

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obywatelstwa bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu imigrantów (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 67/04)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

obywatelstwa bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu imigrantów

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 10 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia i propozycje

1.1 EKES wskazuje, że w ostatnich dziesięciu latach UE poczyniła bardzo ważne kroki na rzecz zapewnienia równości praw, swobód i gwarancji związanych z obywatelstwem europejskim, wzmacniając kryterium miejsca zamieszkania w stosunku do kryterium obywatelstwa. Obywatelstwo europejskie ewoluuje w kierunku obywatelstwa opartego na miejscu zamieszkania i związanego z Kartą praw podstawowych oraz wartościami i zasadami zapisanymi w traktacie (TFUE).

1.2 Zdaniem Komitetu nadszedł właściwy moment na przeprowadzenie oceny i analizy niedokończonych zadań i przeszkód, które nadal stoją na drodze do tego, by obywatelstwo europejskie bardziej sprzyjało włączeniu społecznemu, uczestnictwu i działaniom obywatelskim i by było otwarte na włączenie wszystkich osób zamieszkujących w UE na stałe.

1.3 My, Europejczycy w XXI wieku, musimy podjąć istotne wyzwanie, które polega na poszerzeniu podstaw naszych demokracji i objęciu nimi nowych obywateli, którzy będą mieli równe prawa i obowiązki. Prawo do uzyskania obywatelstwa państw członkowskich i obywatelstwa europejskiego powinno zatem uwzględniać wszystkich imigrantów, którzy wnoszą ogromną różnorodność narodową, etniczną, religijną i kulturową. Komitet uważa, że demokracje europejskie są społeczeństwami wolnymi i otwartymi i powinny opierać się na zasadzie włączania wszystkich obywateli, niezależnie od ich pochodzenia i tożsamości.

1.4 EKES proponuje rozpoczęcie rozważań nad tym, czy obecne podstawy prawne i polityczne, na których opiera się europejska polityka w dziedzinie imigracji, obywatelstwa i integracji, są wystarczające dla współczesnych społeczeństw europejskich charakteryzujących się coraz większym pluralizmem i dużą różnorodnością.

1.5 Kryzys gospodarczy wyparł z programu działań politycznych ochronę praw podstawowych, integrację i walkę z dyskryminacją. EKES ostrzega przed ryzykiem związanym ze wzrostem nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów

i mniejszości. Aby zapobiegać takim postawom, decydenci polityczni, liderzy społeczni i media powinny podjąć działania oparte na dużym poczuciu odpowiedzialności i dawać dobry przykład polityczny i społeczny. Także instytucje UE powinny działać zdecydowanie na rzecz ochrony praw podstawowych.

1.6 Komitet pragnie wystosować zdecydowane przesłanie dla tych, którzy w oparciu o wykluczający nacjonalizm definiują tożsamość narodową i tożsamość europejską tak, że pomija ona prawa obywatelskie milionów osób o niedoskonałym statusie prawnym, ze względu na ich pochodzenie narodowe. Należy poprawić jakość demokracji europejskiej, poszerzając dostęp do obywatelstwa państw członkowskich i do obywatelstwa europejskiego.

Zalecenia dla państw członkowskich

1.7 Ponieważ wiele państw członkowskich ma restrykcyjne przepisy w zakresie dostępu do obywatelstwa, EKES zaleca przyjęcie elastyczniejszych regulacji i procedur administracyjnych, aby umożliwić obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydenta długoterminowego⁽¹⁾ dostęp do obywatelstwa.

1.8 Komitet zachęca państwa członkowskie do zawierania umów z krajami pochodzenia imigrantów, tak aby mogli oni posiadać podwójne obywatelstwo.

1.9 Państwa członkowskie powinny podpisać i ratyfikować Europejską konwencję o obywatelstwie z 1997 r. i Konwencję dotyczącą udziału obcokrajowców w życiu publicznym na poziomie lokalnym z 1992 r. oraz przestrzegać zasad proporcjonalności, skutecznej ochrony prawnej i niedyskryminacji w ramach swojej polityki nadawania i odbierania obywatelstwa.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2003/109.

