

Partycypacja polityczna imigrantów w Polsce. Na przykładzie aktywności cudzoziemców w wyborach samorządowych w latach 2014 i 2018

MONIKA TROJANOWSKA-STRZĘBOSZEWSKA¹

ORCID: 0000-0002-3971-8162

UKSW w Warszawie

Zagadnienie partycypacji politycznej imigrantów w Polsce nabiera aktualności i warte jest ponownego rozważenia przez władze państwowe wraz z rosnącą liczbą imigrantów osiedlających się w Polsce. Z uwagi na strukturę imigracji do Polski, charakteryzującą się dominacją imigrantów pochodzących spoza Unii Europejskiej, kwestie te nie podlegają regulacjom unijnym, odnoszącym się wyłącznie do obywateli UE. Otwartym pozostaje pytanie czy polskie władze podejmą działania w kierunku obejmowania wybranymi prawami politycznymi także imigrantów z krajów trzecich, którzy przenieśli centrum swojej aktywności życiowej do Polski. W artykule podjęty został temat partycypacji politycznej imigrantów w Polsce na przykładzie ich aktywności w wyborach lokalnych w 2014 i 2018 r. Jego zasadniczym celem badawczym jest identyfikacja kluczowych uwarunkowań partycypacji wyborczej cudzoziemców oraz analiza danych Państwowej Komisji Wyborczej, ukazujących rzeczywisty stopień korzystania przez cudzoziemców mieszkających w Polsce z przysługujących im praw wyborczych na poziomie lokalnym (prawa wybierania i prawa do kandydowania). Przeprowadzone analizy posłużyły ujawnieniu możliwości, barier i wyzwań, formalnych i praktycznych, zwłaszcza natury systemowej, w zakresie partycypacji wyborczej imigrantów w Polsce, zarówno tych, którym takie prawa już przysługują, jak i tych, którym prawa te mogliby uzyskać.

Słowa kluczowe: partycypacja polityczna, partycypacja wyborcza, cudzoziemcy, wybory samorządowe, prawa wyborcze, obywatele UE

¹ Kontakt: m.strzeboszewska@uksw.edu.pl

Political participation of immigrants in Poland. The case of foreigners' activity in the local government elections in 2014 and 2018

The issue of political participation of immigrants in Poland is becoming current and is worth re-considering by the state authorities because of the growing number of immigrants settling in Poland. Due to the structure of immigration to Poland, characterized by the dominance of immigrants coming from outside the European Union, these issues are not subject to EU regulations that apply only to EU citizens. It is an open question whether the Polish authorities will take action to extend certain political rights to immigrants from third countries who have moved the center of their life activities to Poland. The article discusses the issue of political participation of immigrants in Poland on the example of their activity in local elections in 2014 and 2018. The research objective is to identify the key determinants of electoral participation of foreigners and to analyze the data of the National Electoral Commission, showing the actual degree of use by immigrants living in Poland of their electoral rights at the local level (the right to vote and the right to stand for election). The conducted analysis aims to reveal formal and practical possibilities as well as barriers and challenges, especially of a systemic nature, in the field of electoral participation of immigrants in Poland, both those who already have such rights and those who could obtain these rights.

Keywords: political participation, electoral participation, immigrants, municipal election, election rights, citizens of the European Union

1. Wprowadzenie

W społeczeństwach demokratycznych zaangażowanie polityczne obywateli jest wartością pożądaną, która nie tylko legitymizuje określone rządy, ale stanowi fundament autorytetu i prawomocności władzy, równocześnie sprawiając, że czujemy się członkami konkretnego ładu politycznego. Co więcej, wydaje się, że ład demokratyczny ze swojej natury wymaga postawy aktywnego członka społeczności. Istotą, a i zaletą porządku demokratycznego – jak podkreślają Russell J. Dalton i Hans-Dieter Klingemann – jest bowiem to, że „właśnie przez artykulację interesów, przekaz informacji oraz deliberację preferencje publiczne mogą zostać zidentyfikowane, ukształtowane i przekształcone w decyzje zbiorowe uznawane za prawowite”². Z tego punktu widzenia dla demokracji ważne staje się zapewnienie równości praw politycznych i szans realnego korzystania z nich. Postulaty te nie budzą wątpliwości wobec formalnych członków społeczności państwowej, czyli obywateli. Zdecydowanie bardziej problematyczne kwestie te stają się w odniesieniu do imigrantów o różnym statusie prawnym (m.in. rezydentów długoterminowych, imigrantów posiadających zezwolenie na pobyt tymczasowy, osób posiadających status uchodźcy czy osób objętych inną formą ochrony międzynarodowej).

