



RAPORTY I ANALIZY

Seria 'Integracja'

Integracja a prawa i swobody polityczne

Miłoslawa Ziola

Zagadnienie integracji obywateli spoza Unii Europejskiej jest w Polsce nadal zagadnieniem zaniechany. Mimo to, iz 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 Ziola

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 tabel - 4

Abstrakt - 5

O autorze - 6

1. Integracja a prawa i swobody polityczne:
wprowadzenie do tematu - 7

2. Polityka integracyjna UE wobec imigrantów
w aspekcie uczestnictwa w życiu publicznym
i praw politycznych - 11

3. Polityka integracji w aspekcie praw
politycznych i udziału imigrantów w życiu
publicznym: sytuacja w wybranych państwach
członkowskich - 17

4. Dostęp do praw i swobód politycznych w
Polsce: akty prawne - 24

5. Swobody i prawa polityczne w Polsce - 27

6. Wnioski - 36

Bibliografia - 41

Spis tabel

Tabela 1

Prawa wyborcze obywateli państw trzecich na poziomie lokalnym – 18

Tabela 2

Udział w życiu politycznym Wielka Brytania – 19

Tabela 3

Udział w życiu politycznym Francja – 20

Tabela 4

Udział w życiu politycznym Niemcy – 22

Tabela 5

Udział w życiu politycznym Holandia - 23

Tabela 6

Udział w życiu politycznym Polska – 29

Tabela 7

Nabywanie obywatelstwa polskiego przez obywateli państw trzecich w 2009 r (wybrane) – 30

Tabela 8

Organizacje według narodowości cudzoziemców w Polsce - 35

Abstrakt

Niniejszy raport jest trzecim z serii raportów cząstkowych opublikowanych w ramach realizowanego przez Centrum Stosunków Międzynarodowych projektu iMAP, który ma na celu całościową analizę polityki integracyjnej polski w różnych jej aspektach oraz dokonanie przeglądu inicjatyw integracyjnych podejmowanych w Polsce. Jednym z aspektów polityki integracji jest udział imigrantów w życiu publicznym, proces uzyskiwania przez nich praw politycznych (czynnego i biernego prawa wyborczego) oraz inne formy uczestnictwa obywatelskiego takie jak zrzeszanie się, aktywność obywatelska oraz zajmowanie stanowisk państwowych. Raport prezentuje krótki przegląd aktów prawa unijnego, podstawowe zagadnienia integracji i uczestnictwa imigrantów w życiu publicznym i politycznym, a także krótkie porównanie doświadczeń wybranych państw członkowskich w tym zakresie. W części dalszej raport analizuje sytuację w Polsce, regulacje prawne oraz opis problematyki i wyzwania polskiej polityki integracyjnej w sferze udziału imigrantów w życiu publicznym i w sferze politycznej partycypacji, a także wykorzystywane tych praw przez środowiska imigranckie w praktyce.

O autorce

Miłoslawa Ziola jest doktorantką w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, gdzie pisze pracę doktorską poświęconą tematyce islamu w Unii Europejskiej, w zakresie polityki wewnętrznej Austrii i Niemiec wobec islamu na tle polityki Unii Europejskiej. Studiowała na Uniwersytecie Jagiellońskim i Uniwersytecie w Hamburgu. Współpracowała min. z Islamisches Wissenschafts- und Bildungsinstitut w Hamburgu. Przeprowadzała badania w środowisku mniejszości Afgańskiej w RFN oraz badania w środowisku duchownych muzułmańskich w meczetach w Hamburgu. Jej zainteresowania naukowe skupiają się również wokół takich zagadnień jak stosunki międzykulturowe, wielokulturowość, Islam, społeczności muzułmańskie w EU, polityka UE wobec różnorodności kulturowej i religijnej.

Kontakt: Ziola@csm.home.pl

1. Integracja a prawa i swobody polityczne: wprowadzenie do tematu

Wolności i prawa obywatelskie są zagwarantowane przez prawo międzynarodowe (**Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych 16 grudnia 1966 r.** Dz. U. z 1977 Nr 38, poz. 167) i europejskie. Należą one do podstawowych praw przysługujących pełnoprawnym obywatelom. Dlatego też jeśli chodzi o imigrantów prawa obywatelskie i polityczne są ściśle związane z ich statusem pobytowym na terytorium danego państwa i kształtują się odmiennie w różnych państwach członkowskich. Rada Europy podkreśliła znaczenie dostępu imigrantów do praw politycznych w 1992 r. **Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu politycznym na szczeblu lokalnym**¹ zwrócono uwagę na kwestie przyznania cudzoziemcom praw politycznych na szczeblu lokalnym, po spełnieniu przez nich odpowiednich kryteriów (5-letni okres pobytu na terytorium danego kraju).²

„Stare” kraje członkowskie UE mają już kilkudziesięcioletnie doświadczenie z imigracją. W ostatnich latach reformy i zdefiniowały na nowo polityki wobec imigrantów. Zaczęto zwracać szczególną uwagę na problematykę integracji imigrantów, obejmującą wszystkie aspekty ich życia w społeczeństwie przyjmującym³ takie jak dostęp do praw politycznych i uczestnictwo w życiu publicznym.

¹ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Council of Europe ETS No. 144, Strasbourg 1992.

² Do czerwca 2007 r. Konwencję podpisało dziewięć krajów członkowskich UE (Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Włochy, Holandia, Szwecja, Słowenia, Wielka Brytania), natomiast pięć z nich ją ratyfikowało (Dania, Finlandia, Włochy, Holandia, Szwecja).

Geyer F., Trends in the UE-27 regarding participation of third country nationals in the host country's political life. European Parliament PE.378.303, Bruksela 2007.

³ Entzinger i Biezeveld podkreślają znaczenie wszystkich wyznaczników obszaru integracyjnego, do których należą: 1) Integracja socjalno-ekonomiczna; 2) Integracja kulturowa; 3) Integracja polityczna i prawna.

Entzinger H., Biezeveld R., Zasady integracji imigrantów [w:] Integracji kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy, Balicki J., (red.), Warszawa 2007, s. 59.

Państwa członkowskie powinny stwarzać im odpowiednie możliwości aktywnej partycypacji i wpływu na zachodzące w państwie procesy społeczno-polityczne.⁴ Pełny dostęp do praw i partycypacja w życiu publicznym są ściśle związane z długością pobytu i legalnym statusem imigranta. W większości krajów członkowskich pełny dostęp do wszystkich praw związany jest z procesem naturalizacji. Naturalizacja imigranta jest najwyższą formą zalegalizowania pobytu i istotnym elementem procesu integracji. Przyznanie imigrantowi obywatelstwa danego kraju sprawia, iż zostaje on włączony w jego system prawny, ma swoje prawa, przywileje i obowiązki obywatelskie. Status legalnego i pełnoprawnego obywatela danego kraju odnosi się do indywidualnego bycia członkiem społeczeństwa przyjmującego, przyznania praw politycznych i obowiązków wobec danej społeczności, z których jednostka powinna się wywiązać, jako pełnoprawny obywatel. Należy jednak zwrócić uwagę, na fakt iż naturalizacja nie rozwiązuje całkowicie kwestii integracji i nie należy przeceniać jej wartości.⁵ To niewątpliwie ważny czynnik, także o silnym zabarwieniu psychologicznym, dającym imigrantowi znak przynależności do danego społeczeństwa, jednakże jeszcze inne aspekty tego procesu, jak integracja ekonomiczna, edukacja, znajomość języka, integracja społeczna, udział w życiu publicznym i politycznym wpływają na powodzenie procesu integracji.

W zależności od tego jaki model integracji państwo prowadzi, inna jest sytuacja imigrantów w sferze pełnoprawnego dostępu do życia publicznego i praw politycznych.

⁴ Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym jest jednym ze wskaźników integracji instytucjonalno-prawnej imigrantów w danym społeczeństwie. Badanie tej sfery integracji opiera się o analizę biernego i czynnego udziału w wyborach, zakładanie własnych partii, stowarzyszeń, uczestnictwo w związkach zawodowych i zajmowanie stanowisk w administracji państwowej.

⁵ Istnieją dwa klasyczne rozróżnienia podejść do naturalizacji:

- **jus soli** – opiera się na zasadzie terytorialności, wszystkie osoby zamieszkujące dane terytorium mają takie same prawa, niezależnie od pochodzenia swoich przodków, długości pobytu. Prawa te nabywane są stopniowo przez nowoprzybyłych imigrantów (model w Wlk. Brytanii);
- **jus sanguinis** – opiera się na zasadzie pochodzenia, pełne obywatelstwo, wszystkie prawa odnoszące się do tego statusu, w tym status polityczny (np. prawa wyborcze lub dostęp do usług, świadczeń publicznych) nabywane są przez urodzenie (przez lata model Niemiecki, dopóki wprowadzono elementy jus soli).

Według Carrera⁶ istnieją trzy podstawowe modele integracji, z których wynika różny poziom statusu obywateli państw trzecich w danym państwie i wynikające z niego prawa:

- **model wielokulturowy** – oparty na respektowaniu i ochronie różnorodności (Holandia, Szwecja, Wlk. Brytania);
- **model asymilacyjny** – oparty na asymilacji imigrantów z dominującymi tradycyjnymi wartościami narodowymi (Francja);
- **model ekskluzywny** – charakteryzujący się restrykcyjnym prawodawstwem i polityką wobec imigrantów, których pobyt na terytorium danego państwa traktowany jest tymczasowo (do niedawna Niemcy, Belgia, jednak polityka tych państw w ostatnich latach została poddana reformom).⁷

Różne modele polityki wobec imigrantów powodują, że ich sytuacja prawna i droga uzyskiwania przez nich praw obywatelskich jest inna w każdym z państw członkowskich. Różnice w prawie krajowym poszczególnych państw i wynikające z tego różnice w dostępie do praw politycznych lub ich brak mogą powodować wykluczenie lub słabe uczestnictwo w życiu politycznym społeczeństwa przyjmującego a nawet brak zainteresowania tym co dzieje się w państwie oraz brak zaangażowania.⁸ Dostęp jednostki do praw obywatelskich i politycznych ma również odbicie w sytuacji grupy etnicznej, do której jednostka należy

⁶ Carrera S., A Comparison of Integration Programmes In the EU, Trends and Weaknesses, Challenge Papers No.1/March, Bruksela 2006.

⁷ Ibid.

