

PRAWO / LAW**PIOTR WOJNICZ****PRAWNE ASPEKTY INTEGRACJI IMIGRANTÓW
W UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE
WIELOKULTUROWOŚCI****1. Wprowadzenie**

Migracja towarzyszy dynamicznym i głębokim przemianom, które kształtują obecny okres dziejów. Stanowi ona element transnarodowej rewolucji, przeobrażającej społeczeństwa oraz życie polityczne i kulturowe wielu krajów¹. Zjawisko to jest procesem intensywnym, na które właściwe elementy państwowe są zmuszone odpowiadać konkretnymi regulacjami prawnymi. Proces ten nieuregulowany prawnie przez czynniki państwowe może prowadzić do chaosu organizacyjnego w kraju przyjmującym imigrantów, a w skrajnych przypadkach do destabilizacji porządku prawnego i społecznego. Dlatego też współczesne państwa, wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom, tworzą odpowiednie regulacje prawne, określające sposób przyjmowania imigrantów, charakter prawny ich pobytu oraz przebieg procesu integracji. Podstawowa zasada polityki imigracyjnej opiera się na założeniu, że państwo jest w stanie wpływać na kształt migracji zgodnie z określonymi celami².

Decyzja o migracji rzadko jest jednorazowym aktem, w ramach którego dana osoba, szukając lepszych szans życiowych, zmienia miejsca pobytu, zrywa więzi z miejscem urodzenia i asymiluje się w nowym kraju. Znacznie częściej opuszczenie ojczyzny i osiedlanie jest długotrwałym procesem, trwającym przez resztę życia imigrantów i wywierającym wpływ również na kolejne pokolenia³. Przynależności do danego kręgu kulturowego oraz aspekt religijny odgrywają istotną rolę w tym procesie. Z tych też względów polityka integracyjna wobec osiadłych przybyszów stanowi bardzo ważny i nierozłączny element prawa imigracyjnego Unii Europejskiej.

W odróżnieniu od tradycyjnych krajów napływu imigrantów, takich jak Stany Zjednoczone czy Australia, państwa europejskie długo nie uważały się

■ PIOTR WOJNICZ, dr prawa; e-mail: wojniczpiotr@wp.pl

¹ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 24.

² Por. W. Bryk, *Polska polityka imigracyjna w okresie integracji ze strefą Schengen*, w: *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, pod red. S. Konopackiego, Łódź 2009, s. 205.

³ S. Castles, M.J. Miller, dz. cyt., s. 39.

za imigrancie. W rezultacie w wielu z nich przez lata prowadzono liberalną politykę przyjmowania imigrantów, spychając na plan dalszy problematyką ich integracji społecznej i kulturowej⁴. Duży wpływ na kształt polityki integracyjnej w Unii Europejskiej wywarła lansowana w latach 70. i 80. XX w. ideologia wielokulturowości, zakładająca współistnienie wielu różnych kultur na obszarze jednego państwa.

Polityka integracyjna wobec imigrantów jest zasadniczo zagadnieniem nowym. Stanowiła reakcję Unii Europejskiej na napływ dużej rzeszy imigrantów – przedstawicieli różnych kultur na kontynent europejski. Jest to najtrudniejsza do uregulowania sfera polityki migracyjnej. Procesy integracyjne rozkładają się w czasie i wymagają stałego nadzorowania, gdyż pozostawione same sobie mogą wymknąć się spod kontroli i podążać w niepożądanym kierunku. Istotnym aspektem procesu adaptacji społecznej imigrantów jest prawo do życia w rodzinie. Z tych też względów jest to ta część polityki integracyjnej, która w prawodawstwie Unii Europejskiej została bardzo szczegółowo uregulowana. Prawo do życia w rodzinie wynika wprost ze standardów prawa międzynarodowego, a jednocześnie stanowi czynnik łagodzący procesy wchodzenia do nowego społeczeństwa. Wprowadzeniu przepisów dotyczących łączenia rodzin towarzyszyło wiele skrajnych emocji wynikających z jednej strony z różnych doświadczeń poszczególnych państw członkowskich, a z drugiej stanowiło reakcję na nadużywanie tego prawa przez samych imigrantów.

Imigranci są trwałym elementem europejskiej rzeczywistości. Z uwagi na znaczący udział cudzoziemców w populacji Unii Europejskiej nie należy umniejszać ich roli w dalszym rozwoju Wspólnoty ani lekceważyć zachodzących w tej społeczności procesów integracyjnych. Integracja przybyszów stanowi duże wyzwanie zarówno dla samej Unii, jak i poszczególnych państw członkowskich. W obliczu kryzysu wielokulturowości, nasilających się postaw antyimigranckich oraz niezadowolenia imigrantów z ich pozycji społecznej, wizja wielonarodowej, wielokulturowej, otwartej i tolerancyjnej Unii Europejskiej staje się ambitnym, ale trudnym do realizacji założeniem. Przewyciężenie kryzysu obecnej polityki wobec cudzoziemców wymaga rewizji dotychczasowych mechanizmów włączania imigrantów w budowanie zjednoczonej Europy zarówno w sferze ekonomicznej, społecznej, politycznej, jak i kulturowej⁵.

2. Trudności w procesie adaptacji społecznej imigrantów

W ostatnim czasie mamy do czynienia z narastającym niezadowoleniem społeczności imigrantów z polityki migracyjnej i integracyjnej (niski poziom edukacji, brak możliwości awansu społecznego, zamknięcie w przedmiejskich gettach, itp.). Taki stan rzeczy doprowadził na początku XXI w. do zamieszek w krajach Europy Zachodniej. Powstanie na terenie Iraku i Syrii Państwa

⁴ Por. J. Szymańska, *Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Studia Politologiczne” 2013, t. 27, s. 210.

⁵ Por. tamże, s. 207–208.

Islamskiego, którego bojownicy pochodzą również z krajów Europy Zachodniej, komplikuje sytuację i nasuwa pytanie, w jakim kierunku powinna iść polityka integracyjna Unii Europejskiej⁶. Prowadzone są badania mające na celu zrozumienie przyczyn, dla których grupy młodzieży wywodzącej się z drugiego lub dalszych pokoleń imigrantów z krajów muzułmańskich zwracają się przeciwko krajom, w których się urodzili i wychowali⁷.

Migracja wyciska piętno na każdym człowieku. Jacek Kubitsky zwraca szczególną uwagę na skutki, jakie wywołuje ona w sferze psychologicznej i emocjonalnej imigrantów⁸. Los ludzi oderwanych od własnej ojczyzny, własnego narodu, rodziny, kultury, czy też niejednokrotnie religii nie jest wolny od konfliktów. Proces ten pociąga za sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa. Na te zagrożenia składają się przede wszystkim przemiany psychiczne imigranta, jego osamotnienie i poczucie wyobcowania, oderwanie od życia kulturowego własnego kraju, powikłania w życiu rodzinnym, kryzysy tożsamości⁹.

Towarzyszące mobilności ludzkiej zjawisko odosobnienia wynika z całego kompleksu okoliczności, takich jak brak znajomości języka, odmienność zwyczajów, odrębność kulturowa. Czynniki te utrudniają przystosowanie się do nowego środowiska. Należy również pamiętać, że poczucie odizolowania imigrantów pogłębiają niejednokrotnie uprzedzenia i postawy dyskryminacyjne¹⁰. Człowiek, podejmując decyzję o emigracji z własnego kraju, nie wie, jaka czeka go przyszłość. Tylko nieliczne grupy zorganizowanych imigrantów mają wystarczającą wiedzę o celu swojej wędrówki. Przeważająca część z nich decyduje się na opuszczenie ojczyzny spontanicznie, pod wpływem impulsu, w następstwie wojny bądź kataklizmu, nie posiadając żadnego planu działania. Wyjeżdżając z ojczystych stron, czynią to w nadziei, że na obczyźnie odnajdą „szanse na lepsze życie”. Oderwanie od dotychczasowego środowiska, zburzone nadzieje na lepszą przyszłość, nieprzyjazne nastawienie miejscowej ludności powodują, że wśród imigrantów pojawia się poczucie odosobnienia, które w efekcie prowadzi do konfliktów w środowisku samych imigrantów¹¹.