Zachodzące obecnie na masową skalę procesy migracyjne, zwłaszcza w warunkach integrującej się Europy, prowokują do stawiania na nowo pytań, kto i na jakich warunkach może uczestniczyć w procesach zaangażowania politycznego. Czy wpływ

² R.J. Dalton, H-D. Klingemann (2010), Obywatele a zachowania polityczne, w: Dalton, R. J., Klingemann H.-D. (red.), *Zachowania polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 47.

na władzę sprawowaną nad terytorialnie zorganizowaną zbiorowością powinien być limitowany posiadaniem obywatelstwa konkretnego państwa, wykluczając tych wszystkich, którzy choć mieszkają i pracują na obszarze danej społeczności politycznej, w sensie formalno-prawnym do niej nie przynależą? Czy też kwestie włączania społecznego powinny być na tyle w nowoczesnych demokracjach istotne, aby dopuszczać do aktywnego udziału w życiu wspólnot politycznych także imigrantów, by wzmacniać ich poczucie przynależności do wspólnot, w których zdecydowali się ulokować centrum swojej aktywności życiowej?

Kwestie te dyskutowane są w Europie już od kilku dekad. Pierwotnie odnosiły się do ugruntowanych demokracji zachodnioeuropejskich, w których od połowy wieku XX systematycznie wzrastała liczba mieszkańców niebędących obywatelami. Ważnym przejawem tych procesów była związana z postępującą integracją europejską rosnąca liczba migrujących obywateli państw członkowskich, którzy korzystając z prawa do swobodnego przemieszczania się, przebywania i podejmowania pracy zmieniali kraj zamieszkania. Aby umożliwić im zaangażowanie demokratyczne i korzystanie z praw politycznych przy równoczesnym wzmacnianiu i intensyfikowaniu więzi z nową wspólnotą polityczną stanowiącą ich obecne miejsce zamieszkania, zarówno Rada Europy, jak i Unia Europejska przyjęły rozwiązania prawne przełamujące tradycyjne związki praw politycznych z obywatelstwem. Obie instytucje zwróciły szczególną uwagę na środowisko lokalne, w którym żyją, pracują, organizują się i z którym także identyfikują się jednostki, w tym imigranci. Na mocy prawa UE i konwencji Rady Europy zdecydowano się przyjąć przepisy – choć odmienne, co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego przyznawanych praw – stwarzające możliwość włączania się imigrantów w życie polityczne wspólnot lokalnych, także poprzez aktywność wyborczą.

W Polsce problematyka partycypacji politycznej imigrantów była w przestrzeni polityczno-publicznej praktycznie nieobecna. Stan ten łączyć można zarówno z utrzymującym się do połowy drugiej dekady XXI wieku śladowym poziomem imigracji do Polski, co niejako czyniło temat ten bezpodstawnym dla polityki państwowej, jak i dominującą w sferze polityczno-partyjnej tradycyjnej narracji silnie łączącej prawa polityczne z obywatelstwem, zaś samo obywatelstwo z narodowością. Związek ten wyrażał się nie tylko w podstawach ideowych, ale także konkretnych przepisach prawnych dotyczących zakresu praw politycznych przyznawanych imigrantom w Polsce czy możliwości nabywania polskiego obywatelstwa³. W decydującym stopniu sytuację tę zmieniła akcesja Polski do UE, która zobligowała polskie władze do przyjęcia regulacji prawa UE, w tym odnoszącego się do praw politycznych wynikających z obywatelstwa UE.