1.10 EKES odnotowuje bariery utrzymywane przez poszczególne państwa członkowskie w zakresie praw politycznych: prawa do głosowania, stowarzyszania się, udziału w życiu politycznym, i zaleca zmianę przepisów tak, aby obywatele państw trzecich przebywający w danym państwie na stałe mieli prawa polityczne.

Propozycja dotycząca reformy traktatu

1.11 Komitet proponuje, by w przyszłości po rozpoczęciu nowego procesu reformy traktatu (TFUE) Unia Europejska zmieniła art. 20 tak, aby obywatelami Unii stały się także osoby będące obywatelami państw trzecich, zamieszkujące w UE na stałe i posiadające status rezydenta długoterminowego.

1.12 Kryterium pobytu tych osób powinno być stosowane do uzyskania obywatelstwa Unii. Jak już EKES wskazał w swojej wcześniejszej opinii ⁽²⁾, w prawodawstwie europejskim pobyt stanowi już kryterium przyznawania różnych praw i swobód gospodarczych, społecznych, kulturalnych i obywatelskich obywatelom państw trzecich. Wiele z tych praw ma charakter podobny do obywatelstwa europejskiego. W rzeczywistości jednak wyklucza się niektóre prawa polityczne, takie jak prawo do głosowania. EKES pragnie podkreślić, że „legalny pobyt na stałe powinien również otwierać drogę do uzyskania obywatelstwa Unii Europejskiej” ⁽³⁾.

Propozycja dla instytucji europejskich

1.13 Karta praw podstawowych UE ma charakter wiążący i tworzy nowe ramy dla europejskiej polityki w zakresie imigracji, integracji i obywatelstwa. Komisja powinna przeanalizować wpływ Karty na status i prawa obywateli państw trzecich, aby można było wdrożyć nowe inicjatywy dostosowujące przepisy imigracyjne zgodnie z gwarancjami zawartymi w Karcie.

1.14 Karta ustanawia podstawy prawne nowego pojęcia obywatelstwa rezydenckiego (zbiór wspólnych podstawowych praw i obowiązków) dla obywateli państw trzecich. Rozwijanie koncepcji obywatelstwa rezydenckiego powinno być jednym z priorytetów nowego programu politycznego, który będzie kontynuacją programu sztokholmskiego od 2014 r.

1.15 UE powinna przyjąć **kodeks imigracyjny** wnoszący większą przejrzystość i jasność prawną w dziedzinie praw i swobód obywateli państw trzecich zamieszkujących w UE. Komitet uważa, że europejskie przepisy imigracyjne powinny gwarantować równe traktowanie i zasadę niedyskryminacji.

1.16 Komisja powinna przeanalizować problemy utrzymujące się w praktycznych działaniach państw członkowskich na rzecz ochrony praw podstawowych obywateli państw trzecich, zwłaszcza w odniesieniu do praw społecznych, mobilności i dostępu do skutecznej ochrony prawnej.

1.17 Powinna też zbadać przeszkody utrzymujące się w niektórych państwach członkowskich, jeśli chodzi o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego i niebieskiej karty ⁽⁴⁾, i skutecznie przeprowadzić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciw tym państwom członkowskim, które nie przestrzegają przepisów wspólnotowych.

1.18 W ramach programu integracji Komisja powinna przeprowadzić analizę istniejących w państwach członkowskich procedur i przeszkód w zakresie nadawania i odbierania obywatelstwa oraz ich wpływu na obywatelstwo Unii.

1.19 Komitet wzywa Komisję Europejską do opracowania sprawozdania w sprawie stanu zaawansowania dyskusji w UE nad Konwencją ONZ w sprawie ochrony praw pracowników migrujących oraz członków ich rodzin ⁽⁵⁾. Komisja powinna przygotować warunki ratyfikacji tej konwencji.