⁶ Ciekawy sposób rozwiązania problemu powracających z wojny w Syrii i Iraku bojowników islamskich zaproponowały duńskie władze, a mianowicie wdrożyły w życie „miękkie metody resocjalizacji”. W mieście Aarhus zrezygnowano ze ścigania ich za terroryzm – pod warunkiem, że nie podejmą tego rodzaju działalności w kraju. Zamiast tego miejscowe władze pomagają im w zaadaptowaniu się do życia przez leczenie ran i urazów psychicznych po walkach. Nie próbuje się jednak zmienić ich światopoglądu, co sprawia, że komentatorzy są sceptyczni co do skuteczności tej metody. Zob. szerzej T. Zalewski, „Samotne wilki” dżihadu polują na Zachodzie z inspiracji *Al-Kaidy i IS*, <http://wyborcza.pl/1,91446,16862757,_Samotne_wilki_dzihadu_poluja_na_Zachodzie_z_inspiracji.html>, dostęp: 25.10.2014.

⁷ Por. A. Smolar, *Sarkozy na rozbudzone nadzieje imigrantów odpowiedział twardym językiem i represjami*, „Dziennik” 2007, nr 279, s. 17.

⁸ Szerzej na temat wpływu migracji na sferę życia emocjonalnego i psychicznego migranta zob. J. Kubitsky, *Psychologia migracji*, Warszawa 2012, s. 30nn.

⁹ Kongregacja Biskupów, *Instrukcja De pastoralis migratorum cura dotycząca duszpasterstwa migrantów* z 15 sierpnia 1969 r., nr 3, 4, tekst polski: „Studia Polonijne” 1981, t. 4.

¹⁰ Por. A. Casaroli, *Orędzie na Światowy Dzień Migranta* 1981, nr 2 (dalej cyt. OŚDM).

¹¹ Por. B. Bartz, *Problemy migrantów poszukujących pracy w Europie Zachodniej*, „Przegląd Humanistyczny” 1996, nr 5, s. 93–94.

Zmiana miejsca pobytu wiąże się zawsze z wykorzeniem z rodzimego środowiska, co pociąga za sobą odczucie zagubienia w anonimowym tłumie¹², stanowi także niejednokrotnie przyczynę konfliktów wewnątrzrodzinnych¹³. Ich źródłem jest przede wszystkim niestabilność życia imigrantów, przeciwstawne dążenia i priorytety na gruncie samej rodziny. Dochodzi wówczas do konfrontacji – z jednej strony gotowości do podjęcia trudów, poświęcenia, upokorzenia, dyskomfortu psychicznego, z drugiej zaś do odrzucenia uznawanych przez siebie dotąd wartości i zasad. Następstwem tego stanu rzeczy jest pojawiająca się obcość, brak wzajemnego zrozumienia zwłaszcza między pokoleniem rodziców i dzieci imigrantów, co w konsekwencji prowadzi do rozpadu więzi rodzinnych.

Trudności te wynikają z różnic między normami kraju pochodzenia i kraju przyjmującego. Rozczarowanie budzą próby przeniesienia tradycyjnych wyobrażeń i przyzwyczajzeń na nowy grunt. Ograniczenie możliwości realizacji pewnych elementów kultury imigrantów wywołuje sprzeczności. Wartości i normy przywiezione z kraju macierzystego w krańcowo zmienionych na obczyźnie warunkach zyskują nowe znaczenie. Imigranci, dążąc do ocalenia swojej tożsamości, orientują się bardziej na specyficzną kulturę mniejszości niż na kulturę kraju pochodzenia lub kulturę kraju przyjmującego. Brunon Bartz dodaje, że kultura imigrantów stanowi rodzaj „kultury mieszanej” albo „kultury międzyświata”. Kultura ta powstaje w wyniku próby skojarzenia własnej kultury z kulturą poznawaną w nowych warunkach życia. Stanowi ona zespół reakcji na doświadczoną dyskryminację i krzywdę społeczną¹⁴. Ponadto, jak podkreśla Tadeusz Paleczny, członkowie grup o imigracyjnym rodowodzie nie tworzą grup terytorialnych, ponieważ zamieszkując w kraju osiedlenia, pozostają w rozproszeniu, bez prawa do roszczeń terytorialnych względem konkretnego obszaru w jego granicach politycznych. Imigranci nabierają z czasem charakteru dwu- lub wielokulturowego, mając dwie ojczyzny – jedną w sensie „terytorialnym”, w postaci ojczyzny „prywatnej”, drugą „ideologiczną”, której odpowiednikiem jest terytorium społeczeństwa obywatelskiego¹⁵.

Z drugiej natomiast strony, w miarę napływu coraz to większej liczby imigrantów, w społecznościach przyjmujących zaczęły pojawiać się zachowania nacechowane agresją wobec tzw. obcych. Społeczeństwom zamieszkującym od pokoleń dane terytoria zaczęły przeszkadzać dzielnice imigrantów, odrębność kulturowa ich mieszkańców oraz konkurencja na rynku pracy. Imigrant stał się synonimem człowieka, który zabiera potencjalne miejsce pracy. Przesłanki tej frustracji wynikają zarówno z faktu fizycznego napływu imigrantów, jak i ich odrębności kulturowej¹⁶. Spowodowały eskalację zachowań agresywnych wobec

¹² Por. Jan Paweł II, OŚDM 2001, nr 2.

¹³ Por. B. Bartz, dz. cyt., s. 93.

¹⁴ Por. tamże, s. 93–94.

¹⁵ Por. T. Paleczny, *Socjologia tożsamości*, Kraków 2008, s. 54.

¹⁶ Por. M. Okólski, *Współczesne europejskie migracje międzynarodowe a dynamika procesów integracyjnych*, „Studia Socjologiczne” 2001, nr 1, s. 40–42.

cudzoziemców w wielu krajach Unii Europejskiej¹⁷. Być może słusznie zauważył François Mitterand, że w europejskim społeczeństwie został naruszony „le seuil de tolerance”, tzn. próg tolerancji wobec ludności napływowej¹⁸.

3. Wielokulturowość a polityka integracyjna Unii Europejskiej

Zjawisko migracji należy uznać za ważny czynnik kształtowania się społeczeństw wielokulturowych i niezależnie od przyczyn, dla których jest podejmowana, można ją postrzegać jako formę kontaktu kulturowego¹⁹. Rosnąca międzynarodowa mobilność ludzi zakwestionowała podstawy przynależności do państwa narodowego. Gwałtownie wzrastające zróżnicowanie wartości i praktyk kulturowych nie sprzyja procesom akulturacji i asymilacji, które przebiegają w stosunkowo krótkim czasie, niejednokrotnie ze szkodą dla samych imigrantów²⁰.

Przez stulecia dla ludzi ich tożsamość była związana głównie z miejscem zamieszkania²¹. Określenie przynależności do konkretnego państwa bądź grupy społecznej było czymś oczywistym²². Globalizacja znacznie wpłynęła na zmianę sposobu postrzegania przynależności do własnego narodu, kraju. Istotną konsekwencją procesu globalizacji stało się zjawisko ożywienia etnicznego oraz migracje międzykulturowe. W XXI w. zjawisko to cechuje masowy charakter, dlatego też stało się jednym z ważniejszych problemów polityki międzynarodowej. Problem etniczności jest wyraźnie widoczny na płaszczyźnie powiązania migracji z polityką i kulturą oraz sprowadza się do kontaktu różnych grup społecznych, ukazując ich zróżnicowanie kulturowe²³.

Hanna Mamzer stwierdza, że zjawisko wielokulturowości stało się bardzo powszechne przede wszystkim z powodu nasilających się procesów migracyjnych. Koncentruje się ono na wymiarze etniczności i jest utożsamiane z zetknięciem się ze sobą przedstawicieli przynajmniej dwóch narodowości. Początkowo „etniczność” była elementem najsilniej określającym kulturę, a ponadto bardzo mocno wiązano ją z zajmowanym obszarem geograficznym²⁴. Dopiero później

¹⁷ O znaczeniu nastrojów antyimigracyjnych w: B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2000, s. 829–830.

¹⁸ Por. M. Okólski, dz. cyt., s. 42.

¹⁹ Por. I. Lenartowicz, *Jeżeli nie edukacja, to co? Pedagogika międzykulturowa jako odpowiedź na rzeczywistość społeczeństwa wielokulturowego*, „Homo communicativus” 2007(2), nr 1, s. 113.