Zagadnienia partycypacji politycznej imigrantów w Polsce nabierają aktualności i zasadności, co do rozważenia ich przez prawodawców wraz z rosnącą liczbą

³ Zasady naturalizacji imigrantów w Polsce istotnie zliberalizowała ustawa o obywatelstwie polskim, która wprowadziła instytucję uznania za obywatela polskiego (w trybie administracyjnym). *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim*, Dz.U. z 2012 poz. 161.

imigrantów osiedlających się w naszym kraju. Z uwagi na strukturę imigracji w Polsce, charakteryzującą się dominacją imigrantów pochodzących spoza Unii Europejskiej, kwestie te nie podlegają regulacjom unijnym, odnoszącym się wyłącznie do obywateli UE. Otwartym pozostaje pytanie czy polskie władze podejmą działania w kierunku obejmowania prawami politycznymi także imigrantów z krajów trzecich, którzy przenieśli centrum swojej aktywności życiowej do Polski. Punktem wyjścia dla kreślonych w tym zakresie scenariuszy mogą być zarówno doświadczenia innych państw europejskich, które już zdecydowały się na takie działania, jak i wnikliwsza analiza zarówno obecnych możliwości formalno-prawnych obowiązujących w naszym kraju, jak i realnej aktywności politycznej tych imigrantów, którzy w Polsce już pewne prawa polityczne posiadają.

W niniejszym artykule podjęty zostanie temat partycypacji politycznej imigrantów w Polsce na przykładzie ich aktywności w wyborach lokalnych w latach 2014 i 2018. Celem badawczym poczynionych analiz będzie identyfikacja kluczowych uwarunkowań tej formy partycypacji, jak i analiza danych Krajowego Biura Wyborczego, ukazujących rzeczywisty stopień korzystania przez cudzoziemców mieszkających w Polsce z przysługujących im praw wyborczych na poziomie lokalnym. Należy podkreślić, że zakresem analiz objęto wyłącznie tę tradycyjną formę partycypacji politycznej, jaką jest korzystanie z biernego i czynnego prawa wyborczego, pominięto zaś szereg innych tradycyjnych (takich jak np. działalność w partiach politycznych), jak i bardziej nowoczesnych (często nieformalnych) form partycypacji (wyrażanych poprzez np. organizację i uczestnictwo w akcjach protestacyjnych czy inicjatywach referendalnych). Przeprowadzone analizy służyć mają wskazaniu zarówno możliwości, jak i barier oraz wyzwań formalnych i praktycznych w zakresie partycypacji wyborczej imigrantów w Polsce, zwłaszcza tych o charakterze systemowym, które tworzą przestrzeń do ujawnienia się indywidualnie motywowanych aktywności wyborczych poszczególnych imigrantów. Struktura poniższych rozważań ukierunkowana została na wyjaśnienie źródeł koncepcyjno-ideowych partycypacji wyborczej imigrantów oraz jej uwarunkowań formalno-prawnych w Polsce na tle europejskim, następnie zaś na ustalenie wielkości zasobu cudzoziemców posiadających prawa wyborcze w Polsce i ich rzeczywistego stopnia aktywności w wyborach lokalnych w latach 2014 oraz w 2018, a także na scharakteryzowanie zasadniczych ograniczeń i barier aktywności wyborczej imigrantów w Polsce.

2. Partycypacja wyborcza imigrantów – źródła koncepcyjno-ideowe

Tradycyjnie angażowanie się jednostek w sprawy polityczne współczesnych państw narodowych zarezerwowane jest dla obywateli. Ten formalno-prawny status uznania za członka konkretnej wspólnoty państwowej decyduje o przyznaniu bądź odmowie

przyznania określonych praw politycznych. Uzyskanie obywatelstwa stanowi zatem warunek wstępny i konieczny ich posiadania, w tym przede wszystkim możliwości wpływania na proces podejmowania decyzji politycznych na określonym terytorium. Zatem, aby imigrant mógł uczestniczyć we wspólnocie politycznej w nowym miejscu zamieszkania powinien poddać się naturalizacji. Przyznanie mu statusu obywatela oznacza – w tym ujęciu – przełamanie „naturalnej” nieufności wobec obcego, który przestaje w istocie nim być i staje się „swój”, reprezentując odtąd wystarczający poziom lojalności wobec nowej wspólnoty politycznej, by móc wpływać na jej los. W założeniu akt naturalizacji ma być zatem zwieńczeniem wysiłków integracyjnych imigranta, który staje się częścią danej wspólnoty, podporządkowanej konkretnej władzy, rządzącej się określonymi zasadami, posiadającej wspólną przeszłość, cele i dążenia.