⁸ Udział w życiu politycznym prowadzi do włączenia jednostek w obręb wspólnoty politycznej na poziomie krajowym i lokalnym. Relacja ta wpływa na budowanie poczucia przynależności do danej wspólnoty i wzmocnienie więzi społecznych z tą wspólnotą. Wyznacznikiem formalnym członkostwa jest posiadany status prawny, a wyznacznikiem subiektywnym – świadome uczestnictwo we wspólnym życiu, wyrażone lojalnością i solidarnością wobec wspólnoty oraz jej członków. W związku z tym można stwierdzić, iż inkluzja polityczna imigrantów do wspólnoty politycznej łączy w sobie trzy wymiary: 1. formalno-prawny, w rozumieniu nabycia określonego statusu podmiotowego wspólnoty (od statusu cudzoziemca do statusu obywatela); 2. partycypacyjny, związany z mechanizmami i możliwościami uczestnictwa w szeroko pojętej sferze publicznej; 3. tożsamościowy, w znaczeniu samoidentyfikacji jednostki jako członka wspólnoty (Lesińska 2008). Zobcz: Lesińska M., Inkluzja polityczna imigrantów w państwach przyjmujących, prawa polityczne i wyborcze oraz ich kontrola w procesie integracji, [w:] Problemy integracji. Koncepcje, badania, polityki, Łódziński S., Grzymała-Kazłowska A., (red.), Warszawa 2008, s.158-159.

i może przyczyniać się do izolacji grupy, bądź jej większej aktywności w społeczeństwie przyjmującym i kooperacji z przedstawicielami instytucji państwowych.

Innym istotnym czynnikiem związanym ściśle z integracją jest czynnik edukacyjny. Atger zwraca uwagę na związek edukacji z polityczną partycypacją imigrantów. Podkreśla, iż odpowiednie działanie w sferze edukacji skierowane do młodych imigrantów jest podstawowym elementem wzmacniającym ich partycypację w społeczeństwie. Edukacja skierowana na tę tematykę wnosi znaczny wkład w rozwój aktywnych obywateli.⁹ Polityczna mobilizacja imigrantów poprzez edukację i regulacje prawne powinna obejmować kwestie: uczestnictwa w wyborach; obecności w sferze publicznej; mobilizacji do udziału w instytucjach i organizacjach. Prawa cudzoziemców do udziału w życiu publicznym i politycznym umożliwiają cudzoziemcom wpływanie na własną sytuację dając im poczucie przynależności, jak również możliwość konsultacji z władzami i przedstawicielami administracji państwowej w kwestiach dotyczących imigrantów. Mobilizacja imigrantów do udziału w życiu politycznym poprzez odpowiednią edukację i reprezentacja imigrantów w życiu publicznym mają istotne znaczenie w powodzeniu procesu integracji. Stwarzanie imigrantom z państw trzecich przebywającym na terytorium UE legalnie instytucjonalnych możliwości partycypacji w życiu publicznym i politycznym poprzez nadawanie im praw i obowiązków obywatelskich jest jednym z priorytetów, które odnajdujemy w unijnych dokumentach.

Pomimo różnych regulacji prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, można zauważyć tendencję do zmian w kierunku stopniowego nadawania osobom dłużej przebywającym na ich terytorium praw politycznych, szczególnie na poziomie lokalnym. Niektóre państwa członkowskie jak Wielka Brytania, czy Francja podejmują również odpowiednie środki zwalczające dyskryminację społeczności imigranckich.

⁹ Atger F., A., Education and Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the UE, CEPS Special Report, Bruksela 2009, www.ceps.eu (Analiza dokumentów unijnych przez autora konkluduje w tym, iż zależność ta została dostrzeżona na poziomie oficjalnym UE)

Liczba naturalizowanych rocznie imigrantów nie jest jednak wskaźnikiem, który świadczy zakończonej z powodzeniem integracji. Tym bardziej, że w różnych państwach warunki, które należy spełnić, aby uzyskać obywatelstwo różnią się od siebie. Pozostałe wskaźniki jak uczestnictwo w polityce i w życiu społecznym są trudne w ocenie, ponieważ zależne są od sytuacji i trendów występujących w danym państwie.¹⁰ Benchmarking, czyli usystematyzowane standardy i wzorce w zakresie polityk integracyjnych nie są łatwe do ustalenia biorąc pod uwagę różnice, prawne, sytuacyjne i koncepcyjne w poszczególnych państwach członkowskich. Stworzenie regulacji na poziomie europejskim stwarza podstawy i wskazuje państwom członkowskim pewien kierunek rozwoju.

2. Polityka integracyjna UE wobec imigrantów w aspekcie uczestnictwa w życiu publicznym i praw politycznych

W ostatnich latach zauważono potrzebę wprowadzenia zmian w podejściu do problematyki integracji. Podjęto również szereg dyskusji na temat polityki integracji wobec cudzoziemców. W unijnych dokumentach podkreślono znaczenie integracji politycznej imigrantów i zależności między udziałem obywateli państw trzecich w życiu publicznym a stopniem integracji. Zarówno w kwestii kształtowania priorytetów integracji jak i w praktyce Unia Europejska wspiera działania państw członkowskich w tym zakresie na poziomie krajowym. Na poziomie unijnym natomiast podjęto próby ujednoczenia podstawowych pojęć związanych z tą tematyką i wypracowania podstaw i wspólnych celów prowadzenia polityki integracji.

¹⁰ Integracja polityczna i prawna powinna obejmować następujące wskaźniki:

- Liczba migrantów naturalizowanych rocznie lub tych, którzy uzyskują „potwierdzenie statusu rezydenta”;

- Liczba migrantów z podwójnym obywatelstwem; - Uczestnictwo w polityce; - Uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim” ,życiu społecznym (Entzinger, Biezeveld 2009).

Entzinger H., Biezeveld R., Zasady integracji imigrantów [w:] Integracji kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy, Balicki J., (red.), Warszawa 2007, s. 59.

Według prawa europejskiego każdemu obywatelowi UE gwarantowane są podstawowe prawa i wolności obywatelskie, w tym także prawa polityczne i udział w życiu publicznym. Zbiorem fundamentalnych praw jest przyjęta wraz z Traktatem Lizbońskim **Karta Praw Podstawowych UE**¹¹. Według **art. 12 ust. 1** „Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich, z którego wynika prawo każdego do tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla obrony swoich interesów”. Zgodnie z **art. 21 ust.1** „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Natomiast **art. 39 ust. 1** stanowi, że „Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”. W **art. 40** podkreślono możliwości przysługujące obywatelowi UE „Każdy obywatel Unii ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.”¹²

Na tej podstawie można jasno stwierdzić, że w Unii Europejskiej stosowane są różne standardy w odniesieniu do imigrantów i obywateli UE, co samo w sobie jest problematyczne. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera prawa o charakterze uniwersalnym, które przysługują także imigrantom, nie posiadającym obywatelstwa (min. artykuły dotyczące godności art.1-5; równości art. 20-26; wolności art. 6-12). W Karcie

¹¹ Polska przystąpiła do Karty Praw Podstawowych w ograniczonym zakresie. Wraz z Wielką Brytanią podpisała tzw. Protokół brytyjski, co powoduje, iż Polscy obywatele nie będą podlegali pełnej ochronie zagwarantowanej przez Kartę Praw Podstawowych UE.

¹² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C/303/01) z dnia 14 grudnia 2007 r., (Dz.Urz. 2007 C 303)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:PL:PDF>

zawarte są również prawa, które przysługują tylko obywatelom UE (art. 15; art. 39; art. 40; art. 45; art. 46).¹³

Dokumentami dającymi podwaliny w kwestiach migracji w UE, które jednak nie odnoszą się bezpośrednio do zagadnień integracji, natomiast zapoczątkowują dyskusje na temat migracji są traktat z Maastricht i traktat z Amsterdamu. **Traktat z Maastricht** (1991r.) który uważany jest za jeden z istotniejszych etapów rozwoju współpracy w obszarze azylu i migracji nie porusza bezpośrednio zagadnienia integracji. Odnajdujemy w nim zagadnienia obejmujące głównie problematykę polityki azylowej, migracyjnej, wobec obywateli państw trzecich oraz zasady przekraczania granic zewnętrznych UE. Przełomowe znaczenie miał **Traktat z Amsterdamu** (1997 r.), na mocy którego do Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) wprowadzono Tytuł IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”.¹⁴ W dokumentach tych nie ma bezpośrednich odniesień do kwestii integracji, natomiast jest już odniesienie do zagadnień migracji i azylu i przepływu osób.

Bezpośrednie odniesienie do polityki integracyjnej odnajdujemy dopiero w konkluzjach z Tampere. We wnioskach z posiedzenia **Rady Europejskiej w Tampere** (1999 r.) podkreślono istotę traktowania imigrantów przebywających na terytorium państw członkowskich legalnie na równi z obywatelami UE w aspekcie dostępu do praw, a także by nie byli oni dyskryminowani w sferze ekonomicznej, gospodarczej, społecznej czy kulturowej.¹⁵ W **paragrafie 18** czytamy: „Unia Europejska musi zapewnić niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują w danym państwie członkowskim. Należy prowadzić bardziej zdecydowaną politykę integracyjną, której celem będzie przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych z tymi,

¹³ Kicinger A., Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów, CEFMR Working Paper 2/2005, Warszawa 2005, s. 16.

¹⁴ Polityka migracyjna i azylowa, Borawska- Kędziarska E., Prus M., [w:] Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, red. Jasiński F., Smoter K., Warszawa 2005, s. 131.

¹⁵ Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15-16 października 1999 r., [http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FDF288C271E839A1C1256E750055FFFA/\\$file/ME2813PL.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FDF288C271E839A1C1256E750055FFFA/$file/ME2813PL.pdf?Open)

jakie mają obywatele Unii Europejskiej. Unia powinna również wzmocnić niedyskryminacyjne traktowanie takich osób w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz rozwijać środki służące zwalczaniu rasizmu i ksenofobii”. Natomiast w **paragrafie 21** podkreślono, iż: „status prawny obywateli państw trzecich powinien być bliski temu, jakim cieszą się obywatele państw członkowskich. Osobie, która legalnie zamieszkiwała na terytorium któregoś z państw członkowskich przez okres, którego długość zostanie wyznaczona w przyszłości, a która jednocześnie ma prawo stałego pobytu, powinny zostać przyznane określone uprawnienia, nieznacznie tylko odbiegające od tych, jakimi cieszą się obywatele UE, m.in.: prawo do zamieszkania w danym państwie członkowskim, prawo do nauki oraz pracy w charakterze pracownika czy na zasadzie samozatrudnienia, jak również powinny ich dotyczyć reguły niedyskryminacji w stosunku do obywateli kraju pobytu. Rada Europejska popiera możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa kraju, w którym zamieszkują oni przez dłuższy czas”.