²⁰ Por. M. Kłopotki, *Polonia w Stambule: imigranci w globalnym mieście, tożsamość i obywatelstwo w dobie transnarodowych przestrzeni społecznych*, „Refleksje” 2010, nr 1, s. 235.

²¹ Por. A. Dudzińska, *Globalizacja a tożsamość narodowa*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2008(7), nr 2, s. 175.

²² Zob. szerzej C. Joppke, *Citizenship and Immigration*, Cambridge 2010, s. 34.

²³ Por. M. Micał, *Proces globalizacji we współczesnym świecie*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Szkice z dziedzin nauki” 2008(8), nr 3, s. 160.

²⁴ Por. H. Mamzer, *Wielokulturowość – czy wyzwolenie z więzów etnocentryzmu?*, „Przegląd Bydgoski” 2001, nr 12, s. 33–43.

zaczęto obejmować tym terminem kompleks stosunków społecznych i kulturowych we współczesnych społeczeństwach. Zjawisko wielokulturowości rozpatrywane jest z punktu widzenia jednostek terytorialnych, które z określonych powodów muszą radzić sobie z kontaktem z przedstawicielami innej kultury. Z przejściem ponad granicami państwa wiąże się przejście ponad granicami wyznawanych wartości. Takie stykanie się kultur jest uwarunkowane aspektem przestrzennym. Wielokulturowość w ten sposób zyskuje odmienny charakter: jest spotkaniem kultur powstałych w różnym czasie, choć na tej samej przestrzeni²⁵. Współcześnie termin ten ma wiele znaczeń, co wynika z interdyscyplinarności tego obszaru badań i analiz. W znaczeniu faktycznym jest wielością kultur. Odnosi się do współlistnienia kilku kultur lub ich przedstawicieli oraz obejmuje historię, system wartości, przekonania, poglądy i religię tych osób. Obejmuje też sposoby myślenia oraz zachowania i ma związek z socjalizacją, edukacją, językiem, a także komunikacją niewerbalną²⁶. Współczesne zderzenie i przenikanie się odmiennych grup etnicznych, wyznań religijnych oraz subkultur, przy wzroście technologicznej mobilności ludzi, kształtuje nowy wymiar zróżnicowania wielokulturowego²⁷. Jedną z cech współczesnego świata jest wzrastająca liczba państw imigranckich. W tym kontekście pojawia się problem wielokulturowości jako problem współlistnienia odmiennych wartości w ramach jednego państwa. Współczesna wielokulturowość dalece odbiega od tego obrazu, który opisywała jeszcze niedawno antropologia. Obecnie wyraża się w problemie różnic kulturowych w poszczególnych państwach, które mają swoje mniejszości etniczne, religijne, domagające się własnego miejsca w kulturze narodowej²⁸.

Ruchy migracyjne na terenie Unii Europejskiej stanowią obecnie podstawową siłę przeobrażającą ład kulturowy społeczności lokalnych²⁹. Jak twierdzi Edyta Gonet, wielokulturowość nie należy do nowych zjawisk obserwowanych na terenie Europy. Przez długi czas postrzegana była jako egzotyczna nuta, która może dziwić i interesować. Od zarania dziejów państwa Starego Kontynentu uważały się za jednolite pod względem kulturowym, językowym i etnicznym. To wyobrażenie o homogeniczności narodów europejskich zostało przerwane przez gwałtowny napływ imigrantów z Bliskiego Wschodu oraz powołanie do życia Unii Europejskiej. Monokulturowa Europa to zaledwie krótki epizod XIX i XX w. Wtedy ówczesne państwa europejskie pozbywały się odmiennych kulturowo osób przez wydalenie ich z kraju bądź uśmiercenie, a swoich

²⁵ Zob. szerzej. H. Mamzer, *Wielokulturowość a problem inności*, „Europa Wschodu i Zachodu” 2000, t. 4, s. 22–29.

²⁶ Por. D. Cianciara, *Aspekty wielokulturowości w dzisiejszej Polsce*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2012(1), nr 93, s. 129.

²⁷ Por. A.E. Pyrzyk, *Wielokulturowość w dobie globalizacji*, „Dialog Międzykulturowy” 2011, nr 1, s. 5.

²⁸ Por. W. Daszkiewicz, *Wielokulturowości a ideologia multikulturalizmu*, „Cywilizacja” 2010, nr 33, s. 196–199.

²⁹ Por. K. Krzywińska, *Problem migracji w państwach Unii Europejskiej*, „Studia i Analizy Europejskie” 2009, nr 4, s. 46.

obywateli „odpowiednio edukowały”³⁰. Były to zabiegi nieskuteczne, które miały ukształtować sztuczną i szlachetną kulturę homogeniczną. Zamiast niej pojawił się problem postrzegania wielokulturowości jako wyzwania dla tożsamości narodowych państw. Unia Europejska stoi więc przed trudnym zadaniem stworzenia jednakowych warunków bytowania dla wszystkich swych mieszkańców³¹.

Wielokulturowość zakłada, że różne kultury mogą współzysztować w ramach tego samego państwa, nie wchodząc sobie w drogę. Pogląd ten wywarł duży wpływ na kształt polityki integracyjnej wobec imigrantów w wielu krajach Europy Zachodniej po tym, jak od lat 60. zaczęły się w nich osiedlać rzesze pracowników z krajów Bliskiego Wschodu, Azji i Afryki. Przybysze – często zupełnie obcy kulturowo – mieli problemy z odnalezieniem się w nowym środowisku i, wobec biernej postawy władz, zamykali się we własnych wspólnotach. Europejscy politycy, z jednej strony nie chcąc zniechęcać przybyszów i tracić rąk do pracy, z drugiej licząc na ich szybki wyjazd, nie potrafili zaproponować im żadnej skutecznej polityki integracyjnej³².

Pomimo swojego znaczącego wpływu, wielokulturowość nigdy nie została adaptowana do oficjalnej polityki integracyjnej państw europejskich. Europa nie wypracowała jednolitego modelu postępowania wobec mniejszości kulturowych. Z jednej strony mamy państwową politykę uznania odrębności kulturowych w Wielkiej Brytanii i Holandii, której towarzyszy wspieranie tych odrębności z publicznych pieniędzy, z drugiej zaś ostentacyjne odrzucenie we Francji wielokulturowości jako niezgodnej z zasadami republikańskimi. Jeszcze innym torem poszły Niemcy, które przez lata prowadziły politykę wypierania się wielokulturowości. Niemieccy *gastarbeiterzy* przez lata byli postrzegani jako najemni pracownicy, którzy po wygaśnięciu umowy o pracę wrócą do swoich ojczyzn – odmawiano im prawa do nowego obywatelstwa, nie dbano o integrację³³.

Jan Brzozowski podaje za Stephenem Castlesem i Markiem J. Millerem trzy scenariusze adaptacji imigrantów do lokalnego społeczeństwa:

- pierwszy scenariusz: grupa imigrantów nie różni się znacząco pod względem kulturowym i socjoekonomicznym od społeczeństwa przyjmującego, a tym samym szybko się integrują i dostosowują do lokalnych warunków, np. Austriacy w Niemczech;
- drugi scenariusz: osadnicy tworzą etniczne społeczności (*ethnic communities*) – zamieszkują w określonych dzielnicach, tworzą własne organizacje i stowarzyszenia, kultywują etniczne wartości kulturowe. Nie są oni jednak wykluczeni przez większość dominującą kulturowo, ekonomicznie i politycznie,

³⁰ Szerzej na temat planów eksterminacji „obcych” zob. P. Padfield, *Himmler. Reichsführer SS*, Warszawa 2005, s. 320–436.

³¹ Por. E. Gonet, *Wielokulturowość jako problem jednoczącej się Europy*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2008(7), nr 2, s. 163–164.

³² Por. A. Kondaszewski, *Czy Europa zamknie drzwi cudzoziemcom? Kryzys multikulturalizmu*, „Refugee.pl” 2010, nr 17, s. 1.