Współcześnie ujęcie to poddawane jest krytyce, w której coraz częściej wskazuje się na jego deficyty. Argumentacja podważająca jego słuszność i adekwatność dotyczy różnych aspektów takiego rozumowania i formułowana jest z wielu pozycji koncepcyjno-ideowych. Magdalena Lesińska, dokonując próby klasyfikacji stanowisk na rzecz inkluzji politycznej imigrantów we współczesnych państwach narodowych, wskazała cztery zasadnicze typy argumentów: demokracji, osiedlenia, redukcji podziałów i konfliktów, oraz wolnościowy⁴. Poniżej zostaną one krótko zreferowane, a także w kilku punktach uzupełnione o dalsze ustalenia badawcze.

Pierwszy z tych argumentów wywodzi się z teorii demokracji, przyjmując za fundamentalną jej zasadę dążenie do tego, aby wszyscy członkowie wspólnoty politycznej winni mieć możliwość czynnego udziału w procesie decyzyjnym i współdecydowania o jej losach. Stanowisko to opiera się na uznaniu wartości liberalnych za cechy konstytutywne demokracji. Logika rozumowania podąża zgodnie z zasadami równości i otwartości, które oznaczają konieczność zapewnienia wszystkim (bez względu na pochodzenie, płeć, zamożność, wyznanie etc.) dostępu do sfery polityki. Ponadto prawo wspólnoty politycznej do kolektywnej samoidentyfikacji i ustalenia swoich granic (także w sensie tego kto jest i może być jej członkiem) ograniczone jest właśnie przez zobowiązanie do przestrzegania tych fundamentalnych zasad liberalno-demokratycznych. Jak pisze Joseph Carens „istnieją rzeczy, których żadne liberalne państwo demokratyczne nie może prawnie uczynić oraz inne, do wykonania których każde z nich jest zobligowane”⁵. W praktyce oznaczać to ma inkluzję osiadłych imigrantów do wspólnoty demokratycznej. Z argumentami tymi korespondują ujęcia, które redefiniują pojęcie obywatelstwa bądź też definicję wspólnoty politycznej. W pierwszym z nich obywatelstwo przestaje być wyłącznie kategorią formalnej przynależności państwowej, a rozumiane jest w sensie całości istotnych praw,

⁴ M. Lesińska (2013), *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 32–38.

⁵ J.H. Carens (1994), *Cultural adaptation and integration. Is Quebec a model for Europe?*, w: Baubek R. (ed.), *From aliens to citizens. Redefining of status of immigrants in Europe*, Aldershot: Ashgate, s. 151.

przysługujących członkom wspólnoty. Rainer Bauböck pisze, że „pluralizm wymaga, by ta wspólnota obejmowała wszystkich członków społeczeństwa poddanych ustrojowi politycznemu kraju. W tym sensie imigranci nie muszą być naturalizowani, aby posiadać podstawowe prawa obywatelskie w społeczeństwie udzielającym gościnności”⁶. Z kolei Robert Dahl, wyznaczając zakres podmiotowy wspólnoty politycznej, przekonuje, że – jak odnotowuje Magdalena Lesińska – „powinna ona objąć wszystkich dorosłych członków wspólnoty oprócz tymczasowo przebywających w jej obrębie (*transients*), głównym zaś kryterium członkostwa staje się gotowość poddania się obowiązującemu we wspólnocie prawu”⁷.

Ze stanowiskami zakotwiczonymi w teorii demokracji związany jest też argument wolnościowy, który akcentuje podmiotowość i autonomię każdej jednostki w wyborze swojej własnej drogi życiowej. W tym ujęciu także imigranci powinni być traktowani na równi ze wszystkimi, a „państwo demokratyczne powinno postrzegać ich jako członków *in spe* (potencjalnych obywateli), a nie traktować ich przedmiotowo, jedynie jako wykonujących określone funkcje np. jako siłę roboczą”⁸.

Odrębnym argumentem jest ten, który wyraża w istocie troskę o ład społeczny i harmonijne współistnienie jednostek w społeczeństwach spluralizowanych. Inkluzja rozumiana jako włączanie wszystkich grup interesu – w tym także imigrantów – w zakres podmiotowy systemu staje się narzędziem redukcji podziałów, stanowiących potencjalne źródło napięć i konfliktów społecznych. Bazuje na przekonaniu, że radzenie sobie przez władzę z odmiennościami i zróżnicowaniem między grupami w społeczeństwie, także tymi o charakterze kulturowym, jest skuteczniejsze i mniej destrukcyjne dla systemu, jeśli grupy te są jego częścią, a nie pozostają z niego wykluczone. W takim ujęciu imigranci przestają być na marginesie wspólnoty, którą zamieszkują, zyskując podmiotowość i sprawczość poprzez możliwość udziału w życiu społeczno-politycznym. Partycypacja daje im możliwość artykułowania i kanalizowania swoich interesów, jej efektem staje się reprezentacja tej grupy w sferze polityki.