2. Obywatelstwo europejskie

2.1 Rok 2013 został ogłoszony „Europejskim Rokiem Obywateli”. Obywatelstwo europejskie jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów kształtowania wspólnej tożsamości wszystkich Europejczyków. Komitet uważa, że bardzo aktualna jest filozofia polityczna leżąca u podstaw UE, kiedy to Jean Monnet stwierdził: „My nie tworzymy koalicji państw, my jednoczymy ludzi”.

2.2 Obywatelstwo europejskie nie jest pustym pojęciem, lecz odzwierciedla konkretny status prawny i polityczny obejmujący prawa i swobody. Demokracja, wolność, państwo prawa, równość i prawa człowieka to podstawowe wartości Unii, zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

2.3 EKES uważa, że w czasach tak trudnych jak obecne, gdy Europą targa poważny kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny, konieczne jest wdrożenie innowacyjnych strategii promowania obywatelstwa bardziej otwartego i sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także wzmocnienia poczucia pewności wśród wszystkich osób zamieszkujących Unię Europejską.

2.4 Komisja Europejska opublikowała drugie sprawozdanie w sprawie obywatelstwa europejskiego „Obywatelstwo europejskie: Twoje prawa, Twoja przyszłość”, w którym przeanalizowano istniejące bariery i problemy. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Komisji, lecz wskazuje na brak działań politycznych obejmujących obywateli państw trzecich, którzy posiadają podobne prawa i wolności europejskie, lecz nie mają obywatelstwa europejskiego

⁽²⁾ Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

⁽³⁾ Dz.U. 208 C z 3.9.2003, s. 76, punkt 4.3.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2009/50.

⁽⁵⁾ Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, 18.12.1990.

2.5 Komitet prowadzi wiele inicjatyw promujących większą aktywność obywatelską w UE, lecz zwraca uwagę na poważny problem, który dotyczy wielu młodych ludzi będących potomkami imigrantów w drugim lub trzecim pokoleniu i polega na dużej dyskryminacji i wykluczeniu osłabiającym ich poczucie przynależności do społeczeństwa, które uważa ich za „obywateli drugiej kategorii”.

3. Europejski program integracji: udział imigrantów w procesie demokratycznym

3.1 EKES zaproponował już 10 lat temu uczynienie z integracji zasadniczej części wspólnej polityki migracyjnej i wezwał do wdrożenia europejskiego programu w tej dziedzinie. Rada przyjęła w 2004 r. podstawowe wspólne zasady dotyczące integracji, w ramach których stwierdza się m.in. że „dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju i w sposób niedyskryminujący, ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji”, a także że „udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowaniu polityk i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację”.

3.2 Komisja Europejska we współpracy z EKES-em opracowuje europejski program integracji i stymuluje wiele działań wspierających państwa członkowskie. EKES i Komisja stworzyły Europejskie Forum Integracji⁽⁶⁾, aby ułatwić udział imigrantów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.3 Komitet wniósł wkład w program integracji opracowując szereg opinii⁽⁷⁾.

3.4 Forum dokonało analizy znaczenia, jakie dla integracji ma udział imigrantów w procesie demokratycznym, i stwierdziło, że państwa członkowskie ułatwiające dostęp do praw obywatelskich imigrantom przyczyniają się do ich integracji. Dlatego też EKES zaleca, by państwa członkowskie przyjęły w ramach ustawodawstwa krajowego elastyczniejsze przepisy, aby obywatele państw trzecich posiadający status rezydenta długoterminowego mogli uzyskać dostęp do obywatelstwa.

3.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje integracyjne podejście związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców i organizacji pozarządowych oraz ich działania ułatwiające udział imigrantów w życiu demokratycznym tych organizacji. Społeczeństwo obywatelskie stara się, by obywatele państw trzecich stali się aktywnymi członkami poszczególnych organizacji.

3.6 Integracja jest dwukierunkowym procesem społecznym polegającym na wzajemnym dostosowaniu imigrantów i społeczeństwa przyjmującego, który należy wspierać poprzez dobre sprawowanie rządów w Unii Europejskiej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wspólne podejście europejskie ma ogromną wartość dodaną, ponieważ łączy integrację z wartościami i zasadami zapisanymi w traktacie, z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji, z Kartą praw podstawowych, z Europejską konwencją o ochronie praw człowieka oraz ze strategią „Europa 2020”.