³³ Por. B. Pasamonik, *Prawa kobiet i europejski kryzys multikulturalizmu*, „Kultura i Społeczeństwo” 2013, nr 3, s. 3.

a awans społeczny i amalgamacja z czasem umożliwia asymilację, np. Irlandczycy w Wielkiej Brytanii;

- trzeci scenariusz: powstają zbiorowości określane jako mniejszości etniczne (*ethnic minorities*). Występują wówczas największe problemy z asymilacją wynikające ze znacznych różnic kulturowych i socjoekonomicznych, np. Turcy w Niemczech³⁴.

Według Kazimierza Krzysztofka żyjemy w społeczeństwach o niespotykanej w nowożytnej historii skali różnorodności etnicznej, religijnej i kulturowej. Szacuje się, że z ponad dwustu państw globu zaledwie dwadzieścia stanowi państwa monoetniczne. Jedną z cech określających Europę jako formację kulturową jest maksymalizacja różnorodności na stosunkowo niewielkiej przestrzeni. Dlatego w większości państw wielokulturowość jest poważnym problemem politycznym³⁵.

Agnieszka Jeran uważa, że wielość kultur Europy nie podlega wątpliwości. Samo spojrzenie na tradycje narodowe, wyznaniowe i etniczne czyni z niej swoisty kolaż. Różnorodność ta może prowadzić do harmonijnego współistnienia. Cel ten jest jednym z założeń funkcjonowania Unii Europejskiej. W tym kontekście Europa jawi się nie tyle jako tygiel, w którym z różnorodności wytapiana jest wspólnota (jak chce tego wizja amerykańskiego tygla narodów), co jako społeczność otwarta – wieloetniczna, wieloreligijna, wielokulturowa³⁶. Na obszarze Unii Europejskiej niepodważalnie ma miejsce różnorodność kultur, języków, norm społecznych, a także standardów życia³⁷.

4. Założenia prawne polityki integracyjnej w Unii Europejskiej

Integracja przybyszów ze społeczeństwem lokalnym stanowi jeden z najważniejszych celów polityki migracyjnej i azylowej. Jest to zadanie trudne, ponieważ wymaga nie tylko pokonywania wielu przeszkód wynikających z różnic językowych i narodowościowych, ale również głębokich przepaści kulturowych, religijnych i cywilizacyjnych³⁸. Jak zauważa Izabela Koryś, samodzielna adaptacja w nowym otoczeniu społecznym i instytucjonalnym jest procesem długotrwałym. Będąc etnicznie i kulturowo „obcym”, imigrant automatycznie staje się łatwym obiektem dyskryminacji i nadużyć. Integracja imigrantów

³⁴ Por. J. Brzozowski, *Problem asymilacji muzułmańskich imigrantów w Europie*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 699, s. 54–55.

³⁵ Por. K. Krzysztofek, *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 78.

³⁶ Por. A. Jeran, *Kultura konsumpcji a kultura ubóstwa – trudny dialog wielokulturowej Europy*, „European Studies and Analyses” 2008, t. 1, s. 33.

³⁷ Por. Z. Zaleski, *Migracja w Europie – wady i zalety*, w: *Migracja – wartość dodatnia?*, pod red. K. Markowskiego, Lublin 2008, s. 102.

³⁸ Zob. szerzej J. Bałicki, P. Stalker, *Polityka migracyjna i azylowa. Wyzwania i dylematy*, Warszawa 2006, s. 256.

jest trudnym i wielowymiarowym procesem, zależnym od wielu czynników pozostających poza obszarem kontroli każdej ze stron integracji. W ogólnym zarysie, proces integracji charakteryzuje się jako dochodzenie imigrantów do równowagi w nowej społeczności, które umożliwi przygotowanie i włączanie ich do życia publicznego jako pełnoprawnych członków tego społeczeństwa. Modelowo integracja przebiega w sposób nieasymilacyjny i polega na uznaniu przez społeczeństwo przyjmujące tożsamości i wartości kulturowych wnoszonych przez imigrantów oraz stworzeniu mechanizmu zgodnego współistnienia społeczności³⁹. Jadwiga Plewko podkreśla, że wysoki poziom integracji społecznej charakteryzuje się intensywnością kontaktów między członkami danej zbiorowości, układem trwałych więzi społecznych spajających jednostki i grupy oraz ukształtowaną świadomością identyfikacji i łączności pomiędzy nimi. Obie grupy nie tylko akceptują wspólną kulturę, lecz wnoszą w nią również własny wkład. W tym samym czasie, kiedy ludzie pochodzący z różnych kultur uczą się od siebie nawzajem odmienności, każda jednostka lub grupa zachowuje poczucie kulturowej odrębności oraz świadomości swojego kulturowego dziedzictwa⁴⁰. W praktyce jednak pomiędzy środowiskiem imigrantów a lokalną społecznością często dochodzi do różnego rodzaju antagonizmów. Katarzyna Szymańska-Zybertowicz zauważa, że proces integracji imigrantów ma swoje miejsce pomiędzy dwoma skrajnymi procesami adaptacji społecznej imigrantów, a mianowicie asymilacji i gettoizacji⁴¹.

Podając za Renatą Stefańską, należy stwierdzić, że problematyka integracji imigrantów od początku istnienia Unii Europejskiej uznawana była za ważną dziedzinę współpracy. Pośrednio wynikało to z zapisów traktatu z Maastricht ustanawiającego Unię Europejską. Zgodnie bowiem z artykułem K.1 dokumentu takie dziedziny, jak: polityka azyłowa, migracyjna i polityka wobec obywateli państw trzecich, w tym warunki wjazdu i pobytu wraz z łączeniem rodzin oraz dostępem do rynku pracy miały stanowić przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Współpraca w tym zakresie miała odbywać się w ramach tzw. trzeciego filaru UE, a więc na szczeblu międzyrządowym. Dopiero w traktacie amsterdamskim tworzenie wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej powierzono Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że również w tym dokumencie do kwestii polityki integracyjnej odwołano się jedynie pośrednio.

³⁹ Por. I. Koryś, *Kobiety migrantki: warunki udanej integracji*, <<http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/800153987.pdf>>, dostęp: 23.08.2012.

⁴⁰ Por. J. Plewko, *Warunki integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2010, t. 2(38), s. 159.

⁴¹ Zob. szerzej K. Szymańska-Zybertowicz, *Nieobecne wyzwanie? Integracja jako zadanie polityki społecznej wobec cudzoziemców w Polsce po 1989 roku*, Toruń 2011, s. 113nn. Autorka za asymilację uznaje taką formę akulturacji, przy której następuje przejmowanie przez przybyszów systemu wartości, ideologii oraz stylów życia specyficznych dla kultury społeczeństwa przyjmującego jako własnych do takiego poziomu, gdy następuje utrata wcześniejszej (odziedziczonej) tożsamości kulturowej. Z kolei przez gettoizację rozumie taką sytuację, w której jednostki, będąc w sensie terytorialnym na obszarze panowania kultury kraju przyjmującego, faktycznie funkcjonują w obszarze reguł kulturowych typowych dla swego poprzedniego środowiska – obracają się głównie między „swoimi”, nie przyswajają nowego języka, obyczajów czy nawet sposobów ubierania się.

Wśród instrumentów prawnych przyjętych przez Radę UE wymieniono: środki z obszaru warunków wjazdu i pobytu, normy dotyczące procedur wydawania wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych, w tym dla celów łączenia rodzin oraz środki określające prawa i warunki, na których obywatele państw trzecich przebywający legalnie w jednym państwie członkowskim mogą przebywać w innych państwach członkowskich. Zastrzeżono jednak, że państwa członkowskie mogą w wyżej wymienionych dziedzinach utrzymywać lub wprowadzać środki krajowe. Mimo że polityka integracyjna zajęła ważne miejsce w podejmowanych przez UE inicjatywach i działaniach wobec cudzoziemców, nadal pozostała w zakresie suwerennych decyzji państw członkowskich⁴².

We wspomnianych wyżej traktatach nie odnoszono się wprost do kwestii integracji imigrantów. Dotykano jej jedynie w sposób pośredni. Po raz pierwszy *explicite* poruszono to zagadnienie dopiero podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere (15–16 października 1999 r.). We wnioskach prezydencji Finlandii wezwano do „prowadzenia bardziej zdecydowanej polityki integracyjnej (wobec obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium UE), której celem będzie przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii Europejskiej”⁴³.