W argumentacji optującej za przyznaniem imigrantom praw politycznych ważną rolę odgrywa także czynnik czasu, związany z wieloletnim zamieszkiwaniem przez jednostki poza krajami swojego pochodzenia (urodzenia i/lub przynależności państwowej). W nowoczesnych demokracjach obok obywateli, żyją bowiem, mieszkają i pracują jednostki, które choć na wiele lat przeniosły centrum swojej aktywności życiowej do nowego kraju, z różnych powodów nie są jego obywatelami. W krajach europejskich ich status formalno-prawny może być różny; są to rezydenci długoterminowi UE, osoby przebywające na pobycie stałym (w tym też obywatele UE), ale też azylanci, uchodźcy czy osoby objęte inną formą ochrony międzynarodowej. Argument osiedlenia przekonuje, że im dłużej taka osoba przebywa na terytorium danego państwa, staje się ono nie tylko jej krajem zamieszkania, ale drugą ojczyzną

⁶ Cyt. za: M. Lesińska (2013), *Inkluzja polityczna ...*, s. 33.

⁷ M. Lesińska (2013), *Inkluzja polityczna ...*, s. 32.

⁸ Tamże, s. 35.

(choćby w wymiarze lokalnym). Jednostka ma wobec niej określone zobowiązania, którym jednak towarzyszyć powinny, np. stopniowo rozszerzane, prawa wywierania wpływu na władzę, której podlega. W tym kontekście rozwijane są koncepcje tzw. członkostwa bez obywatelstwa, oferowane wieloletnim rezydentom w krajach osiedlenia, a także postulaty liberalizacji warunków uzyskiwania przez imigrantów obywatelstwa⁹ oraz uznawania obywatelstwa wielokrotnego.

Warto też odnotować, że odkąd status prawny cudzoziemców w coraz szerszym zakresie regulowany jest przez prawo międzynarodowe (a w Unii Europejskiej, także prawo UE), zwiększa się nieostrość klasycznego podziału na obywateli i nie obywateli, w zakresie przysługujących jednostkom praw. Zauważyć trzeba, że związek praw politycznych z instytucją obywatelstwa ma charakter historyczny. Co więcej, dzisiejszą problematyczność tej relacji wzmagają silne sprzęgnięcie od XIX w. samego pojęcia obywatelstwa z pojęciem tożsamości narodowej, w wielu tradycjach polityczno-prawnych prowadzące do niemal substancjalnego łączenia znaczenia państwa i narodu. Tradycja ta pokutuje do dziś, choć wiemy, że historia państw i historia narodów to dwie różne historie. Jednakże doświadczenia wielu państw pokazują, że posiadanie praw politycznych nie jest tożsamy z posiadaniem obywatelstwa (nie jest jego warunkiem koniecznym), bo z praw politycznych mogą korzystać tylko określone kategorie obywateli (o czym świadczą np. cenzus wieku, czy dawniej obowiązujące – majątkowy i klasowy) lub też obywatele innych państw bądź bezpaństwowcy¹⁰. Stephen Castles i Mark J. Miller wskazują, że współcześnie związek praw politycznych z obywatelstwem zmienia się właśnie wskutek doświadczeń migracyjnych¹¹.

Podsumowując, zgodzić się należy, że dominujące od XIX wieku na politycznej mapie świata organizmy państwowo-narodowe, stanowiąc szczególne zespolenie władzy, terytorium i zamieszkującej go ludności, swoją siłę czerpią właśnie z tej jedności, co powoduje, że uznaje się je za najważniejszą formę społecznej integracji we współczesnym świecie. Stąd też logika działania państwa utożsamiająca wspólnotę polityczną z państwowością a członków tej wspólnoty z obywatelami stanowi niejako naturalną konsekwencję tych procesów i jest wyrazem dążenia do ładu społecznego. Rzecz jednak w tym, że rzeczywistość ani społeczna, ani polityczna nie są statyczne,

⁹ Na gruncie europejskim, wyrazem zmieniającego się podejścia do zasad nabywania obywatelstwa jest przyjęta przez Radę Europy w 1997 r. Europejska Konwencja o Obywatelstwie, która określa maksymalny okres legalnego i stałego zamieszkania wymagany do naturalizacji na 10 lat. Council of Europe (1997), *European Convention on Nationality*, Strasburg, "European Treaty Series" No. 166, <https://rm.coe.int/168007f2c8.html> (dostęp: 12.11.2019).