W **Komunikacie Komisji z 2000 roku** w punkcie dotyczących odpowiedniego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich UE podkreślono, iż należy się im odpowiednie traktowanie poprzez odpowiednią politykę integracyjną mającą na celu nadanie im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, które posiadają obywatele UE. W komunikacie przedstawiono koncepcję „civic citizenship”, która ma na celu zagwarantowanie praw podstawowych, podobnych od tych jakie posiadają obywatele państw członkowskich. Koncepcja ta dotyczy możliwości stopniowego nabywania przez cudzoziemców praw i obowiązków, które z czasem zrównają ich sytuację prawną z sytuacją obywateli UE bez konieczności naturalizacji. Częścią tej koncepcji jest przyznawanie cudzoziemcom, po upływie określonego czasu praw wyborczych w wyborach lokalnych.¹⁶

W opinii **Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 21 marca 2002 roku** „Emigracja, integracja a rola społeczeństwa obywatelskiego” odnajdujemy koncepcję „integracji obywatelskiej”, która powinna być oparta na stopniowym zrównywaniu praw

¹⁶ Commission of the European Communities (2000), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy COM (2000) 757, Bruksela.

i obowiązków imigrantów, dostępie do usług, praw publicznych i społecznej partycypacji, w szczególności na poziomie lokalnym.¹⁷

W listopadzie 2003 r. Rada przyjęła **Dyrektywę 2003/109/WE** z dnia 25 listopada 2003 roku dotyczącą statusu obywateli państw trzecich, będących rezydentami długoterminowymi. Dyrektywa ta wprowadza status rezydenta długoterminowego, tak aby cudzoziemcy przebywający przez dłuższy okres czasu na terytorium UE otrzymywali również podobne prawa do praw obywateli UE.¹⁸ Przyznawanie takiego statusu obywatelom państw trzecich przebywających przez dłuższy okres na terytorium państw członkowskich UE legalnie posiadających stałe dochody powinno sprzyjać integracji i pozytywnie wpływać na ich lepszą sytuację prawno-społeczną. Dyrektywa ta gwarantuje prawnie rezydentom długoterminowym równe traktowanie w sferze dostępu do edukacji, rynku pracy, uznawania dyplomów, zrzeczania się, pomocy socjalnej, ubezpieczeń.

W **Raporcie Komisji Europejskiej z 2003 roku** przedstawiono definicję pojęcia „integracja” (rozumianego jako *„dwustronny proces, oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im zobowiązaniach legalnie przebywających obywateli państw trzecich i społeczeństwa przyjmującego”*¹⁹) oraz wymieniono istotne elementy integracji do których należy przyznanie imigrantom praw i obowiązków porównywalnych do tych jakie posiadają obywatele UE.

Na bazie **Programu Haskiego** (na lata 2005-2009) Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA) przyjęła w 2004 roku **Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy - CBPs** (Wspólne Podstawowe Zasady dotyczące Polityki Integracji wobec Imigrantów), które wyznaczają podstawowe ramy integracji i określają co integracja wobec imigrantów oznacza w kontekście europejskim. Jednym z pryncypiów jest udział imigrantów w procesach demokratycznych i w formułowaniu polityki integracyjnej,

¹⁷ Opinion of the Economic and Social Committee on Immigration, Integration and the Role of Civil Society organisations 2002/SOC/075, 21 marca 2002 r., Bruksela

¹⁸ Dyrektywa Rady 2003/109/WE, z dnia 25 listopada 2003 r., Dz.U. L 16 z 23.1.2004.

¹⁹ Commission of the European Communities (2003), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment (COM 2003) 336, Bruksela.

szczególnie na poziomie lokalnym, jak również poprzez interakcje między imigrantami a obywatelami kraju przyjmującego, co jest uważane za jeden z mechanizmów kształtowania procesu integracyjnego.²⁰

Kontynuację tego procesu odnajdujemy w **Programie Sztokholmskim** (na lata 2010-2014). W części 6 dotyczącej polityki wobec imigrantów i ich praw zapisano, iż Unia Europejska powinna zapewnić odpowiednie traktowanie obywatelom państw trzecich, którzy mieszkają legalnie na terytorium państw członkowskich. Aktywniejsza polityka powinna być skierowana na zapewnienie im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele UE. Te kwestie powinny podmiotem wspólnej polityki imigracyjnej i powinny być przyjęte najszybciej jak to możliwe. Jako centralny punkt europejskiej współpracy w zakresie integracji wskazano przyznanie legalnie przebywającym na terytorium UE obywatelom państw trzecich porównywalnych praw, obowiązków i możliwości z tymi, jakie posiadają obywatele UE.²¹

Unia Europejska wspiera państwa członkowskie w zakresie polityki integracyjnej tworząc nie tylko podstawy prawne, wpiera je również finansowo. Jednym z programów Unii Europejskiej jest **INTI - Integration of Third Country Nationals** (Integracja Obywateli Państw Trzecich), który ma na celu promowanie nowych sposobów integracji obywateli państw trzecich. W ramach programu wspierana jest również współpraca między państwami członkowskimi, a także upowszechnianie i wymiana „dobrych praktyk” oraz pogłębianie wiedzy na temat integracji.²²

Dokumenty europejskie podejmują próby ujednoczenia pojęciowego problematyki integracji oraz tworzenia podstaw wspólnej polityki imigracyjnej i integracyjnej, a także promowanie wymiany informacji i współpracy międzypaństwowej w tym zakresie.

²⁰ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, (14615/04) 19 listopad 2004, <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf>

²¹ The Stockholm Programme, An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European Union Nr 17024/09, Bruksela wersja z dnia 2 grudnia 2009r.

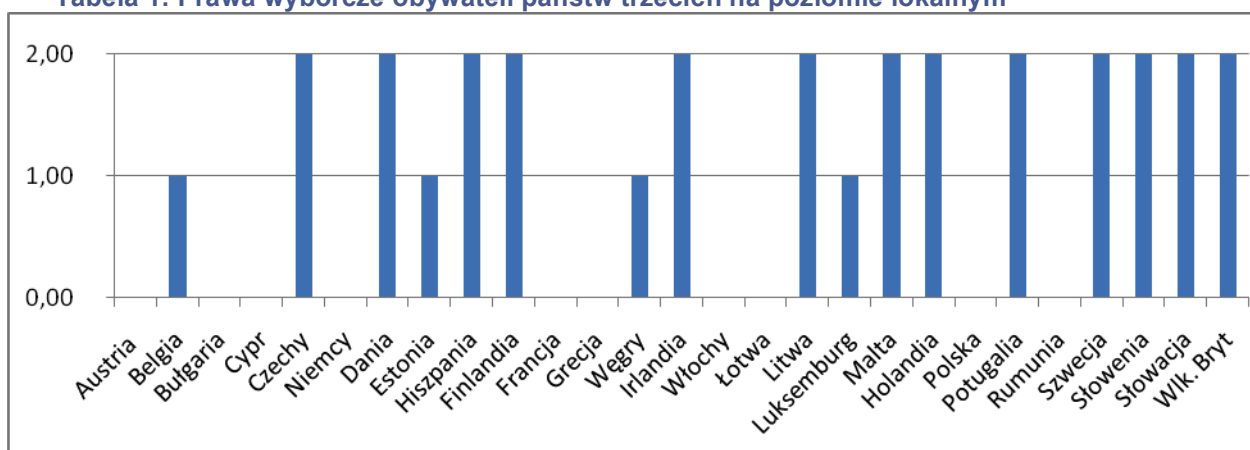
²²

3. Polityka integracji w aspekcie praw politycznych i udziału imigrantów w życiu publicznym: sytuacja w wybranych państwach członkowskich

Obywatele państw trzecich przebywający na terytorium państw członkowskich nie mają takich samych praw w każdym kraju. Status prawny imigrantów wynika z prawodawstwa krajowego poszczególnych państw. W zależności od struktury etnicznej społeczności imigranckich, ich historii w danym kraju, długości pobytu, procesu nabywania obywatelstwa dostęp do udziału w życiu publicznym i nabywanie praw politycznych w państwach członkowskich kształtuje się inaczej. Na prowadzoną politykę integracji w tym zakresie mają wpływ uwarunkowania historyczne, polityczne i kulturowe istniejące w danym społeczeństwie oraz liczba, struktura, pochodzenie, religia i obszar kulturowy z którego pochodzą obywatele państw trzecich.

W niektórych państwach członkowskich przyznano cudzoziemcom bierne i czynne prawo wyborcze na poziomie lokalnym, należą do nich: Czechy, Dania, Hiszpania, Finlandia, Irlandia, Litwa, Malta, Holandia, Portugalia, Szwecja, Słowenia, Słowacja, Wielka Brytania (tabela nr 1). Jednakże zdarza się, że przyznanie praw wyborczych na poziomie lokalnym pojawia się w deklaracjach a nie jest realizowane w praktyce (Czechy: prawo do głosowania tylko teoretycznie; Hiszpania: prawo do głosowania tylko dla obywateli Norwegii; Malta: prawo do głosowania tylko w teoretycznie; Portugalia: prawo czynne i bierne dla obywateli Argentyny, Chile, Izrael, Norwegia, Peru, Urugwaj, Wenezuela, Brazylia, Cape Verde; Wielka Brytania: dla obywateli byłych kolonii).

Tabela 1: Prawa wyborcze obywateli państw trzecich na poziomie lokalnym

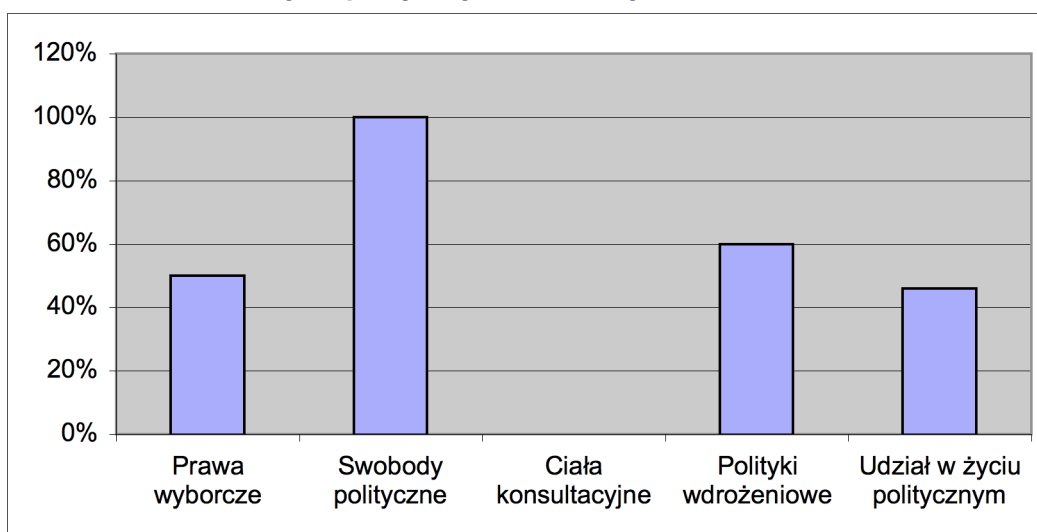


Źródło: Dane z Raportu CEPS 2007r.²³ (poziom 0 oznacza brak praw na poziomie lokalnych, poziom 1 oznacza prawo czynne, poziom 2 prawo czynne i bierne) – opracowanie własne.