W aktach prawa wspólnotowego przez dłuższy czas nie sformulowano definicji integracji. Uczyniono to dopiero w komunikacie z 2003 r. w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia. Zdefiniowano tam integrację jako dwukierunkowy proces, oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im obowiązkach obywateli państw trzecich będących legalnymi rezydentami oraz społeczeństwa przyjmującego, umożliwiający pełną partycypację imigrantów. Zakres praw i obowiązków obywateli państw trzecich powinien być skorelowany z długością ich legalnego pobytu w Unii Europejskiej⁴⁴. W tym też kontekście, jak zauważa Barbara Mikołajczyk, integracja nie tylko wykracza poza politykę przeciwdziałania dyskryminacji oraz zakłada poszanowanie podstawowych wartości Wspólnoty i praw człowieka (wolności myśli, demokracji, tolerancji, równości płci i respektowania obowiązku szkolnego), ale wymaga także uzyskania podstawowych umiejętności pozwalających na uczestniczenie w życiu społecznym. Integrację postrzega się jako interakcję i dialog międzykulturowy pomiędzy członkami społeczeństwa mający na celu poprawę wzajemnego zrozumienia. Ze względu na to wszystkie instytucje państwowe, środowiska polityczne, biznesowe oraz społeczne muszą wziąć odpowiedzialność za procesy integracyjne. Również imigranci, którzy mają zamiar osiedlić się w państwach członkowskich, muszą aktywnie uczestniczyć w procesie adaptacji, w szczególności ucząc się języka państwa goszczącego i zrozumienia podstawowych jego wartości⁴⁵.

⁴² Por. R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją? Polityki integracyjne w Europie*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa 2008, s. 131.

⁴³ Por. tamże, s. 131–132.

⁴⁴ Zob. szerzej I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Warszawa 2008, s. 266–267.

⁴⁵ Por. B. Mikołajczyk, *Integracja obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 161–162.

19 listopada 2004 r. Rada Europejska przyjęła *Wspólne podstawowe zasady w sprawie polityki integracyjnej wobec imigrantów w UE (Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union)*. Niedługo po ich sformułowaniu, w 2005 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie wspólnej agendy na rzecz integracji, zawierający propozycje konkretnych środków służących wprowadzeniu ich w życie, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym⁴⁶.

Izabela Wróbel wyróżniła następujące pola integracji: rynek pracy, prawa socjalne oraz sferę prawną, tj. prawa wynikające z pobytu, zakaz dyskryminacji i prawa demokratyczne. Natomiast obszary wymagające interwencji w celu ułatwienia integracji imigrantów to: zatrudnienie, znajomość języka, kultury i instytucji społeczeństwa przyjmującego, edukacja, dostęp do instytucji oraz publicznych i prywatnych dóbr i usług, częste interakcje między imigrantami a obywatelami państw członkowskich, zagwarantowanie możliwości praktykowania różnych religii i kultur, partycypacja imigrantów w procesie demokratycznym, zwłaszcza na poziomie lokalnym⁴⁷.

Jednym z elementów Programu Sztokholmskiego na rzecz integracji nowo przybyłych imigrantów było utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich⁴⁸. Jako cel ogólny teże instytucji określono wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie mających na celu umożliwienie obywatelom państw trzecich wywodzącym się z różnych środowisk gospodarczych, społecznych, kulturowych, religijnych, językowych i etnicznych spełnienia warunków uzyskania prawa pobytu i ułatwienie ich integracji ze społeczeństwami europejskimi. Ponadto prawodawca unijny zaznaczył, że Fundusz koncentruje się w pierwszym rzędzie na działaniach związanych z integracją nowo przybyłych obywateli państw trzecich⁴⁹. Jako cele szczególne Funduszu określono:

- opracowywanie i wdrażanie procedur przyjmowania imigrantów, które są istotne dla procesu integracji obywateli państw trzecich i wspierają ten proces;
- opracowywanie i wdrażanie procesu integracji nowo przybyłych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich;
- zwiększenie zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich;
- wymianę informacji, najlepszych praktyk oraz współpracy w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi w zakresie opracowywania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk oraz środków służących integracji obywateli państw trzecich⁵⁰.

⁴⁶ Por. R. Stefańska, dz. cyt., s. 133.

⁴⁷ Por. I. Wróbel, dz. cyt., s. 267.

⁴⁸ Decyzja Rady z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (2007/435/WE) (dalej cyt. Decyzja o EFIOPT).

⁴⁹ Decyzja o EFIOPT, art. 2, ust. 1.

⁵⁰ Decyzja o EFIOPT, art. 3.

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich odzwierciedla długą drogę, jaką przeszła Unia Europejska w sposobie postrzegania zjawiska imigracji. Ewolucja polityki imigracyjnej władz unijnych jest widoczna zarówno w jej regulacjach, jak i funduszach mających na celu wspieranie państw członkowskich w integracji przybyszów z krajów nieczłonkowskich, czyli innymi słowy, działanie na rzecz zrównania szans i praw imigrantów i obywateli państw członkowskich⁵¹.

Jak słusznie zauważył Paweł Grzybowski, pogłębiającego się zróżnicowania kulturowego społeczeństw nie da się uniknąć. Podejmuje się wiele działań w celu radzenia sobie z tym procesem, m.in. działania edukacyjne, których efektem ma być nie tylko pomoc w rozwiązywaniu bieżących problemów, ale również przygotowanie obecnych i przyszłych pokoleń do życia w społeczeństwach charakteryzujących się coraz częstszymi, świadomymi kontaktami z odmiennością⁵².

W Zielonej Księdze z 2008 r. zatytułowanej *Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych*, zwrócono uwagę na wartość edukacji w procesie imigracji i integracji imigrantów⁵³. W dokumencie tym podkreślono, że edukacja jest kluczem do integracji i udanego udziału w życiu społecznym i zawodowym⁵⁴. Ponadto wyeksponowano rolę edukacji przedszkolnej i szkolnej w zakresie integracji dzieci i młodzieży ze środowisk imigracyjnych oraz zwrócono uwagę na szczególne znaczenie opanowania umiejętności porozumiewania się językiem państwa pobytu, w którym odbywa się nauka⁵⁵. W dokumencie tym postrzega się rosnące zjawisko migracji jako istotny czynnik wpływający na wzmocnienie nie tylko kulturowej, ale również językowej różnorodności Unii Europejskiej⁵⁶. W tym kontekście powinno się zwrócić większą uwagę na kulturowy, językowy i intelektualny potencjał imigrantów oraz sprzyjać temu, by legalni imigranci stawali się łącznikami w dwustronnej wymianie międzykulturowej⁵⁷. Podkreślono również przekonanie, że dla udanej integracji osób ze środowisk imigracyjnych potrzebne są wyraźna wola, czas, wysiłek i otwartość ze wszystkich stron⁵⁸.

W prawodawstwie Unii Europejskiej brakuje jednego aktu prawnego, który obejmowałby swoim zakresem całą problematykę integracji imigrantów. Fragmentarycznie kwestii tej dotyczą dyrektywy dotyczące określonych

⁵¹ Por. *Od gości do sąsiadów. Integracja cudzoziemców spoza Unii Europejskiej w Poznaniu w edukacji, na rynku pracy i w opiece zdrowotnej*, pod red. N. Bloch i E. M. Goździak, Poznań 2010, s. 11–12.

⁵² Por. P. Grzybowski, *Edukacja europejska. Od wielokulturowości ku międzykulturowości. Koncepcje edukacji wielokulturowej i międzykulturowej w kontekście europejskim ze szczególnym uwzględnieniem środowiska frankofońskiego*, Kraków 2008, s. 11.

⁵³ Zielona księga „*Migracja i mobilność: wyzwania i szanse dla wspólnotowych systemów edukacyjnych*” COM (2008) 423 wersja ostateczna (dalej cyt. Zielona Księga 2008).

⁵⁴ Zielona Księga 2008, 17.

⁵⁵ Tamże, 18.

⁵⁶ Tamże, 19.

⁵⁷ Tamże, 20.