¹⁰ Przykładem takich rozwiązań prawnych jest Polska, w której na mocy ordynacji wyborczej do rad gmin z 8 marca 1990 r. prawo udziału w wyborach lokalnych przysługiwało bezpaństwowcom zamieszkującym w Polsce na stałe przynajmniej od 2 lat. Przepis ten zniesiono w 1998 r. Por. D. Pudzianowska (2014), *Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce*, w: Łodziński S., Pudzianowska D., Szaranowicz-Kusz M. (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Warszawa: Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Instytut Socjologii UW, s. 103.

¹¹ S. Castles, M.J. Miller (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 346–349.

granice państw się zmieniają, a ludność się przemieszcza. Kryteria inkluzji i ekskluzji, określające dostęp do wspólnoty politycznej, wymagają zatem uwzględnienia zmiany i dynamiki życia społecznego.

3. Uwarunkowania formalno-prawne partycypacji wyborczej imigrantów w Polsce

Obecnie obowiązujące w Polsce regulacje w zakresie partycypacji wyborczej imigrantów mają swoje umocowanie w Kodeksie wyborczym, ale zostały do niego wprowadzone w 2004 r. w wyniku dostosowania przez Polskę krajowej ordynacji wyborczej do prawa Unii Europejskiej¹².

Unia uregulowała sprawy partycypacji wyborczej cudzoziemców na mocy przyjętego w 1992 r. *Traktatu o Unii Europejskiej*, ustanawiając instytucję obywatelstwa UE. Uznając, że obywatelstwo Unii ma na celu umożliwienie jej obywatelom lepszą integrację w państwie przyjmującym, traktat ten przyznał konkretne prawa wyborcze wszystkim obywatelom UE, pozostawiając w wyłącznej kompetencji państw członkowskich sprawę przyznania analogicznych praw także obywatelom państw trzecich¹³. Na gruncie obowiązującego stanu prawnego, prawa te są umocowane w *Traktacie o funkcjonowaniu UE* [TFUE], w części drugiej zatytułowanej „Niedyskryminacja i obywatelstwo UE”. Zostały też potwierdzone w *Karcie Praw Podstawowych* [KPP] (Tytuł V: Prawa obywatelskie), która na mocy Traktatu z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r. zyskała taką samą moc prawną co traktaty.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 (b) TFUE obywatele UE korzystają z prawa do „głosowania i kandydowania w wyborach do PE oraz w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak

¹² Przepisy dostosowujące polskie prawo do prawa UE w tym zakresie wprowadzono w 2004 r. na mocy nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, obowiązującej na mocy ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Por. *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2004 nr 102, poz. 1055.

¹³ Należy jednak podkreślić, że instytucje UE wielokrotnie wskazywały na pozytywne aspekty wzmocnienia praw politycznych wszystkich imigrantów bez względu na ich status prawny, czyli także obywateli państw trzecich mieszkających w państwach członkowskich. Zob. np. *Annex. Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union* (2004), w: Council of the European Union, *Press Release 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs*, Brussels 19 November 2004; European Parliament, *Report on the Communication from the Commission on Immigration, Integration and Employment* (COM(2003) 336- 2003/2147(INI)), A5-0445/2003; European Economic and Social Committee, *Opinion on Immigration in the EU and Integration Policies: Co-operation between Regional and Local Governments and Civil Society Organisations*, SOC/219, 13 September 2006; European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336 final, 3 June 2003.