Wielka Brytania nie prowadzi oficjalnej polityki integracji *sensu stricte*. Działania skupiają się przede wszystkim na równym traktowaniu różnorodnych grup i ich uczestnictwie w życiu publicznym i społecznym, poprzez nadanie obywatelstwa. Odbywa się ono na zasadzie *jus soli*, co wiąże się, z tym, że imigrant urodzony na terytorium Wielkiej Brytanii otrzymuje obywatelstwo brytyjskie.

²³ Geyer F., Trends in the UE-27 regarding participation of third country nationals in the host country's political life. European Parliament PE.378.303, Bruksela 2007.

Tabela 2 Udział w życiu politycznym Wielka Brytania



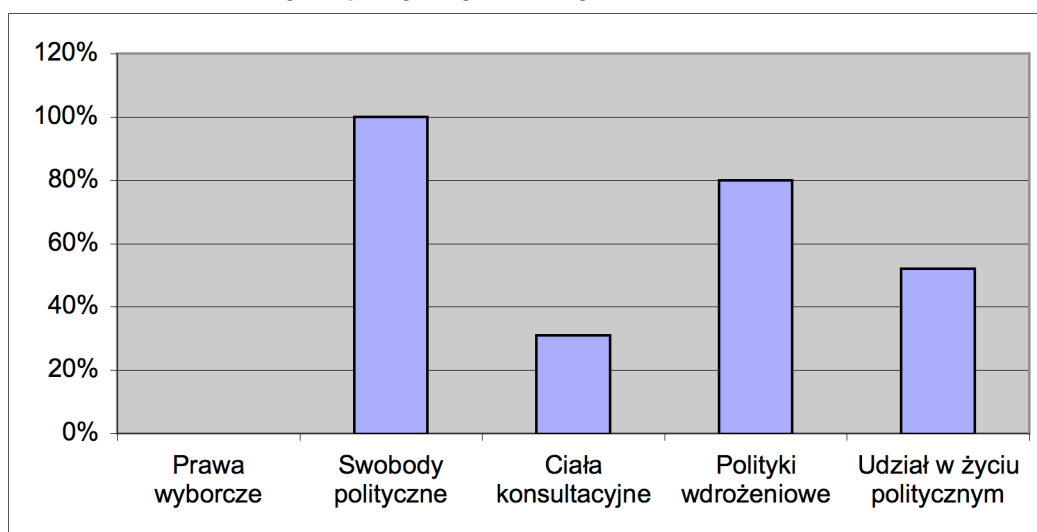
Źródło: Dane MIPEX(2007) - opracowanie własne

Według danych przedstawionych w Indeksie Polityki Integracji Migrantów MIPEX z 2007 r. (badającego polityki integracyjne wobec imigrantów w krajach UE) obywatele państw trzecich legalnie przebywający na terytorium Wielkiej Brytanii objęci są korzystną polityką w zakresie dostępu do obywatelstwa, natomiast jeśli chodzi o rozwiązania w dziedzinie udziału w życiu politycznym są one w połowie drogi do stanu najlepszej praktyki. Jeśli chodzi o swobody polityczne to Wielka Brytania plasuje się wśród krajów, które osiągają najlepsze praktyki (tabela 2). Zezwala się migrantom na wstępowanie do partii politycznych i tworzenie organizacji. Organizacje migrantów mogą korzystać z publicznych dotacji i wsparcia, lecz tylko pod specjalnymi warunkami. Państwo aktywnie informuje również migrantów o ich prawach (informacja została przygotowana w wielu językach). Słabym punktem jest sytuacja, iż migranci czy ich organizacje nie są konsultowani formalnie na żadnym szczeblu rządowym.²⁴

²⁴ Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddleston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela 2007, s. 185.

We Francji integracja uważana jest za proces indywidualny, stąd państwo nie wspiera np. zakładanych przez imigrantów organizacji. Obecnie migranci w pierwszym pokoleniu mogą otrzymać obywatelstwo po pięciu latach legalnego pobytu, natomiast dzieci imigrantów urodzone we Francji mogą otrzymać obywatelstwo jeśli po ukończeniu 18 lat złożą podanie i spełniają wymóg zamieszkiwania we Francji przez okres 5 lat. Osoby te mogą również posiadać podwójne obywatelstwo.

Tabela 3 Udział w życiu politycznym Francja



Źródło: Dane MIPEX(2007) – opracowanie własne

Według indeksu MIPEX z 2007 r. prawa wyborcze obywateli państw trzecich legalnie przebywających we Francji są ograniczone. Jeśli chodzi natomiast o swobody polityczne, to mieszczą się one w obszarze najlepszych praktyk. Imigranci mogą zapisywać się do partii politycznych i zakładać własne stowarzyszenia, które finansowane są funduszy społecznych.²⁵

²⁵ Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddleston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela 2007, s. 71.

W Niemczech polityka integracji wobec imigrantów zaczęła kształtować się stosunkowo niedawno. Odbiciem tego jakie podejście wobec imigrantów prezentowano jest pojęcie jakim ich określano „Gastarbeiter”. Od niedawna w Niemczech (także w Holandii) wprowadzono obowiązek odbycia kursów integracyjnych, naukę języka niemieckiego, natomiast obywatelstwo niemieckie, które wiąże się z uzyskaniem wszystkich praw, w tym politycznych i publicznych można uzyskać po 8 latach legalnego pobytu w Niemczech.²⁶ Do dostępu do praw społecznych, opieki socjalnej, edukacji, rynku pracy wystarczy posiadać legalny status pobytowy. Nie ma federalnego spisu dotyczącego struktur i liczby organizacji imigranckich. Taki spis przeprowadzono w 1999 r. w Nadrenia - Północna Westfalia. Zidentyfikowano 2.200 organizacji. Zauważono, że z roku na rok organizacje imigranckie stają się coraz bardziej profesjonalne. Cudzoziemcy grupują się w organizacjach ze względu na narodowość, język i wyznanie. Istniejące organizacje scharakteryzowano jako organizacje i związki religijne (szczególnie liczne organizacje i związki muzułmańskie), kulturalne, polityczne, sportowe i rekreacyjne, rodzinne i rodzicielskie, imigranckie i integracyjne.²⁷

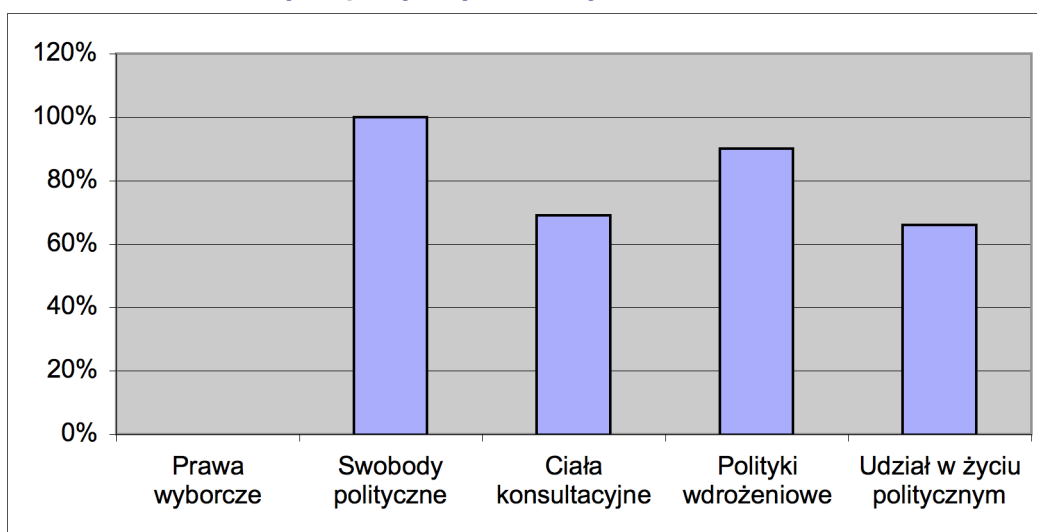
Według danych MIPEX z 2007 r. sytuacja w Niemczech dotycząca swobód politycznych imigrantów jest uważana za przykład najlepszych praktyk. Imigranci przebywający w Niemczech legalnie mogą zakładać stowarzyszenia i zapisywać się do partii politycznych. Migranci nie posiadający obywatelstwa nie mogą jednak głosować i kandydować w wyborach. Jeśli chodzi o konsultację przedstawicieli rządów z przedstawicielami środowisk imigranckich, to sytuacja różni się w zależności od landu, ale kształtuje się na dosyć wysokim poziomie.²⁸

²⁶ Do 2000 r. w Niemczech istniała zasada jus sanguinis, ze względu na sporą liczbę imigrantów, zweryfikować prawodawstwo, od 1 stycznia 2005 r. weszło w życie nowe prawo migracyjne (Zuwanderungsgesetz).

²⁷ Müller-Hofstede Ch., Migrantenorganisationen, www.bpd.de/themen/BFIGW3.html

²⁸ Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddieston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela wrzesień 2007, s. 77.

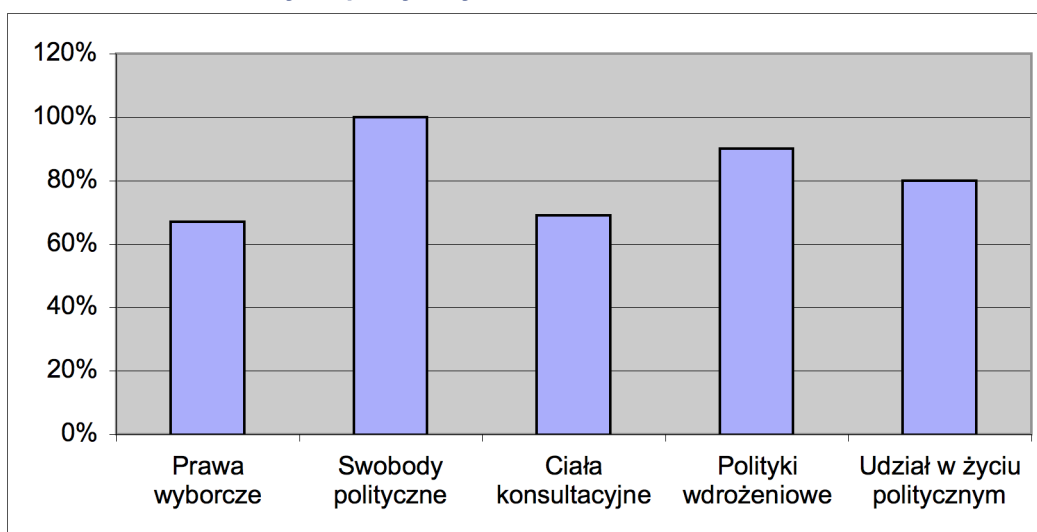
Tabela 4 Udział w życiu politycznym Niemcy



Źródło: Dane MIPEX(2007) – opracowanie własne

W Holandii obywatele państw trzecich przebywający na terytorium państwa legalnie nie posiadając obywatelstwa mogą czynnie i biernie brać udział w wyborach lokalnych. W latach 90-tych prowadzono w Holandii politykę mającą na celu promowanie integracji związanej z aktywnością obywatelską i uczestnictwem w życiu publicznym. Od 2002 r. wprowadzono pewne zmiany w polityce integracji przejawiające się głównie zaostreniem przepisów i wprowadzeniu obowiązkowych kursów integracyjnych (za które opłata spoczywa na imigrantach) i egzaminu integracyjnego.