3.7 Europejskie przepisy migracyjne powinny gwarantować równe traktowanie i zasadę niedyskryminacji. W tym miejscu wypada również wspomnieć o kwestii praw i możliwości w zakresie języków i kultu. Komitet bardzo pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji dotyczącą dyrektywy⁽⁸⁾ w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.

3.8 EKES zaproponował jednak, by wszystkie osoby zamieszkujące w UE były traktowane sprawiedliwie, niezależnie od ich statusu imigranta czy narodowości, a w tym celu należy znieść niektóre ograniczenia, którymi obecnie obwarowany jest status obywatela Unii.

4. Narodowość, pobyt i obywatelstwo w Unii Europejskiej

4.1 Komitet pragnie odświeżyć dyskusję nad naturą obywatelstwa europejskiego w odniesieniu do osób będących obywatelami państw trzecich, którzy zamieszkują w UE legalnie i na stałe. Należy powrócić do podejścia przyjętego pierwotnie w konkluzjach ze szczytu Rady w Tampere⁽⁹⁾. Sprawiedliwe i równe traktowanie obywateli europejskich i obywateli państw trzecich określone w Tampere⁽¹⁰⁾ jest nadal jednym z priorytetów politycznych, ponieważ celów w tym zakresie nie osiągnięto przez czterdzieści lat od czasu powstania wspólnej polityki migracyjnej.

4.2 Zadaniem państw członkowskich jest nadawanie obywatelstwa na podstawie własnego ustawodawstwa, gdyż traktat w rzeczywistości nie przyznaje UE żadnych kompetencji w zakresie harmonizacji przepisów, która jest kwestią suwerenności narodowej.

⁽⁸⁾ COM(2013) 236 final.

⁽⁹⁾ Szczyt Rady Europejskiej w Tampere, konkluzje prezydencji, 15-16 października 1999 r.

⁽¹⁰⁾ W punkcie 18 stwierdza się:

„Unia Europejska powinna zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich. Bardziej zdecydowana polityka integracyjna powinna zmierzać do zapewnienia im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, 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”.

Zaś w punkcie 21 konkluzji, ustanowiono następujący priorytet: „Status prawny obywateli państw trzecich powinien zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich. Rada Europejska popiera możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa kraju, w którym zamieszkują oni przez dłuższy czas”.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 69–75; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13; Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16–22; Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19–27; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29–35; Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 95–98; Dz.U. C 318 z 23.12.2006, p. 128–136; Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 112–122.

4.3 Jednak we wszystkich państwach członkowskich organizacje imigrantów, związki zawodowe i organizacje pozarządowe prowadzą projekty i dyskusje dotyczące skrócenia terminów, uelastycznienia procedur naturalizacji i dostępu do obywatelstwa dla imigrantów oraz ułatwienia integracji, zważywszy na fakt, że ani społeczeństwo, ani państwo, które wyklucza równe traktowanie i nadanie praw osobom zamieszkującym w nim na stałe, nie ma charakteru integracyjnego.

4.4 Pojęcie obywatelstwa europejskiego jest silnie zakorzenione w traktatach, prawie wspólnotowym oraz Karcie praw podstawowych. Traktat (TFUE), a w szczególności art. 20, stanowi, że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Obywatelstwo, wraz ze sposobami jego nabywania i utraty zgodnie z porządkami ustawodawczymi poszczególnych krajów, jest zatem „uniwersalnym kluczem” dostępu do obywatelstwa UE ⁽¹¹⁾.

4.5 Ścisłe powiązanie między statusem obywatela europejskiego a obywatelstwem poszczególnych państw członkowskich było przedmiotem licznych dyskusji i krytyki od czasu ustanowienia obywatelstwa europejskiego Traktatem z Maastricht w 1992 r. Związek ten oznacza w zasadzie formalne wykluczenie z obywatelstwa Unii obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie w UE, ponieważ osoby te są w dalszym ciągu „niewidoczne” w europejskich dyskusjach nad obywatelstwem oraz w życiu politycznym i demokratycznym.