⁵⁸ Tamże, 27.

kategoriimigrantów⁵⁹. W 2004 r. Rada Unii Europejskiej sformułowała wspólne podstawowe zasady dotyczące integracji imigrantów, zaś Komisja zasady te dopracowała w swym komunikacie z 2005 r.⁶⁰ Komisja opublikowała również podręcznik integracji dla praktyków i twórców polityki⁶¹. Wspólnota dysponuje kompetencjami do stanowienia prawa w dziedzinach, które wiążą się z integracją imigrantów bezpośrednio lub pośrednio i tym samym wpływa na jej uwarunkowania i przebieg⁶². Polityka integracji jednak pozostaje głównie w gestii państw członkowskich. Tym niemniej UE może zapewnić im wsparcie oraz skuteczny bodziec działania poprzez instrumenty finansowe, koordynacji polityki, wymiany wiedzy i dobrych praktyk⁶³. Tym samym polityki integracyjne zaczęły w pewnym stopniu podlegać procesowi europeizacji⁶⁴.

Należy również stwierdzić za Barbarą Mikołajczyk, że kwestia integracji to najtrudniejsza do uregulowania część zjawiska imigracji, gdyż złożone procesy integracyjne rozkładają się w czasie i wymagają stałego monitorowania. Pozostawione same sobie wymykają się spod kontroli i mogą nawet zagrażać bezpieczeństwu państwa. Ze względu na to podejmowane przez państwa środki integracyjne wydają się w pełni uzasadnione, ale jednocześnie dość kontrowersyjne, ponieważ stały się elementem polityki bezpieczeństwa i sposobem zwalczania nielegalnej imigracji⁶⁵. Ponadto należy podkreślić, że granica między tolerancją a agresją jest nieznaczna i płynna. Nadużywanie gościnności oraz nadmierna

⁵⁹ 1. Dyrektywa 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz.Urz. L 304, 30/09/2004, s. 12–23;

2. Dyrektywa 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami, Dz.Urz. L 016, 23/01/2004, s. 44–53;

3. Dyrektywa 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, Dz.Urz. L 251, 03/10/2003, s. 12–18 (dalej cyt. Dyrektywa Rady 2003/86/WE);

4. Dyrektywa 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne standardy przyjęcia osób ubiegających się o azyl, Dz.Urz. L 31, 06/02/2003, s. 18–25;

5. Dyrektywa 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców (*displaced persons*) oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.Urz. L 212, 07/08/2001, s. 12–23;

6. Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.Urz. WE L 303 z 02/12/2000, s. 16;

7. Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.Urz. WE L 180 z 19/07/2000, s. 22.

⁶⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej. KOM (2005) 389 wersja ostateczna.

⁶¹ *Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki*, Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Bruksela 2007.

⁶² Zob. szerzej I. Wróbel, op. cit., s. 267–268.

⁶³ *Prawa imigrantów w Unii Europejskiej*, <<http://www.europapraw.org/news/prawa-imigrantow-w-unii-europejskiej>>, dostęp: 23.06.2012.

⁶⁴ Por. R. Stefańska, dz. cyt., s. 135.

⁶⁵ Por. B. Mikołajczyk, dz. cyt., s. 169.

roszczeniowość niektórych grup imigrantów powoduje, że wśród gospodarzy danego terenu może rodzić się niechęć do obcych. Swoistym przykładem tego stanu rzeczy są wydarzenia z miejscowości Kokkedal w Danii. Lokalne władze tego miasteczka zostały zdominowane przez muzułmanów, potomków osiadłych imigrantów, którzy chcąc podkreślić swoją większość, nie wyraziły zgody na tradycyjne obchodzenie świąt bożonarodzeniowych, tłumacząc to oszczędnościami. Z drugiej natomiast strony władze te nie oszczędziły środków finansowych na obchody muzułmańskiego święta Idal Fitra przypadającego na koniec ramadanu. Fakt ten stał się przyczyną szerokiej na arenie międzynarodowej debaty na temat sensu polityki wielokulturowości⁶⁶.

5. Prawo do życia w złączonej rodzinie podstawą integracji społecznej imigrantów

Prawo dołączenia rodzin jest jednym z najistotniejszych czynników ułatwiających społeczną integrację imigrantów⁶⁷ i jest wyrazem przestrzegania podstawowych praw człowieka. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stwierdza, że rodzina jest fundamentalną jednostką społeczeństwa, nad którą państwo powinno sprawować ochronę⁶⁸. Kwestia ta w prawie unijnym została najdokładniej uregulowana spośród wszystkich obszarów wchodzących w zakres polityki integracyjnej. Podyktowane to było przede wszystkim skalą zjawiska oraz towarzyszącym jej nadużyciom⁶⁹.

Dyrektywa Rady 2003/86/EC⁷⁰ z dnia 22 września 2003 r. określa warunki regulujące napływ imigrantów odwołujących się do akceptowanego powszechnie prawa do łączenia rodzin⁷¹. Należy jednak zauważyć, że przyjęciu tego dokumentu towarzyszyło wiele rozbieżnych emocji wśród państw członkowskich Unii Europejskiej⁷².

W treści dyrektywy zdefiniowano zjawisko łączenia rodzin jako „wjazd i pobyt w Państwie Członkowskim przez członków rodziny obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w tym Państwie Członkowskim w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta czy po”⁷³. W preambule powyższego dokumentu stwierdzono, że „łączenie rodziny jest niezbędne w celu umożliwienia

⁶⁶ Zob. szerzej w: J. Pawlicki, *Duńscy muzułmanie nie chcą choinki na Boże Narodzenie*, „Gazeta Wyborcza” 2012, nr 283, s. 12.

⁶⁷ Por. K. Groenendijk, *Family Reunification as a Right under Community Law*, „European Journal of Migration and Law” 2006, nr 8, s. 215.

⁶⁸ Por. J. Balicki, *Imigranci i uchodźcy w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 108.

⁶⁹ Zob. szerzej M. Duszczyk, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2011, s. 190.

⁷⁰ Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są objęte powyższą dyrektywą.

⁷¹ Por. J. Balicki, P. Stalker, dz. cyt., s. 235.

⁷² Por. K. Groenendijk, *Legal concepts of integration in EU migration law*, „European Journal of Migration and Law” 2004, nr 6, s. 118–121.

⁷³ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, roz. 1, art. 2.

życia rodzinnego. Pomaga ono stworzyć stabilność socjokulturową ułatwiającą integrację obywateli państw trzecich w danym państwie członkowskim, a także wspiera spójność gospodarczą i społeczną, będącą podstawowym celem Wspólnoty określonym w Traktacie⁷⁴. Powyższa dyrektywa ma zastosowanie w przypadku, „gdy członek rodziny rozdzielonej posiada dokument pobytowy wydany przez państwo członkowskie o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu, jeżeli członkowie jego rodziny są obywatelami państwa trzeciego posiadającymi dowolny status”⁷⁵.

Prawodawca określił również beneficjentów, którzy mogą korzystać z prawa łączenia rodzin. Przepisy dyrektywy są skierowane do członków podstawowej rodziny, a więc ich podmiotami są: małżonek członka rodziny rozdzielonej oraz nieletnie dzieci członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka. Wspomniana dyrektywa zawiera jednak pewne ograniczenia. W przypadku małżonków dopuszcza łączenie rodziny tylko jednego małżonka, co wynika z zakazu małżeństw poligamicznych. Zezwolenia na wjazd mogą nie uzyskać dzieci kolejnego małżonka. Państwa członkowskie mogą także określić minimalny wiek członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka. W celu zapewnienia lepszej integracji i uniknięcia wymuszonych małżeństw, państwa członkowskie mogą wymagać, aby członek rodziny rozdzielonej i jego małżonek osiągnęli minimalny wiek 21 lat, przed umożliwieniem połączenia się z małżonkiem⁷⁶.

W dyrektywie zostało także zdefiniowane pojęcie dziecka jako osoby poniżej granicy wieku pełnoletniości określonej przez dane państwo, niezamężne lub niezonate. Również w przypadku przybywających dzieci dokument dopuszcza dalsze ograniczenia pod warunkiem, że były one przewidziane w ustawodawstwie krajowym danego państwa członkowskiego w dniu wejścia w życie dyrektywy. Po pierwsze, w przypadku dzieci powyżej 12 roku życia, przybywających niezależnie od pozostałej rodziny, dopuszcza się żądanie przedstawienia dowodu na spełnienie warunków integracji określonych w ustawodawstwie krajowym. Drugie ograniczenie dotyczy dzieci, które w dniu złożenia wniosku ukończyły 15 rok życia. W ich przypadku państwa członkowskie mogą ustanowić wymóg, aby ich wjazd odbywał się na podstawie innej dyrektywy niż łączenia rodzin⁷⁷.