Tabela 5 Udział w życiu politycznym Holandia



Źródło: Dane MIPEX(2007) – opracowanie własne

Według indeksu MIPEX z 2007 r. najlepsza praktyka w sferze integracji w tym kraju dotyczy swobód politycznych, pozwala bowiem wszystkim zagranicznym mieszkańcom zakładać stowarzyszenia i zapisywać się do partii politycznych. Prawa wyborcze umożliwiają migrantom głosowanie i kandydowanie w wyborach lokalnych (ale nie regionalnych) po pięciu latach nieprzerwanego, legalnego pobytu. Konsultacyjne organy wybierane w wolnych wyborach istnieją na poziomie krajowym. Organizacje imigranckie, które uczestniczą w tych konsultacjach w razie zaistnienia takiej potrzeby mogą otrzymywać wsparcie finansowe od państwa.²⁹

Badania przeprowadzone w społecznościach imigranckich w Amsterdamskim dystrykcie Oost wykazały większe zainteresowanie sprawami lokalnymi wśród imigrantów i zakładaniem stowarzyszeń lokalnych (politycznych, kulturalnych itp.) mających wpływ na kształtowanie polityki lokalnej. Organizacje imigranckie regularnie uczestniczyły w spotkaniach z władzami dotyczącymi kwestii imigrantów (kwestie polityczne, ekonomiczne,

²⁹ Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddleston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela 2007, s.131.

kulturowe), otrzymywały również wsparcie finansowe, co sprzyjało budowaniu wspólnej zależności i współpracy. Wpływ organizacji imigranckich ograniczał się jednak do bycia ciałem doradczym, ale mimo tych ograniczeń wpływało to na ich większe zaangażowanie i chęć kooperacji (Heelsum van, Penninx 1999).³⁰

4. Dostęp do praw i swobód politycznych w Polsce: akty prawne

Obywatelstwo polskie uzyskać można poprzez nadanie, uznanie i deklarację. Aktem regulującym nabycie obywatelstwa polskiego jest: **Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim**.³¹ Zgodnie z art. 8 ust. 1 cudzoziemcowi można na jego wniosek nadać obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiadając prawo stałego pobytu. (art. 8 ust. 2 Przewiduje wyjątek od 5 letniego okresu zamieszkiwania w Polsce). Art. 6 ust. 1 określa nabycie obywatelstwa przez dziecko urodzone z rodziców o różnym obywatelstwie tj. polskim i obcym. Dziecko takie nabywa przez urodzenie obywatelstwo polskie, bez względu na miejsce urodzenia w Polsce czy za granicą. Jednakże rodzice w oświadczeniu złożonym zgodnie przed właściwym organem (konsul dla osób zamieszkałych za granicą lub wojewoda - dla osób zamieszkałych w Polsce) w ciągu 3 miesięcy od dnia urodzenia się dziecka, mogą wybrać dla niego obywatelstwo państwa obcego, którego obywatelem jest jedno z rodziców, jeżeli według prawa tego państwa dziecko nabywa jego obywatelstwo.³²

³⁰ Heelsum, Penninx (1999) opisują badania przeprowadzone w latach 1998-1999 dotyczące polityki lokalnych władz i jej wpływu na aktywowanie imigrantów do udziału w życiu politycznych i publicznymi oraz kwestii mobilizacji grup imigranckich do udziału w politycznym życiu lokalnym. www.users.fmg.uva.nl/avanheelsum/1999%20Heelsum%20Penninx%20East.pdf. Evaluating integration and participation policies for immigrants and minorities in an Amsterdam District: Oost

³¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2000r., Nr 28, poz. 353 i z 2001r. Nr 42, poz.475 oraz z 2003r. Nr 128, poz.1175).

³² Kwestie trybu postępowania w procesie nadania obywatelstwa reguluje również w Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków, (Dz.U. Nr 18, poz.231).

Według prawodawstwa polskiego pełny dostęp do praw politycznych, w tym dostęp do czynnego i biernego prawa wyborczego, do kandydowania w wyborach parlamentarnych, prezydenckich, samorządowych i do Parlamentu Europejskiego oraz piastowania urzędów państwowych przysługuje obywatelom polskim posiadającym pełną zdolność do czynności prawnych. Reguluje to **Ustawa o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008 r.**³³ Art. 4 stwierdza, że „w służbie cywilnej może być zatrudniona osoba, która jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 5.” (w art. 5 ust. 1 jest mowa o obywatelach Unii Europejskiej i obywatelach innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa międzynarodowego lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium RP).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁴ stwierdza, że bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych posiada tylko obywatel polski. Art. 3 ust 2. stanowi, iż „prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat, z tym że kandydat nie musi stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandyduje”.

Prawa wyborcze do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich określa **Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw**³⁵. Na jej podstawie prawa wyborcze mają tylko obywatele polscy. Art. 5 ust.1 stanowi, iż prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady ma, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 1, każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady. Z kolei art. 6a ust.1 stwierdza, że prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej nie będący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, stale zamieszkuje na obszarze

³³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505)

³⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz. U. Nr 113 poz. 984)

³⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159 poz. 1547)

działania tej gminy oraz który, z zastrzeżeniem ust. 2, został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Z kolei art. 7 ust. 3 mówi, że prawa wybieralności nie ma obywatel Unii Europejskiej nie będący obywatelem polskim pozbawiony prawa wybieralności w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem.

Cudzoziemcy z legalnym statusem pobytowym na terytorium RP mają dostęp do swobód politycznych, takich samych jakie przysługują obywatelom polskim. Cudzoziemcy z zezwoleniem na pobyt stały nie mają jednak prawa do jeżdżenia bez wiz do krajów, gdzie obywatele polscy zwolnieni są z obowiązku wizowego.³⁶

Kwestie dostępu do swobód politycznych w Polsce reguluje **Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.**³⁷. Rozdział II Konstytucji „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” normuje prawa obywateli RP w zakresie wolności i praw osobistych oraz ich obowiązki względem państwa. Art. 57 zapewnia „wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich...” Natomiast art. 58 stwierdza, iż „każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”.

W ramach wolności i praw politycznych cudzoziemcom, cudzoziemcom, jak obywatelom polskim zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, wolność zrzeszania w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (Malinowska 2009).³⁸

Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r.³⁹ gwarantuje, iż prawo do stowarzyszeń przysługuje w Polsce także cudzoziemcom. Art. 4 ust 1 stanowi, że „cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mogą zrzeszać się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami obowiązującymi obywateli polskich, natomiast ust. 2. stwierdza, iż „cudzoziemcy nie mający miejsca zamieszkania na terytorium

³⁶ Grzymała- Kazłowska A., (red.), Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, Warszawa 2008, s. 83.

³⁷ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78 poz. 483)

³⁸ Malinowska I., Ochrona praw i wolności w Polsce, Warszawa 2009, s. 75.

³⁹ Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r., (Dz. U. 1989 Nr 20, poz. 104 z późn. zm.) tekst jednolity z dnia 31 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 855).

Rzeczypospolitej Polskiej mogą wstępować do stowarzyszenia, których statuty przewidują taką możliwość.

Ustawa o fundacjach z dnia 6 kwietnia 1982 r.⁴⁰ określa, że prawo do zakładania fundacji przysługuje również osobom, które nie są obywatelami polskimi. Art. 2. [Fundatorzy] ust.1 stanowi, iż „fundacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedziby w Polsce lub za granic”, natomiast ust. 2 określa, iż „siedziba fundacji powinna znajdować się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”

Osobom nie będącym obywatelami polskimi przysługują wszystkie dostępne obywatelom polskim środki ochrony wolności i praw. Mają prawo do wynagrodzenia szkody, prawo do sądu, prawo do środka odwoławczego, prawo do skargi do Trybunału Konstytucyjnego (Malinowska 2009).⁴¹

Cudzoziemcy mogą również wystąpić do Rzecznika Praw Obywatelskich, tak jak obywatele polscy. Art. 18 **Ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich**⁴² stanowi, iż „przepisy ustawy dotyczące ochrony wolności i praw człowieka i obywatela odnoszą się również odpowiednio do osób nie będących obywatelami polskimi, znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie przysługujących im wolności i praw.”

5. Swobody i prawa polityczne w Polsce

Polska nie należy do krajów członkowskich UE, które mają długie doświadczenie z obecnością imigrantów. Według danych OECD poziom imigracji do Polski pozostaje nadal bardzo niski. Pod koniec 2007 r. cudzoziemcy stanowili w Polsce 0,15% populacji. Do trzech

⁴⁰ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. Nr 21, poz. 97), tekst jednolity z dnia 17 maja 1991 r. (Dz. U. Nr 46, poz. 203)

⁴¹ Malinowska I., Ochrona praw i wolności w Polsce, Warszawa 2009, s. 75.