4.6 Restrykcyjna interpretacja obywatelstwa Unii zakłada, że istnieje homogeniczna i łatwo identyfikowalna grupa osób określanych jako obywatele europejscy oraz grupa osób określanych jako obywatele państw trzecich, którzy nie są uznawani za obywateli Europy.

4.7 Jednak kim są ci „obywatele” europejscy? Czy właściwe jest ograniczenie zakresu obywatelstwa Unii do osób, które posiadają obywatelstwo państw członkowskich? Czy obywatele państw trzecich nie mają już obecnie niektórych praw i wolności podobnych i porównywalnych do tych, którymi cieszą się obywatele europejscy? Jakie są obecne ograniczenia i wyzwania obywatelstwa Unii? Jaka jest rola udziału politycznego i prawa do głosowania w tym kontekście? Dlaczego wiele młodych osób będących potomkami imigrantów nadal jest „obywatelami drugiej kategorii”? Jeżeli udział imigrantów w procesie demokratycznym ułatwia ich integrację, to dlaczego są oni z niego wykluczeni?

4.8 Dotąd to państwa członkowskie pośrednio decydowały o tym, kto jest obywatelem Unii, a kto nim nie jest. Należy to zmienić, aby obywatelstwo Unii znalazło się w sercu integracji europejskiej.

⁽¹¹⁾ De Groot, G.R. (1998), „The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship”, rozdz. VI, w M. La Torre (red.), „European Citizenship: An Institutional Challenge”, The Hague: Kluwer International Law.

5. Europejskie obywatelstwo rezydencie

5.1 Karta praw podstawowych ustanawia ogólne podstawy nowego pojęcia obywatelstwa rezydencyjnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i uczestnictwu, które zdaniem Komitetu należy rozwijać.

5.2 Komisja wskazała, że Karta praw podstawowych jest punktem odniesienia dla rozwoju pojęcia „obywatelstwa rezydencyjnego” dla obywateli państw trzecich (obejmującego wspólny zbiór podstawowych praw i obowiązków).

5.3 Karta praw podstawowych UE ma charakter prawnie wiążący na wzór traktatów. Przekształcono w niej i skonsolidowano elementy statusu obywatelstwa Unii. Jej zakres zastosowania obejmuje zarówno obywateli europejskich, jak i obywateli państw trzecich. Tytuł V jest poświęcony „prawom obywatelskim”, lecz art. 41 Karty (prawo do dobrej administracji) i art. 45 ust. 2 (prawo podstawowe do swobody przemieszczania się i pobytu) dotyczą także obywateli państw trzecich.

5.4 EKES zwraca uwagę, że pozostałe postanowienia Karty mają zastosowanie do wszystkich osób bez względu na ich obywatelstwo. Karta ogranicza uprawnienia dyskrecyjne państw członkowskich, jeżeli chodzi o kwestie związane z bezpieczeństwem pobytu, łączeniem rodzin, wydaleniem, a także uzyskaniem lub utratą obywatelstwa. Jednym z podstawowych aspektów jest rozdział VI w sprawie wymiaru sprawiedliwości, obejmujący prawo do skutecznego środka prawnego i ochrony prawnej w przypadku pogwałcenia niektórych praw podstawowych i obywatelskich.

5.5 EKES uważa, że wspólnie obywatelstwo europejskie i Karta mogą mieć daleko idące skutki dla rozszerzenia zakresu statusu obywatelstwa europejskiego. Jednym z największych wyzwań wymagających rozwiązania jest zapewnienie dostępu do skutecznej ochrony prawnej obywateli państw trzecich, których podstawowe prawa i wolności zostały uchylone lub naruszone przez państwa członkowskie i ich władze w ramach prawa europejskiego ⁽¹²⁾.