Maciej Duszczyk zauważył, że prawo do korzystania z przepisów zawartych w omawianej dyrektywie przysługuje obywatelowi państwa trzeciego, który ma prawo pobytu w jednym z państw członkowskich na okres dłuższy niż jeden rok i istnieją uzasadnione przesłanki, że uzyska on prawo do stałego pobytu. Jednocześnie musi on przebywać na terytorium danego państwa przez co najmniej dwa lata. Ponadto M. Duszczyk dodaje, że z powyższego prawa nie

⁷⁴ Preambuła dyrektywy Rady 2003/86/WE.

⁷⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 3, pkt. 1.

⁷⁶ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 4.

⁷⁷ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące stosowania Dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin z 8 października 2008 r., KOM (2008) 610 wersja ostateczna.

mogą korzystać osoby, które ubiegają się o status uchodźcy lub też przebywający na podstawie ochrony tymczasowej lub na podstawie innej formy ochrony międzynarodowej⁷⁸. Należy zwrócić uwagę, że powyższa dyrektywa nie ma zastosowania do obywateli Unii Europejskiej⁷⁹.

Izabela Wróbel podkreśla natomiast, że takie ograniczenie kręgu beneficjentów może prowadzić do pewnych nieprawidłowości. W państwach członkowskich, których prawo imigracyjne jest restrykcyjne, skutkiem stosowania dyrektywy może być bardziej uprzywilejowane traktowanie obywateli państw trzecich niż obywateli Unii. Autorka podaje tu przykład obywatela Unii pochodzącego z subkontynentu indyjskiego, który chciałby, a nie może, skorzystać z prawa do życia w złączonej rodzinie, czego konsekwencją może być wystąpienie „dyskryminacji odwrotnej”⁸⁰.

Państwa członkowskie określają treść, sposób, tryb oraz właściwość składania wniosków dotyczących korzystania z prawa do łączenia rodziny. Do wniosku dołącza się dokumenty dowodowe dotyczące związków rodzinnych, a także uwierzytelnione odpisy dokumentów podróźnych członków rodziny. W szczególnych przypadkach, w celu uzyskania dowodu na istnienie związków rodzinnych, odpowiednie instytucje mogą przeprowadzać rozmowy z członkiem lub członkami rodziny rozdzielonej oraz podejmować inne środki, które uznają za niezbędne. Rozpatrując wniosek dotyczący niepoślubionego partnera, członka rodziny rozdzielonej, organy państw członkowskich biorą pod uwagę, w charakterze dowodu na istnienie związku rodzinnego, takie czynniki, jak: wspólne dziecko, wcześniejsze wspólne zamieszkiwanie, rejestracja związku partnerskiego oraz wszelkie inne rzetelne dowody. Wnioski składane są i rozpatrywane w przypadku przebywania członków rodziny poza terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa członek rodziny rozdzielonej⁸¹.

M. Duszczyk zwrócił uwagę, że zgoda na łączenie rodzin nie jest bezwarunkowa. Władze państwa członkowskiego przed wydaniem pozytywnej decyzji badają, czy obywatel państwa trzeciego, który ma prawo pobytu na jego terytorium, będzie w stanie zapewnić swojej rodzinie odpowiednie standardy życia⁸². W przypadku wszelkich wątpliwości osoba, która złożyła taki wniosek, musi dostarczyć dowody, że członek rodziny rozdzielonej ma:

- zapewnione warunki mieszkaniowe, analogiczne do warunków rodzin zamieszkujących w danym regionie oraz spełnia ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa obowiązujące w danym państwie członkowskim;
- ubezpieczenie zdrowotne dla całej rodziny;
- wystarczające środki pieniężne do utrzymania siebie i członków rodziny, tak aby nie korzystać z pomocy opieki społecznej danego państwa⁸³.

⁷⁸ Por. M. Duszczyk, dz. cyt., s. 192.

⁷⁹ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 3, pkt. 3.

⁸⁰ Por. I. Wróbel, dz. cyt., s. 261.

⁸¹ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 5.

⁸² Por. M. Duszczyk, dz. cyt., s. 192.

⁸³ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 7.

Członkowie rodziny rozdzielonej mają natomiast prawo do:

- dostępu do edukacji;
- dostępu do podejmowania pracy najemnej i na własny rachunek;
- dostępu do poradnictwa zawodowego, kształcenia podstawowego i dalszego oraz przekwalifikowania⁸⁴.

Państwa członkowskie mogą odrzucić wnioszek o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodziny, cofnąć dokument pobytowy członkowi rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności w następujących przypadkach:

- jeżeli członek rodziny rozdzielonej nie posiada wystarczających środków utrzymania bez korzystania z systemu pomocy społecznej państwa członkowskiego;
- jeżeli między członkiem rodziny rozdzielonej a członkiem jego rodziny nie istnieją już faktyczne małżeńskie lub rodzinne więzi;
- jeżeli stwierdzono, że członek rodziny rozdzielonej lub niepoślubiony partner jest żonaty lub zamężny lub też znajduje się w stabilnym długotrwałym związku z inną osobą;
- wykorzystano nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, fałszywe lub sfalszowane dokumenty, popełniono oszustwo lub wykorzystano inne niezgodne z prawem sposoby;
- zawarto związek małżeński lub partnerski bądź też dokonano adopcji wyłącznie w celu umożliwienia zainteresowanej osobie wjazdu lub pobytu w państwie członkowskim⁸⁵.

Dyrektywa Rady 2003/86/WE budziła poważne kontrowersje zarówno na etapie procesu uchwalania, jak i po jej przyjęciu. Parlament Europejski zaskarżył ją do Trybunału Sprawiedliwości, zarzucając Radzie, iż w dyrektywie zostały pomyłone pojęcia „warunki integracji” i „cel integracji”. Parlament zauważył, że brakuje w dokumencie definicji „integracji”, przez co dyrektywa może zezwalać państwom członkowskim na znaczne ograniczenie prawa do łączenia się rodzin. Dostrzeżono również elementy dyskryminacji ze względu na wiek⁸⁶. Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił jednak obaw Parlamentu⁸⁷ i uznał, że przepisy powyższej dyrektywy nie naruszają prawa do poszanowania życia rodzinnego wyrażonego w art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸⁸.

⁸⁴ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 14.

⁸⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE, art. 16.

⁸⁶ Por. I. Wróbel, dz. cyt., s. 251.

⁸⁷ Zob. szerzej: Wyrok w sprawie C-540/03, Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej, Zb. Orz., 2006, I-05759.

⁸⁸ Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), art. 8 Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.

W październiku 2008 r. Komisja Europejska dokonała przeglądu dyrektywy oraz oceniła sposób jej wdrażania w państwach członkowskich jako niewystarczający. Kilka spraw zostało skierowanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁸⁹. Natomiast w 2011 r. Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących obszar Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE), dając tym samym początek szerszej debacie nad zmianą prawa do łączenia rodzin⁹⁰. Komisja uznała w tym dokumencie dyrektywę za jeden z etapów do harmonizacji polityki integracyjnej imigrantów. Ponadto podkreśliła, że łączenie rodzin jest dla imigrantów niezbędne do prowadzenia życia rodzinnego, a to z kolei ułatwia ich pełną integrację ze społeczeństwem przyjmującym.

Podstawowym celem publikacji Zielonej Księgi było zainicjowanie debaty na temat kształtu prawa do łączenia rodzin. Do udziału w tym dialogu zaprosiła wszystkie instytucje UE, władze krajowe, regionalne i lokalne, kraje kandydujące, partnerskie kraje trzecie, organizacje międzyrządowe i pozarządowe, wszystkie podmioty publiczne i prywatnych usługodawców zajmujących się sprawami związanymi z członkami rodzin, środowiska akademickie, partnerów społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i indywidualnych obywateli. Należy spodziewać się, że zainicjowana debata dotycząca łączenia rodzin pozytywnie wpłynie na proces integracji imigrantów.