⁴² Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity z dnia 9 lutego 2001 r. Dz. U. 2001 r., Nr 14, poz. 147 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162).

głównych grup imigrantów należą Niemcy, Ukraińcy i Rosjanie.⁴³ Polska nadal traktowana jest przez większość imigrantów do niej przybywających jako kraj tranzytowy, do którego wjazd daje im możliwość dalszego przemieszczania się po strefie Schengen. Fakt, iż Polska traktowana jest raczej jako kraj tranzytowy przyczynił się do tego, że brak jest wielu rozwiązań w tej dziedzinie, a szczególnie w zakresie polityki integracyjnej. W ostatnich latach zaobserwowano zjawisko migracji cyrkulacyjnej do Polski głównie z krajów sąsiednich. Imigranci cyrkulacyjni nie są więc zainteresowani integracją z polskim społeczeństwem, ponieważ traktują swój pobyt na jego terytorium jako tymczasowy⁴⁴. Liczba Imigrantów, którzy decydują się na zamieszkanie w Polsce w porównaniu z krajami Europy Zachodniej nie jest znacząca. Polska określana jest, jako kraj „oczekujący na imigrację”. Wynika to z dotychczasowej sytuacji. W przeciwieństwie do większości innych państw europejskich Polska nie wytworzyła polityki wobec imigrantów, która byłaby reakcją na obecność imigrantów, lecz regulacje, które w Polsce obowiązują wynikają z potrzeby dostosowania prawodawstwa krajowego do unijnego i wypełnienia obowiązków wynikających z przynależności do struktur UE (Weinar 2006).⁴⁵ Sytuacja taka jest konsekwencją tego, iż Polska nie stanęła jeszcze przed wyzwaniami, jakie niesie ze sobą dynamiczna i liczna imigracja oraz obecność obywateli państw trzecich. Zmiany wprowadzane w ostatnich latach mają na pewno istotny związek z dostosowywaniem do prawodawstwa unijnego, ale w wielu środowiskach zauważono już potrzebę konstruktywnej debaty i opracowania polskich podstaw polityki integracji.

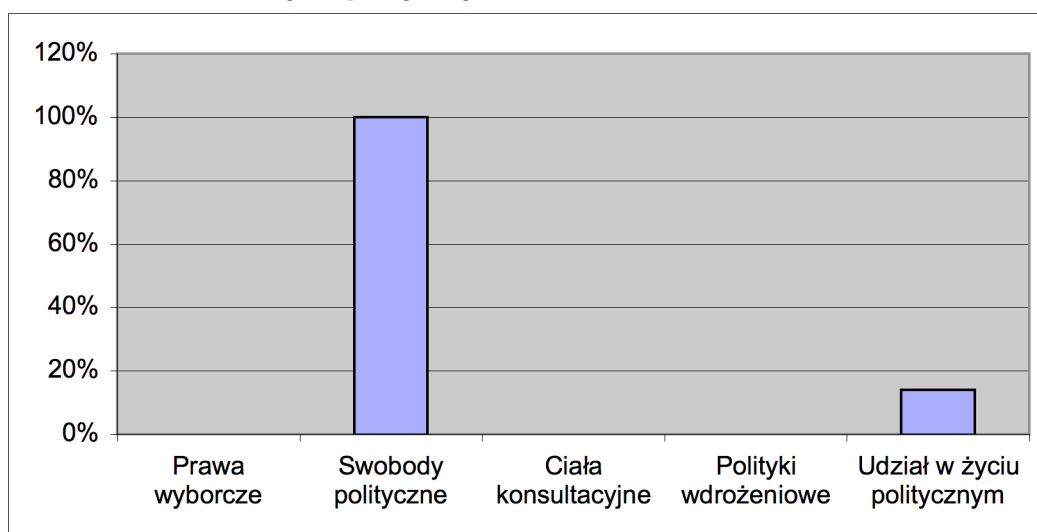
Proces włączenia w życie polityczne i publiczne imigrantów jest bardzo złożony i dynamiczny. W Polsce obywatele państw trzecich posiadający legalny status pobytowy mają dostęp do swobód politycznych, natomiast pełne prawa polityczne uzyskują po przyjęciu polskiego obywatelstwa.

⁴³ Poland, SOPEMI Country Notes 2009, www.oecd.org/dataoecd/42/34/44068046.pdf

⁴⁴ Imigranci cyrkulacyjni – jak określenie wskazuje „cyrkulują” między krajem, w którym podejmują sezonową pracę, a krajem pochodzenia.

⁴⁵ Weinar A., Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1993-2003, Warszawa 2006, s. 222.

Tabela 6 Udział w życiu politycznym Polska



Źródło: Dane MIPEX(2007) – opracowanie własne

Według danych MIPEX z 2007 r. dotyczących ogólnej sytuacji w Polsce imigracja obywateli państw trzecich do Polski jest niska, ale zauważono tendencje wzrostowe. Jeśli chodzi o politykę prowadzoną w sferze dostępu do politycznych swobód oraz w obszarze partycypacji politycznej została ona oceniona bardzo dobrze. Migranci mają dobry dostęp do swobód politycznych, mogą zakładać stowarzyszenia i zapisywać się do partii politycznych, lecz nie mogą być kandydatami tych partii, albo głosować w publicznych wyborach. Imigranci mogą zakładać związki, jednak takie organizacje nie mają dostępu do państwowych funduszy i nie są konsultowane przez rząd. Niekorzystnie oceniono natomiast regulacje w dziedzinie dostępu do obywatelstwa. Polityka Polski w tym obszarze oceniona została jako nieprzychylna imigrantom, gdyż okres legalnego pobytu na terytorium RP wraz z wymaganym okresem pobytu ze statusem stałego mieszkańca (który wynosi 5 lat) łącznie wynosi 10 lat.⁴⁶

⁴⁶ Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddleston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela 2007, s. 143-144.

Różnie przebiega proces integracji imigrantów, którzy zostali znaturalizowani, których pobyt jest legalny, od tych, którzy przebywają nielegalnie.⁴⁷ W Polsce liczba osób, którym rocznie nadawane jest obywatelstwo polskie nie jest wysoka. Informacje na ten temat prezentuje poniżej zamieszczona tabela. Według danych w niej zamieszczonych do najliczniejszych nacji, którym nadawane jest obywatelstwo polskie są Ukraina, Białoruś i Rosja.

Tabela 7: Nabycie obywatelstwa polskiego przez obywateli państw trzecich w 2009 r (wybrane)

Nabycie obywatelstwa polskiego			
Liczba wydanych postanowień przez Prezydenta RP			
w okresie od 2009-01-01 do 2009-12-31			
Podstawa prawna: NADANIE OBYWATELSTWA (art. 8, art. 8 ust. 1, art. 8 ust. 2)			
Typ postanowienia	Obywatelstwo	Liczba postanowień	Ilość osób
NADANIE	ALGERIA	15	15
NADANIE	ARMENIA	31	34
NADANIE	AUSTRALIA	5	5
NADANIE	AZERBEJDŻAN	3	3
NADANIE	B.J. REPUBLIKA MACEDONII	3	3
NADANIE	BANGLADESZ	2	2
NADANIE	BEZ OBYWATELSTWA	23	24
NADANIE	BEZ OBYWATELSTWA / PALESTYNA	3	3
NADANIE	BIAŁORUŚ	275	319
NADANIE	BOSNIA-HERCEGOWINA	4	4
NADANIE	BRAZYLIA	7	7
NADANIE	CHINY	7	9
NADANIE	CHORWACJA	2	2
NADANIE	EGIPT	2	2

⁴⁷ Osoby, które uzyskały status uchodźcy w Polsce stanowią odmienną kategorię osób, która bierze udział w programach integracyjnych, dlatego też ta kategoria osób zostanie w rozważaniach pominięta. Również kategoria obywateli UE mieszkających w Polsce nie będzie rozpatrywana w niniejszym raporcie. Kategorią imigrantów, którą rozpatrujemy w kwestii integracji w zakresie praw politycznych i życia publicznego są imigranci mający legalny stały pobyt i imigranci naturalizowani. Naturalizacja jest ważnym czynnikiem integracji i postrzegana jest jako awans społecznym imigranta oraz podniesienie jego statusu. Tak uregulowana sytuacja prawna daje imigrantowi poczucie stabilności i bezpieczeństwa.

NADANIE	EKWADOR	3	3
NADANIE	ETIOPIA	2	2
NADANIE	GRUZJA	9	10
NADANIE	INDIE	10	13
NADANIE	IRAK	2	3
NADANIE	IRAN	3	3
NADANIE	IZRAEL	5	8
NADANIE	JEMEN	7	11
NADANIE	JORDANIA	5	5
NADANIE	KAMERUN	2	2
NADANIE	KANADA	32	35
NADANIE	KAZACHSTAN	33	35
NADANIE	KIRGISTAN	2	2
NADANIE	KOLUMBIA	2	2
NADANIE	KUBA	4	4
NADANIE	LAOS	3	3
NADANIE	LIBAN	7	7
NADANIE	MAROKO	7	7
NADANIE	MOLDOVA	11	13
NADANIE	MONGOLIA	4	5
NADANIE	NIGERIA	2	2
NADANIE	PERU	2	2
NADANIE	ROSJA	110	127
NADANIE	SERBIA	3	4
NADANIE	SERBIA I CZARNOGÓRA	22	23
NADANIE	STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI	35	38
NADANIE	SUDAN	2	2
NADANIE	SYRIA	10	13
NADANIE	SZWAJCARIA	2	2
NADANIE	TANZANIA	2	2
NADANIE	TUNEZJA	2	2
NADANIE	TURCJA	10	11
NADANIE	UKRAINA	554	657
NADANIE	UZBEKISTAN	3	3
NADANIE	WIETNAM	20	22
	Razem	1338	1544

Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Obywatelstwa i Repatriacji

Regulacje prawne w zakresie dostępu do swobód politycznych cudzoziemców w Polsce dopuszczają możliwość korzystania z nich przez cudzoziemców. Nie ma jednak wystarczających danych na temat wykorzystywania przez środowiska imigranckie owych przywilejów w praktyce. Nie ma również danych dotyczących partycypacji politycznej osób naturalizowanych, co powoduje, iż ustalenie jakichkolwiek zależności i określenie poziomu inkluzji imigrantów w życie publiczne i polityczne w Polsce jest bardzo trudne. Informacje na temat np. wykorzystywania przez cudzoziemców możliwości zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich możemy odnaleźć w Biuletynie Rzecznika Praw Obywatelskich.

Nie przeprowadzono w Polsce ogólnych badań, które analizowałyby korzystanie z praw i swobód politycznych przez cudzoziemców w Polsce.⁴⁸ W 2005 r. Ośrodek Badań nad Migracjami przeprowadził badania sondażowe, z których wynika, iż 15% Ukraińców osiadłych w Polsce należała do organizacji, głównie polskich organizacji zawodowych. Ponad ¾ badanych obywateli Wietnamu uczestniczyło w ostatnim roku w zorganizowanych wietnamskich imprezach, takich jak: koncerty, zawody sportowe, itd. Ponad 1/3 należała do etnicznych stowarzyszeń, z czego 45% do więcej niż jednego.⁴⁹

Znacznie lepsze zorganizowanie Wietnamczyków i potrzeba przebywania w kręgu kulturowym swoich rodaków ma niewątpliwie wpływ na to, iż w społeczności tej istnieje spora liczba aktywnych organizacji i stowarzyszeń. Pierwsza organizacja Wietnamczyków w Polsce została założona w 1985 r. w Warszawie jako Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Wietnamczyków w Polsce (założone przez studentów wietnamskich, którzy po ukończeniu studiów pozostali w Polsce). Towarzystwo skupiało się na organizowaniu wydarzeń kulturalnych. Kolejne organizacje społeczne i stowarzyszenia wietnamskie powstały w połowie lat 90-tych. Największe z nich to założone w 1999 r. Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” (działalność na rzecz integracji), Klub

⁴⁸Kupiszewska D., PROMINSTAT Country Report Poland 2009, s. 25. W raporcie na temat Polski dotyczącym partycypacji politycznej podano informacje, iż nie ma w Polsce żadnych dostępnych danych na ten temat.