obywatele tego Państwa”¹⁴. Niemal identyczne brzmienie ma art. 40 KPP, który stanowi, że „każdy obywatel Unii ma prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do władz lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa”¹⁵. Wymienione powyżej prawa czynnego i biernego udziału w wyborach na szczeblu lokalnym zostały rozwinięte w art. 22 ust. 1 TFUE, zaś zasady ich zagwarantowania doprecyzowano w dyrektywie Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami¹⁶. W dyrektywie uściślono, że pojęcie wyborów lokalnych obejmuje powszechne i bezpośrednie wybory na poziomie wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego oraz jednostek podległych, przy czym dotyczy to zarówno powszechnych i bezpośrednich wyborów do samorządowych organów przedstawicielskich, jak również do samorządowych organów wykonawczych. Ważnym postanowieniem dyrektywy było także ustalenie, że warunki udziału w wyborach wobec obywateli Unii niemających obywatelstwa państwa, w którym zamieszkują, w szczególności dotyczące okresu i dowodu miejsca zamieszkania, powinny być takie same jak warunki stawiane obywatelom tego państwa. Prawodawcy podkreślili także, że państwa członkowskie, przyjmując odpowiednie regulacje krajowe, powinny przyjąć takie rozwiązania, aby unikać wszelkiego różnicowania między listami kandydatów będących własnymi obywatelami a kandydatami zagranicznymi.

Obok UE kwestią przyznawania praw wyborczych imigrantom w Europie wyraziła zainteresowanie także Rada Europy. W 1992 r. na jej forum przyjęto *Konwencję o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym*, przyznającą imigrantom prawa polityczne, w tym prawa wyborcze na szczeblu lokalnym¹⁷. Do końca 2019 r. konwencja została ratyfikowana i weszła w życie w dziewięciu państwach europejskich: Albanii, Czechach, Danii, Finlandii, Islandii, Włoszech, Holandii, Norwegii i Szwecji, zaś kolejne cztery (Cypr, Litwa, Słowenia, Wielka Brytania) podpisały ją, ale nie ratyfikowały. Polska jak dotąd nie ratyfikowała tej konwencji, niemniej stanowi ona obecnie swego rodzaju kierunkowskaz dla państw członkowskich Rady Europy w zakresie pożądanego rozwiązań prawnych dotyczących udziału imigrantów w życiu politycznym na poziomie lokalnym. Kluczowe wśród postanowień konwencji jest objęcie

¹⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2008), w: *Traktat z Lizbony. Ujednolicony tekst Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wprowadzenie R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, s. 366.

¹⁵ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

¹⁶ *Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami*, Dz. Urz. UE L 368, 31.12.1994, s. 38–47.

¹⁷ Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Status as of 06/09/2019*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=mG36ZkTN.html (dostęp: 06.09.2019).

czynnym i biernym prawem wyborczym wszystkich cudzoziemców, mieszkających legalnie i stale przez pięć lat poprzedzających wybory na terenie danego państwa¹⁸.

Jak wskazano powyżej, w polskim prawie, zakres przyznanych praw wyborczych cudzoziemcom regulują postanowienia Kodeksu wyborczego (art. 10–11)¹⁹. Polska przyznała prawa wyborcze na poziomie lokalnym cudzoziemcom, będącym obywatelami UE. Przy czym przesłanką decydującą o posiadaniu biernego lub czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych przez cudzoziemców jest fakt stałego zamieszkiwania (zgodnie z Kodeksem wyborczym za „stałe zamieszkiwanie” należy rozumieć „zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu”). Na mocy art. 10 i art. 11 tego kodeksu prawa wyborcze tych imigrantów do udziału w wyborach samorządowych zostały ograniczone wyłącznie do głosowania i kandydowania w wyborach do rad gminy²⁰, bez możliwości udziału w wyborach do rad powiatu i sejmiku województwa. Ponadto cudzoziemcom udzielono prawa jedynie do głosowania na wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), pozbawiając ich możliwości ubiegania się o te stanowiska.

Należy podkreślić, że rozwiązania przyjęte w Polsce wynikają wyłącznie z wdrożenia unijnej dyrektywy 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Jak zauważa Dorota Pudzianowska polski ustawodawca implementował tę dyrektywę w minimalnym zakresie uznając za jednostkę wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego wyłącznie gminę (zgodnie z art. 164 Konstytucji RP). Co więcej już sama kwestia przyznania cudzoziemcom jakichkolwiek praw wyborczych wzbudziła w polskim parlamencie szereg kontrowersji, które skutkowały wnioskiem o zbadanie ich zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny (sprawa sygn. K 18/04) uznał jednak, że takiej niezgodności nie ma, gdyż Konstytucja nie uzależnia przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa²¹. Tym samym orzeczenie Trybunału wskazuje, że także w przyszłości, gdyby polski prawodawca chciał przyznać prawa wyborcze szerszej grupie cudzoziemców, także obywateli państw trzecich niebędących obywatelami UE, takiej niezgodności z Konstytucją nie ma.