5.6 Podczas prac przygotowawczych Konwentu Europejskiego EKES przyjął rezolucję, w której stwierdził, że: „Konieczne jest usprawnienie polityki na rzecz integracji imigrantów. Komitet wzywa Konwent do zbadania możliwości przyznania obywatelstwa Unii obywatelom państw trzecich, którzy posiadają status rezydenta długoterminowego” ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ S. Carrera, M. De Somer i B. Petkova (2012), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruksela.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 170, punkt 2.11.

5.7 W swoim komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki migracyjnej⁽¹⁴⁾ Komisja ustanowiła cel dotyczący rozwoju europejskich ram prawnych w zakresie przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich oraz wspólnego statusu prawnego w oparciu o zasady przyznawania praw i obowiązków na równi z obywatelami europejskimi, lecz w zależności od długości pobytu.

5.8 Zezwolenie imigrantom na uzyskanie obywatelstwa po upływie minimalnego okresu pięciu lat mogłoby być wystarczającą gwarancją, że wielu imigrantów z powodzeniem zintegruje się ze społeczeństwem, lub też mogłoby być pierwszym krokiem w kierunku uzyskania obywatelstwa danego państwa członkowskiego.

5.9 EKES w swojej opinii w sprawie *dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej* wskazał, że szerokie pojęcie obywatelstwa europejskiego byłoby zgodne z przyjętym przez Komisję pojęciem „obywatelstwa rezydencyjnego”.

5.10 EKES zgodził się, że „obywatelstwo rezydencyjne” na szczeblu europejskim należy rozumieć jako „obywatelstwo partycypacyjne i sprzyjające włączeniu społecznemu” dla wszystkich osób, które przebywają na stałe na terytorium Unii, gdzie zasada równości wszystkich osób wobec prawa jest jedną z najważniejszych zasad. Komitet zauważył już w swojej opinii w sprawie *dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej*, że w ten sposób zapewniono by „zobowiązanie do równego traktowania obywateli państw trzecich przebywających w jednym z państw członkowskich UE legalnie i na stałe, aby propagować i ułatwiać ich integrację obywatelską (równość wobec prawa)” oraz umożliwiono by przeciwdziałanie dyskryminacji, której ofiarą padają obecnie obywatele państw trzecich.

6. Dziesięć lat później – nierozwiązane problemy

6.1 W ostatnim dziesięcioleciu Europa wprowadziła strategię polityczną, przyjęła przepisy i wydała orzecznictwo o bardzo istotnym znaczeniu zarówno dla obywatelstwa Unii, jak i dla statusu obywateli państw trzecich. Procesy te przyniosły stopniowe rozszerzenie praw, wolności i gwarancji obywatelstwa europejskiego, w oparciu o miejsce zamieszkania. EKES uważa jednak, że rozszerzenie to jest niepełne i ma zbyt wiele ograniczeń.

6.2 Jednym z ważniejszych kroków legislacyjnych było przyjęcie **dyrektywy w sprawie obywatelstwa nr 2004/38**, która zharmonizowała w ramach jednego instrumentu prawnego wcześniej rozproszone i fragmentaryczne europejskie ramy prawne dotyczące swobodnego przepływu i pobytu. UE wykazała się szczególną aktywnością w uznawaniu praw i przyjmowaniu przepisów antydyskryminacyjnych dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli europejskich. W dyrektywie uznaje się wyraźnie, że członkowie rodziny

będący obywatelami państw trzecich cieszą się różnymi prawami i wolnościami o bardzo podobnym charakterze do tych, które przyznano obywatelom europejskim.

6.2.1 EKES podziela zdanie Komisji, która wskazała, że jednym z najważniejszych wyzwań jest zapewnienie wszystkim osobom w ich życiu codziennym dostępu do praw przewidzianych dyrektywą, eliminując niektóre niewłaściwe praktyki krajowe, a także zaoferowanie skutecznych środków odwoławczych tym, których swobody obywatelskie zostały naruszone.