⁴⁹Grzymała-Kazłowska A., Akulturacja i strategie adaptacyjne imigrantów osiadłych w Polsce, [w:] A. Górny, A. Grzymała-Kazłowska, E. Kępińska, A. Fihel, A. Piekut, Od zbiorowości do społeczności: rola migrantów osiedleńczych w tworzeniu się społeczności imigranckich w Polsce, CMR Working Papers, Seria Prace Migracyjne 27(85), Warszawa 2007, s. 101.

Poezji Wietnamskiej, (skupiający poetów), Zespół Artystyczny Wietnamczyków (przygotowujący programy artystyczne, tańce), Klub Kobiet (integracja środowiska kobiecego, organizowanie imprez kulturalnych), Klub Seniorów, Klub Młodzieży i Studentów (organizujący imprezy kulturalne, pomoc w nauce), Związek Piłki Nożnej Wspólnoty Wietnamskiej w Polsce. W Warszawie działa również Szkoła Języka Wietnamskiego, założona w 2000 r., która prowadzi kursy języka wietnamskiego dla młodzieży wietnamskiej. W środowisku wietnamskim założono również Wspólnotę Katolików Wietnamskich założoną w 1996 r. (Halik 2006)⁵⁰

Uwarunkowania kulturowe podkreślane są jako ważny czynnik wpływający na zakładanie i korzystanie z ofert organizacji i stowarzyszeń etnicznych. Ukraińcy bardzo rzadko należą do stowarzyszeń i zazwyczaj nie czują potrzeby działania w nich, natomiast większość Wietnamczyków ma przynajmniej sporadyczną styczność ze stowarzyszeniami i uczestniczy w organizowanych przez nie cyklicznych imprezach oraz świętach (Stefańska 2008).⁵¹ Wietnamczycy wykazują tendencję do aktywniejszego udziału w stowarzyszeniach wietnamskich ze względu na silną potrzebę kontaktów z rodakami, kolektywny charakter ich wspólnoty, natomiast Ukraińcy są grupą bardziej zindywidualizowaną, wykazującą brak potrzeby do samoorganizowania się. W społeczności wietnamskiej można odnaleźć znacznie więcej prężnie działających stowarzyszeń min: Stowarzyszenie Wietnamczyków w Polsce „Solidarność i Przyjaźń” wraz z całą siecią działających pod jego egidą klubów zainteresowań (Klub Kobiet, Klub Młodzieży Wietnamskiej, Klub Seniorów, Klub Miłośników Poezji, Klub Piłki Nożnej, Klub Tenisa), Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Wietnamczyków. Te organizacje, a także Towarzystwo Wietnamskich Miłośników Buddyzmu, można zaliczyć do akceptujących komunistyczny ustrój w Wietnamie. W ostatnich latach zaczęły powstawać

⁵⁰ Halik T., Migrantka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych, Poznań 2006, s. 70-79.

⁵¹ Stefańska R., Instytucje etniczne a proces integracji różnych kategorii imigrantów, [w:] Grzymała-Kazłowska A., Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, Warszawa 2008, s. 198.

grupy opozycyjne w stosunku do władz Wietnamu: m.in. przy polskim Stowarzyszeniu Wolnego Słowa oraz w ramach organizacji Pomost Polsko-Wietnamski (Stefańska 2008).⁵²

Nie ma ogólnego spisu organizacji imigranckich w Polsce. Trudno jest też zidentyfikować, czy są to tylko organizacje imigranckie, czy polskie działające na rzecz imigrantów, lub polsko-cudzoziemskie. Na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji zamieszczone są informacje na temat organizacji mniejszości etnicznych i narodowych w Polsce (tabela 8).⁵³

Informacje na temat organizacji pozarządowych w Polsce, w tym imigranckich znajdują się również w bazie internetowej organizacji pozarządowych Stowarzyszenia Klon-Jawor.⁵⁴ Według danych w niej zawartych, najczęściej istnieje organizacje⁵⁵ ukraińskich, co nie potwierdza charakterystyki tej grupy jako mało skłonnej do zrzeszania się. Ta rozbieżność może być wynikiem tego, iż w spisie zawarte są wszystkie organizacje, także np. których działalność dotyczy gospodarczej współpracy, czy towarzystwa historyczne. W bazie organizacji pozarządowych znalazło się 75 organizacji ukraińskich, 5 czeczeńskich, 25 rosyjskich, 36 białoruskich, 20 wietnamskich, 13 ormiańskich, 4 nigeryjskie. Oprócz tego 2 organizacje o charakterze imigranckim skierowane do wszystkich cudzoziemców: Stowarzyszenie Cudzoziemców Studentów i Absolwentów Szkół Wyższych, Stowarzyszenie Cudzoziemców Zamieszkałych w Polsce „HELP”.

⁵² Stefańska R., Instytucje etniczne a proces integracji różnych kategorii imigrantów, [w:] Grzymała-Kazłowska A., Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, Warszawa 2008, s. 201.

⁵³ www.mswia.gov.pl, ostatnia aktualizacja 11.04.2008r., odczytane dnia 17.03.2010r.

⁵⁴ Szukając w wyszukiwarce bazy danych organizacji pozarządowych według klucza konkretnych narodowości (np. Ukraińcy, Ormianie, Rosjanie, ukraiński, ormiański, rosyjski, Ukraińców, Ormian, Rosjan) można otrzymać informacje na temat organizacji i stowarzyszeń zakładanych przez cudzoziemców z poszczególnych krajów, jednak zdarzają się przypadki, iż widnieje przy nich informacja, że dane na temat danej organizacji mogą być już nieaktualne, przy 36 organizacjach ukraińskich pojawiła się taka informacja; przy 1 czeczeńskiej; przy 4 rosyjskich; przy 6 białoruskich; przy 5 wietnamskich; przy 2 ormiańskich.

⁵⁵ Określenie organizacja stosuję w tym miejscu do określenia wszelkiego rodzaju fundacji, stowarzyszeń, związków, towarzystw, forów.

Tabela 8. Organizacje według narodowości cudzoziemców w Polsce

Organizacje	
białoruskie	<ul style="list-style-type: none"> • Białoruskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, • Związek Białoruski w Rzeczypospolitej Polskiej - w skład którego wchodzi, działające autonomicznie: Białoruskie Stowarzyszenie Literackie "Białowieża", Białoruskie Towarzystwo Historyczne, • Stowarzyszenie Dziennikarzy Białoruskich, • Rada Programowa Tygodnika „Niwa”, • Białoruskie Zrzeszenie Studentów, • Towarzystwo „Chatka” z Gdańska, • partia polityczna Białoruskie Zjednoczenie Demokratyczne, • Białoruskie Forum Samorządowe
ormiańskie	<ul style="list-style-type: none"> • Ormiańskie Towarzystwo Kulturalne z siedzibą w Krakowie, • Związek Ormian w Polsce im. Arcybiskupa Józefa Teodorowicza z siedzibą w Gliwicach, • Fundacja Kultury i Dziedzictwa Ormian Polskich z siedzibą w Warszawie, Fundacja Ormiańska KZKO
rosyjskie	<ul style="list-style-type: none"> • Rosyjskie Stowarzyszenie Kulturalno-oświatowe z siedzibą w Białymstoku, • Stowarzyszenie „Wspólnota Rosyjska” z siedzibą w Warszawie, • Stowarzyszenie „Rosyjski Dom” z siedzibą w Warszawie
ukraińskie	<ul style="list-style-type: none"> • Związek Ukraińców w Polsce, • Związek Ukraińców Podlasia, • Towarzystwo Ukraińskie w Lublinie, • Fundacja św. Włodzimierza Chrzcziciela Rusi Kijowskiej, • Związek Ukrainek, Ukraińskie Towarzystwo Nauczycielskie w Polsce, - Ukraińskie Towarzystwo Lekarskie, - Stowarzyszenie Ukraińców - Więźniów Politycznych Okresu Stalinowskiego, • Organizacja Młodzieży Ukraińskiej „PŁAST”, • Ukraińskie Towarzystwo Historyczne, • Związek Niezależnej Młodzieży Ukraińskiej

Źródło: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – opracowanie własne

Podobne informacje znajdują się również na stronie internetowej www.migrant.info.pl. Wymienione są tam takie organizacje imigranckie i polskie, w których pracują zarówno cudzoziemcy, jak i Polacy. Organizacje te pomagają w integracji, uzyskaniu pomocy prawnej etc. są to: Fundacja Inna Przestrzeń, Fundacja na rzecz Integracji Zawodowej, Społecznej oraz Rozwoju Przedsiębiorczości VIA, Fundacja „Ocalenie”, Stowarzyszenie „Emigrant”,

Ośrodek Migranta Fu Shengfu, Stowarzyszenie "Jeden Świat", Transkultura i Dialog Międzykulturowy (wietnamska), Fundacja VietForum (wietnamska), Fundacja na Rzecz Studentów Irackich, Kurdyjskie Centrum Informacji i Dokumentacji, Związek Studentów Kurdystanu, Fundacja Nasz Wybór (ukraińska), Proksenos (polsko-ukraińska), Ternopilśka (polsko-ukraińska), Koło Zainteresowań Kulturą Ormian KZKO (ze środowiska polskich Ormian), Ormiańskie Towarzystwo Kulturalne.