6. Zakończenie

Proces integracji jest zjawiskiem rozłożonym w czasie, któremu towarzyszy wiele skrajnych emocji. Niejednokrotnie proces ten trwa znacznie dłużej niż trzy pokolenia. Dlatego też w przypadku obecnych imigrantów trudno oczekiwać, że w ciągu kilku lat staną się lojalnymi obywatelami Unii Europejskiej. W chwili obecnej zmiany, jakie zachodzą na kontynencie europejskim pod wpływem zwiększonej mobilności ludności, mają charakter dynamiczny i niełatwo jest przewidzieć, w jakim kierunku będą zmierzały. Unia Europejska jest synonimem luksusu dla imigrantów pochodzących z biednych regionów. Wydarzenia mające miejsce w pobliżu włoskiej wyspy Lampedusa czy hiszpańskiej enklawy Melilla w Maroku stanowią wyraz desperacji, z jaką imigranci starają się przedostać do Unii Europejskiej. Politycy europejscy, chcąc powstrzymać ten proces, tworzą różnego rodzaju programy mające na celu wyselekcjonowanie przydatnych imigrantów czy wręcz zamknięcie przed nimi drzwi⁹¹. Należy jednak podkreślić, że dopóki istnieją duże dysproporcje pomiędzy bogatą Północą a biednym Południem, napływ wielokulturowej rzeszy imigrantów będzie nieunikniony. Z tych też powodów budowa europejskiego systemu integracji osiad-

⁸⁹ Por. M. Duszczyk, dz. cyt., s. 194.

⁹⁰ Zielona Księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE), KOM (2011) 735 wersja ostateczna.

⁹¹ Zob. szerzej I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006, s. 249nn.

łych imigrantów opartego na specyficie regionu powinna być podstawą polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Społeczeństwo europejskie ma inne podejście do sprawy funkcjonowania w życiu codziennym imigrantów niż społeczeństwo amerykańskie czy australijskie. Dlatego też tworzenie polityki integracyjnej na wzór państw typowo imigranckich jest bardzo poważnym błędem, który może skutkować niezadowolaniem obu stron procesu, społeczności lokalnej i imigrantów. Biorąc pod uwagę, że Unia Europejska jest młodą organizacją, której członkowie mają różne doświadczenie z migracją, proces tworzenia wspólnej polityki integracyjnej imigrantów będzie przebiegał długo. Prawo migracyjne jest nową sferą działalności dla prawodawcy unijnego, aczkolwiek w chwili obecnej polityka ta stała się problemem ogólnospółnotowym. Należy również podkreślić fakt, że niektóre państwa członkowskie Wspólnoty stosunkowo niedawno stanęły przed wyzwaniami związanymi z migracją. Szczególnie dotyczy to państw Europy Środkowo-Wschodniej. Z kolei państwa Europy Zachodniej, mając duże doświadczenie z ruchami migracyjnym, stają przed potrzebą weryfikacji dotychczasowego podejścia do tego zjawiska oraz procesów integracyjnych. Koncepcja wielokulturowości na zachodzie Europy przyniosła negatywne skutki. W wielu przypadkach imigranci zostali zamknięci w przedmiejskich gettach, rozgoryczeni z powodu swej sytuacji społecznej. Młode pokolenie imigrantów pod wpływem radykalnych ruchów religijnych zwraca się przeciwko krajom, w których zostali wychowani. Próby ponownego włączenia ich do społeczeństwa państwa osiedlenia często są bezowocne.

W społeczeństwie wielokulturowym integracja jest rozumiana jako proces, przez który dana grupa etniczna nabywa prawa obywatelskie, społeczne, polityczne i kulturowe, które tworzą warunki dla większej równości⁹². Prawo do życia w rodzinie stanowi podstawę procesów integracyjnych imigrantów. Prawidłowa integracja obu środowisk – imigrantów, jak i gospodarzy miejsca – powinna przebiegać w atmosferze wzajemnego zrozumienia i szacunku. Imigranci, osiedlając się w określonym miejscu i funkcjonując w danej społeczności, powinni respektować standardy prawne, kulturowe i osiągnięcia cywilizacyjne kraju pobytu, przy zachowaniu prawa do kultywowania własnych tradycji. Z kolei gospodarze miejsca powinni solidaryzować się ze światem imigrantów, uczestniczyć w procesie ich adaptacji społecznej oraz zachowywać postawę tolerancyjną wobec odmienności kulturowej i cywilizacyjnej. Przestrzeganie pewnych reguł zachowania na zasadzie „gospodarz – gość” może spowodować, że proces wspólnej akceptacji odmiennych grup społecznych będzie następował w miarę bezkonfliktowo.

Zmiany religijne i kulturowe zachodzące na kontynencie europejskim, a wywołane migracją ludności, są porównywalne do tych, które były skutkiem reformacji w XVI w. Obecnie spora część imigrantów pochodzi z tak odmiennych kultur, że ich integracja w społeczeństwie europejskim jest niezwykle trudna⁹³. W Europie wyznawcy islamu stanowią średnio 3,3% ogółu populacji, przy czym w niektórych państwach jest to udział wyższy – w Bułgarii 12%, we Francji 7%,

⁹² Por. J. Balicki, P. Stalker, dz. cyt., s. 287

⁹³ Por. B. Mikołajczyk, dz. cyt., s. 159.

w Niemczech 4%, w Austrii 4,2%, w Wielkiej Brytanii 2,7%, we Włoszech 1,2%, w Hiszpanii ok. 1%⁹⁴. Ponadto wśród imigrantów można odnaleźć również wyznawców takich religii, jak buddyzm czy hinduizm. W mniejszym zakresie mamy do czynienia z przedstawicielami pierwotnych religii Afryki i Azji Południowo-Wschodniej. Fakt ten stał się przyczyną pewnego rodzaju „zamieszania” na europejskiej ziemi. Państwa europejskie od wieków opierały się na tożsamości chrześcijańskiej. Fala imigrantów pochodzących z różnych kontynentów i wyznających różne religie doprowadziła do zachwiania tego wielowiekowego ładu panującego na kontynencie europejskim.

Obecnie zetknięcie cywilizacyjne Europejczyków z ludźmi pochodzącymi z innych kręgów kulturowych powoduje ciekawe skutki na granicy przestrzegania prawa i zachowywania zwyczajów odziedziczonych po przodkach. Należy zauważyć, że pewne praktyki zwyczajowe dotyczące prawa do życia w rodzinie są przez prawo europejskie wręcz zakazane. Do takich praktyk można zaliczyć wielożeństwo, zawieranie małżeństw z dziećmi i pomiędzy dziećmi, rytualne samobójstwa związane ze śmiercią jednego z małżonków czy też obrzezanie kobiet⁹⁵. Należy zauważyć, iż dobrze skonstruowane i skutecznie przestrzegane normy prawne w tym zakresie mogą przyczynić się do wyeliminowania zaistniałych patologii, które niejednokrotnie są wyrazem nadinterpretacji starych zwyczajów plemiennych.

LEGAL ASPECT OF THE INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF MULTICULTURALISM

SUMMARY

The phenomenon of migration is accompanied by rapid and profound changes that gradually shape the present period of history. The phenomenon of migration is a very intensive process, which state authorities are forced to conform to specific regulations. Globalisation has affected the shape and extent of the migration of the population. The effect of globalization has become a phenomenon revive ethnic and cross-cultural migrations. Religious and cultural changes taking place on the European continent, and caused the migration of the population, are comparable to those which were the result of the Reformation in the sixteenth century. Currently, a large part of immigrants come from such different cultures that their integration in European society is extremely difficult. Europeans contact with people from other cultures causes interesting effects on the border law enforcement and preserving traditions inherited from their ancestors. The ideology of multiculturalism has suffered a crisis in many EU countries. Therefore, the EU legislator is forced to develop a new perspective on the integration process of migrants. The right to family reunification is an essential element of this process.

It should be noted that a well-designed and effectively complied with the law in this area can contribute to the effective elimination of pathologies that are often an expression of over-interpretation of old tribal customs.

KEY WORDS: migration, globalisation, multiculturalism, integration policy, European Union

⁹⁴ A. Nalborczyk, *Islam w Europie*, <http://www.muzulmanie.com/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=127:islam-w-europie&catid=40:leksykon&Itemid=113>, dostęp: 15.10.2014.

⁹⁵ Por. M. Urzędowska, *Obrzezanie kobiet zakazane teoretycznie*, „Gazeta Wyborcza” 2013, nr 111, s. 12.