6.2.2 Podczas gdy te „prawa obywatelskie” wynikają bezpośrednio z relacji rodzinnej, dostęp do nich może być zapewniony w chwili, gdy obywatele europejscy i ich rodziny skorzystają ze swobodnego przepływu lub wyemigrują do innego państwa członkowskiego. Mobilność wewnątrz europejska jest nadal jednym z warunków zapewnienia ochrony nadanej członkom rodziny z tytułu obywatelstwa europejskiego⁽¹⁵⁾. W dyrektywie uznaje się także prawo stałego pobytu dla członków rodziny po upływie okresu zamieszkania wynoszącego 5 lat.

6.2.3 EKES uważa jednak, że władze krajowe nadal utrzymują przepisy prawne i praktyki, które utrudniają swobodny przepływ i pobyt członków rodzin obywateli europejskich. Istnieją też nadal sytuacje odwrotnej dyskryminacji wobec zagranicznych członków rodzin obywateli europejskich, które wymagają rozwiązania⁽¹⁶⁾.

6.3 **Trybunał Sprawiedliwości UE** odgrywa bardzo aktywną i pozytywną rolę w zakresie ochrony i proaktywnej interpretacji przepisów i indywidualnych praw związanych z obywatelstwem europejskim⁽¹⁷⁾. Trybunał potwierdził, że obywatelstwo europejskie ma być podstawowym statusem obywateli europejskich⁽¹⁸⁾.

6.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie obywatelstwa i wskazuje, że dzięki przyjęciu dyrektywy uwzględniono znaczną część orzeczeń Trybunału, ponieważ zebrano najistotniejsze wyroki w sprawach związanych ze swobodnym przepływem i obywatelstwem europejskim do 2004 r.

⁽¹⁵⁾ Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

⁽¹⁶⁾ Roczne sprawozdanie europejskie w sprawie swobodnego przepływu pracowników w Europie 2010-2011, K. Groenendijk et al., styczeń 2012 r., Komisja Europejska, DG ds. Zatrudnienia. Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

⁽¹⁷⁾ Kostakopoulou, T. (2007), „European Citizenship: Writing the Future”, *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, nr 5, ss. 623-646.

⁽¹⁸⁾ C-184/99, Grzelczyk.

⁽¹⁴⁾ COM(2000) 757 final.

6.3.2 Trybunał przygotował też szerokie orzecznictwo w sprawie ogólnych zasad prawa europejskiego⁽¹⁹⁾, takich jak zasada proporcjonalności i niedyskryminacji, mających zastosowanie do wszystkich osób niezależnie od ich obywatelstwa lub statusu migracyjnego, które podlegają działaniom UE lub jej prawu. Orzecznictwo dotyczy także kompetencji państw członkowskich w sprawach dotyczących uzyskania lub utraty obywatelstwa oraz konsekwencji dla obywatelstwa europejskiego i związanych z nim praw.

6.3.3 Trybunał wielokrotnie wskazywał, że realizując kompetencje w dziedzinie obywatelstwa państwa członkowskie mają obowiązek zwracać szczególną uwagę na skutki swoich przepisów i decyzji w ramach europejskiego prawa dotyczącego obywatelstwa i swobodnego przepływu, a zwłaszcza pełnego wykonywania praw i swobód wynikających z obywatelstwa Unii⁽²⁰⁾.

6.4 **Od 2003 r. obowiązuje pakiet przepisów europejskich w sprawie imigracji** obejmujący instrumenty prawne dotyczące warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, oferujące prawa i gwarancje, z których część jest podobna do tych zapewnianych przez obywatelstwo europejskie. **Dyrektywa 2003/109⁽²¹⁾ dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi** ustanawia wspólny status prawny dla obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie i nieprzerwanie na terytorium państwa członkowskiego UE przez okres 5 lat.

6.4.1 EKES wskazuje, że podejście przyjęte w dyrektywie polegało na zbliżeniu statusu obywateli europejskich i obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, a także zapewnienie im ochrony pobytu w Unii. Jednakże wspólny status nie oferuje jeszcze równości i pełnego obywatelstwa tym osobom, lecz raczej „quasi równe traktowanie” czy też „quasi obywatelstwo trzeciej kategorii” podlegające szeregowi warunków⁽²²⁾. Jak wskazała Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w sprawie stosowania dyrektywy⁽²³⁾, choć art. 11 dyrektywy przewiduje „quasi równe traktowanie” rezydentów długoterminowych i obywateli, to jednak występuje poważny brak informacji co do sposobu zastosowania tego artykułu, co powoduje problemy w jego skutecznym wprowadzeniu w praktyce.