Ze względu na słabą aktywność organizacji imigranckich Organizacja ds. Migracji rozpoczęła w styczniu 2009 r. projekt „Aktywni i kompetentni. Migranci w społeczeństwie obywatelskim” współfinansowany przez Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich mający na celu zainteresowanie organizacji imigranckich aktywnym udziałem w życiu publicznym i poszerzenie ich wiedzy na temat procesów demokratycznych w Polsce oraz umiejętności reprezentowania interesów imigrantów w kontaktach z innymi instytucjami. W ramach projektu odbyły się seminaria i warsztaty zwiększające kompetencje przedstawicieli środowiska migrantów w zakresie funkcjonowania dialogu obywatelskiego oraz budowania dialogu międzykulturowego.⁵⁶ Oprócz Organizacji ds. Migracji programy mające na celu wspieranie organizacji imigranckich, integracji realizują: Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Inna Przestrzeń, Warszawskie Centrum Pomocy Rodzinie, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.⁵⁷

6. Wnioski

Celem niniejszego raportu był krótki przegląd regulacji prawnych i polityki unijnej i polskiej w zakresie dostępu imigrantów do praw i swobód politycznych oraz ich partycypacji w życiu publicznym. Pomimo tego, iż obecność imigrantów w Polsce nie jest dla społeczeństwa polskiego znacząca i nie wpływa na zmianę jego struktury istnieje potrzeba przeprowadzenia głębokiej i rzetelnej debaty na temat polskiej polityki integracji wobec obywateli państw trzecich. Istnieje również potrzeba monitorowania zjawiska migracji i zbierania odpowiednich

⁵⁶ www.iom.pl

⁵⁷ www.mazowieckie.pl

danych, pozwalających w dalszej kolejności na tworzenie korelacji między różnymi czynnikami wpływającymi na sytuacje imigrantów i ich integrację oraz poprawę jakości regulacji prawnych sprzyjających i ułatwiających ten proces. Z analizy obecnego stanu można wyłonić następujące zagadnienia, szczególnie istotne dla projektu iMAP.

1. Problem brak danych dotyczących politycznej partycypacji osób naturalizowanych. (naturalizacja a polityczna aktywność)

Opis problemu:

Nie ma instrumentów zbierających dane na temat politycznej partycypacji osób naturalizowanych, pozwalających na rozpoznanie zależności między wpływem naturalizacji na aktywność polityczną. Zależności te można by wykorzystać przy ewentualnym wprowadzeniu zmian w procesie nadawania praw politycznych, które nie koniecznie muszą wiązać się z naturalizacją.

Wnioski dla projektu:

Analiza problematyki powinna uwzględnić tą kwestię, i skupić się na ustaleniu potrzeb ustalenia wspomnianych zależności. Informacje te umożliwią zdefiniowanie nowych celów z zakresie naturalizacji, bądź potrzeby lub nie wprowadzenia zmian w sferze udzielania (po spełnieniu określonych wymogów) praw politycznych np. na poziomie lokalnym obywatelom państw trzecich legalnie przebywających na terytorium RP.

2. Brak informacji i danych na temat wykorzystywania swobód politycznych przez środowiska imigranckie.

Opis problemu:

Brak jest informacji dotyczących informacji na temat wykorzystywania przez imigrantów przysługujących im swobód politycznych. Należałoby dokonać analizy istniejących inicjatyw w tym zakresie.

2.1 Informacje na temat roli stowarzyszeń i organizacji.

Wnioski dla projektu:

Informacje na temat funkcjonowania stowarzyszeń, czy współpracują ze sobą? Czy uzyskują wsparcie od państwa, jeśli tak to jakie? Czy wpływają na izolację społeczności imigranckich w ramach swojej grupy, która istnieje, czy otwierają się na współpracę na zewnątrz? jeśli tak, to jaką?

2.2 Monitorowanie umiejętności reprezentowania przez środowiska imigranckie swoich interesów na zewnątrz.

Wnioski dla projektu:

Czy środowiska imigranckie mają możliwość reprezentowania swoich interesów na zewnątrz? Jakie inicjatywy podejmują? Czy podejmują wspólne inicjatywy i współpracę w tym zakresie?

2.3 Uczestnictwo w związkach zawodowych

Wnioski dla projektu:

Czy imigranci uczestniczą w strukturach i działalności związków zawodowych? Jeśli tak, to w jakich? Czy owe związki podejmują inicjatywy związane z ochroną ich praw i obroną ich interesów? Jak to zaangażowanie jest duże w porównaniu z odsetkiem imigrantów pracujących w Polsce legalnie?

3. Mechanizmy konsultacyjne i współpraca z organami doradczymi na poziomie krajowym i lokalnym

Opis problemu:

Społeczności imigranckie powinny mieć możliwość reprezentowania swoich interesów na zewnątrz i włączania się w dyskusje na poziomie krajowym i lokalnych dotyczące kwestii problematyki migracji i integracji. Interesy i problemy grup imigranckich powinny być przedmiotem konfrontacji z przedstawicielami instytucji państwowych. Niestety nie zawsze stanowisko środowisk imigranckich jest brane pod uwagę przy dokonywaniu różnego rodzaju zmian prawnych i inicjatyw na poziomie krajowym. Zjawisko takie może powodować ekskluzję społeczności imigranckich,

które będą tworzyły struktury tylko dla zaspokojenia potrzeb własnej społeczności. Dlatego istotną rolę odgrywa włączanie ich do współpracy na poziomie lokalnym i krajowym.

Wnioski dla projektu:

Czy podejmowane są inicjatywy współpracy z przedstawicielami instytucji państwowych? Czy mają one wpływ na podejmowane decyzje państwa dotyczące imigrantów? czy istnieje współpraca z organami doradczymi, jeśli tak, to jaką rolę odgrywa współpraca na poziomie lokalnym i krajowym?

4. Edukacja dotycząca politycznej aktywizacji imigrantów

Opis problemu:

Pomimo obecności imigrantów w szkołach polskich podejmowanie inicjatyw edukacyjnych w celu politycznej aktywizacji imigrantów do aktywnego udziału w życiu politycznym i publicznym i korzyści, które z tego wynikają. Odpowiednia edukacja na poziomie szkolnym może w późniejszym okresie mieć pozytywny wpływ na aktywność imigrantów w życiu obywatelskim, po nabyciu przez nich odpowiednich praw, kształtowanie odpowiednich postaw obywatelskich oraz poczucia przynależności do danej społeczności.

Wnioski dla projektu:

Należałoby dokonać analizy przeprowadzanych projektów pod kątem politycznej aktywizacji imigrantów. Czy takie projekty są przeprowadzane? W jakiej formie, przy wykorzystaniu jakich środków? Z kim podejmowana jest współpraca przy realizacji tego typu projektów, jakie metody są zastosowane i jak one przebiegają?

5. Programy mające na celu informowanie imigrantów o przysługujących i swobodach politycznych.

Opis problemu:

Pomimo tego, iż wszelkie swobody polityczne są imigrantom zagwarantowane w prawodawstwie krajowym, nie zawsze są oni świadomi tego, jakie prawa im

przysługują. Odpowiednia komunikacja państwa ze środowiskami imigranckimi w zakresie informowania ich o przysługujących im prawach jest istotnym elementem kształtowania i demokratycznego społeczeństwa.

Wnioski dla projektu:

Analiza podejmowanych inicjatyw pod kątem programów informowania imigrantów o przysługujących im swobodach obywatelskich i politycznych. Jakie programy są organizowane? w jakiej formie? Kto w nich uczestniczy? do jakich grup są skierowane?

Bibliografia

Atger F., A., Education and Political Participation of Migrants and Ethnic Minorities in the UE, CEPS Special Report, Bruksela 2009/ www.ceps.eu

Balicki J., (red.), Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy, Warszawa 2007.

Biernath M., Różnorodność integracji. Wymiary i mechanizmy procesu integracji [w:] Problemy integracji imigrantów, Koncepcje, badania, polityki, Łódziński S., Grzymała-Kazłowska A., (red.), Warszawa 2008.

Carrera S., A Comparison of Integration Programmes In the EU, Trends and Weaknesses, Challenge Papers No.1/March, Bruksela 2006.

Geyer F., Trends in the UE-27 regarding participation of third country nationals in the host country's political life. European Parliament PE.378.303, Bruksela 2007.

Grzymała- Kazłowska A., (red.), Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, Warszawa 2008.

Heelsum van A., Penninx R., Evaluating integration and participation policies for immigrants and minorities in an Amsterdam District: Oost, Amsterdam 1999, www.users.fmg.uva.nl/avanheelsum/1999%20Heelsum%20Penninx%20East.pdf.

Jasiński F., Smoter K., (red.), Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005.

Halik T., Migrancka społeczność Wietnamczyków w Polsce w świetle polityki państwa i ocen społecznych, Poznań 2006.

Kicinger A., Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów, CEFMR Working Paper 2/2005, Warszawa 2005.

Kupiszewska D., PROMINSTAT Country Report Poland 2009.

Malinowska I., Ochrona praw i wolności w Polsce, Warszawa 2009.

Müller-Hofstede Ch., Migrantenorganisationen, www.bpd.de/themen/BFIGW3.html

Stefańska R., Instytucje etniczne a proces integracji różnych kategorii imigrantów, [w:] Grzymała- Kazłowska A., Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce, Warszawa 2008

Weinar A., Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1993-2003, Warszawa 2006.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15-16 października 1999 r., [http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FDF288C271E839A1C1256E750055FFFA/\\$file/ME2813PL.pdf?Open](http://www.ukie.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/FDF288C271E839A1C1256E750055FFFA/$file/ME2813PL.pdf?Open)

Indeks Polityki Integracji Imigrantów, Niessen J., Huddleston T., Citron L., opublikowane przez British Council i Migration Policy Group, Bruksela 2007.

Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, (14615/04) 19 listopad 2004, <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf>

The Stockholm Programme, An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European Union Nr 17024/09, Bruksela wersja z dnia 2 grudnia 2009r.

www.ukie.gov.pl/WWW/news.nfs/DocByWykazZmian/D4C5FA2D226BF69FC1256EBC0047A9C7?open

Poland, SOPEMI Country Notes 2009, www.oecd.org/dataoecd/42/34/44068046.pdf

Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, (14615/04) 19 listopad 2004, <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf>

Akty prawne

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Council of Europe ETS No. 144, Strasburg 1992.

Commission of the European Communities (2000), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy COM (2000) 757, Bruksela

Commission of the European Communities (2003), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment (COM 2003) 336, Bruksela.

Opinion of the Economic and Social Committee on Immigration, Integration and the Role of Civil Society Organizations 2002/SOC/075, 21 marca 2002 r., Bruksela

Dyrektywa Rady 2003/109/WE, z dnia 25 listopada 2003 r., DZ.U. UE L16 z 23 stycznia 2004 r.

Commission of the European Communities (2002), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment (COM 2003) 336, Bruksela.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C/ 303/01) z dnia 14 grudnia 2007 r.

Ustawa z dnia 15 lutego 1962r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000r., Nr 28, poz. 353 i z 2001r. Nr 42, poz.475 oraz z 2003r. Nr 128, poz.1175).

Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 14 marca 2000r. (Dz. U. Nr 18, poz.231) w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków.

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505)

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz. U. Nr 113 poz. 984)

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, do rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 159 poz. 1547)

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78 poz. 483)

Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r., tekst jednolity z dnia 31 maja 2001 r. (Dz. U. Nr 79, poz. 855).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. Nr 21, poz. 97), tekst jednolity z dnia 17 maja 1991 r. (Dz. U. Nr 46, poz. 203).

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 oraz z 2007 r. Nr 25, poz. 162).



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