⁽¹⁹⁾ De Groot, G.R. (2005), „Towards a European Nationality Law”, w H. Schneider (red.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Vol. 1, ss. 13-53.

⁽²⁰⁾ Zob. na przykład sprawy: C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur czy C-135/08, Rottmann. Véase J. Shaw (red) (2012), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, Centrum Monitorowania Obywatelstwa EUDO, Florencja.

⁽²¹⁾ Analiza dotycząca dyrektywy i jej początków znajduje się w: S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

⁽²²⁾ Zob. art. 11 dyrektywy. Groenendijk, K. (2006), „The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals”, w R. Bauböck, E. Ersboll, K. Groenendijk y H. Waldrauch (red.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume I: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, ss. 385-410.

⁽²³⁾ COM(2011) 585: Sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE.

6.4.2 Z drugiej strony dyrektywa przewiduje jako jeden z aspektów swojej wartości dodanej możliwość korzystania ze „swobody przepływu” lub mobilności do innego państwa członkowskiego oraz uzyskania „prawie równego” traktowania. Włączenie wymiaru mobilności wewnątrz europejskiej lub swobodnego przepływu przypomina model obywatelstwa Unii określony w europejskich przepisach dotyczących obywatelstwa, jeżeli chodzi o promowanie mobilności wewnątrz europejskiej.

6.5 Pozostałe dyrektywy dotyczące europejskich przepisów migracyjnych również obejmują wymiar „mobilności wewnątrz europejskiej” i związane z tym podejście podobne do koncepcji statusu rezydenta długoterminowego, aby zwiększyć atrakcyjność europejskich rynków pracy, **jak np. dyrektywa 2009/50 w sprawie niebieskiej karty dla wysoko wykwalifikowanych imigrantów**.

6.6 EKES uważa jednak, że ze względu na niewłaściwe wdrażanie dyrektyw przez niektóre państwa członkowskie warunki i kryteria mające zastosowanie do obywateli państw trzecich i ich rodzin w zakresie pobytu i pracy w państwie członkowskim innym niż to, w którym przyznano im zezwolenie europejskie, są odległe od swobody przepływu transgranicznego obywateli europejskich.

6.7 Ponadto fragmentaryczny i sektorowy charakter ram prawnych w dziedzinie legalnej imigracji nie sprzyja równemu traktowaniu i jednolitym prawom obywateli państw trzecich przebywających w UE i pragnących skorzystać ze swobodnego przepływu wewnątrz UE⁽²⁴⁾.

7. Dialog z krajami pochodzenia

7.1 Komitet stwierdził w innych opiniach, że należy poprawić dialog polityczny i społeczny z krajami pochodzenia imigrantów przybywających do Europy, tak więc z zadowoleniem przyjmuje zawarcie różnych umów.

7.2 Dialog ten powinien obejmować także prawa obywatelskie. Komitet uważa, że umowy międzypaństwowe dopuszczające podwójne obywatelstwo są bardzo pozytywne, gdyż dzięki nim obywatele państw trzecich mogą korzystać z praw obywatelskich, społecznych i politycznych.

7.3 Jednakże niektóre państwa członkowskie uzależniają prawa polityczne od zasady wzajemności. Komitet wskazuje, że choć jest to pozytywny instrument, to w niektórych przypadkach prowadzi on do ograniczenia praw osób pochodzących z krajów nieuznających kryterium wzajemności.

⁽²⁴⁾ S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruksela.

7.4 EKES pragnie, by polityka zagraniczna UE była głęboko zaangażowana w propagowanie światowego zarządzania międzynarodowymi migracjami zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych i w oparciu o takie międzynarodowe instrumenty prawne jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowa konwencja ONZ w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin (Komitet zaproponował ⁽²⁵⁾ UE jej ratyfikację), Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz konwencje MOP.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.