¹⁸ Konwencja przewiduje dwa odstępstwa od tego postanowienia. Pierwsze stwarza możliwość wyłączenia z zakresu przyjętych praw biernego prawa wyborczego, zaś drugie umożliwia stronom konwencji przyjęcie krótszego niż pięcioletni okresu stałego zamieszkiwania jako warunku udziału w wyborach (Art. 6 Konwencji).

¹⁹ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy*, Dz.U. z 2019 r., poz. 684.

²⁰ Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady ma, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 3 Kodeksu wyborczego, każdy polski obywatel oraz obywatel państwa Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady.

²¹ Zdaniem Trybunału: „[o] przynależności do wspólnoty rozstrzyga miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkom pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele UE.” Za: Pudzianowska D., dz. cyt., s. 105.

4. Zasób cudzoziemców posiadających prawa wyborcze w Polsce (a zasób cudzoziemców uprawnionych do udziału w wyborach)

Charakterystyka aktywności wyborczej imigrantów w wyborach lokalnych w Polsce musi zostać poprzedzona próbą określenia zasobu liczbowego cudzoziemców, którzy takie prawa posiadają.

Przede wszystkim, jak wskazano powyżej, prawa wyborcze przyznano tylko obywatelom UE stale zamieszkującym w Polsce. Przy czym należy pamiętać, że zarówno w prawie UE, jak i odpowiednio prawie krajowym (a także w oficjalnych statystykach krajowych i europejskich), pojęcie obywatela UE odnosi się do cudzoziemca, będącego obywatelem innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, obywatelem Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub obywatelem Szwajcarii. Ponadto prawa wyborcze przyznano tylko osobom stale zamieszkującym w danej gminie, co – w Kodeksie wyborczym – rozumiane jest jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Należy jednak podkreślić, że definicja, którą posługuje się Kodeks wyborczy, nie jest tożsama z terminologią stosowaną na gruncie przepisów regulujących zasady pobytu cudzoziemców-obywateli UE w Polsce, które przewidują trzy statusy pobytowe: pobyt do 3 miesięcy, pobyt powyżej 3 miesięcy oraz prawo stałego pobytu²². Cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce powyżej 3 miesięcy, mają obowiązek zarejestrować swój pobyt (o ile nie poszukują pracy, wówczas mają prawo do pobytu bez rejestracji do 6 miesięcy lub dłużej, o ile wykażą, że nadal aktywnie poszukują pracy). Następnie osoby te po upływie 5 lat nieprzerwanego pobytu w Polsce nabywają prawo stałego pobytu, przy czym, aby uzyskać dokument potwierdzający prawo stałego pobytu, cudzoziemcy muszą osobiście o niego wystąpić do właściwego wojewody.

Tabela 1

Liczba obywateli UE, niebędących obywatelami polskimi, mieszkających w Polsce w wybranych latach.

Status pobytowy	2014	2018	2019 (do końca XI)
Zarejestrowanie pobytu	54 593	72 187	73 958
Pobyt stały	5 819	8 010	8 461
ŁĄCZNIE	60 412	80 197	82 419

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2019/?x=0.8873&y=1.3043&level=1.htm> (dostęp: 29.11.2019).

²² Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zmianami) wraz z aktami wykonawczymi.

Oficjalne statystyki cudzoziemców-obywateli UE, którzy zarejestrowali swój pobyt lub przebywają w Polsce na pobycie stałym pokazują, że liczba tych osób rośnie. Porównując liczby cudzoziemców w latach wyborczych (2014 i 2018) odnotowujemy wzrost o blisko 20 tys. osób.

Istotną zmienną przy szacowaniu zasobu cudzoziemców posiadających prawa wyborcze w Polsce jest kategoria wieku, gdyż prawa wyborcze przysługują wyłącznie osobom, które najpóźniej w dniu wyborów ukończyły 18 rok życia. Liczbę tych osób przebywających w Polsce na podstawie pobytu zarejestrowanego obywateli UE lub pobytu stałego obywateli UE w roku 2014, 2018 i 2019 przedstawia Tabela 2.

Tabela 2

Obywatele UE, niebędący obywatelami polskimi, w wieku 18+ mieszkający w Polsce.

Status pobytowy	2014	2018	2019 (do końca XI)
Zarejestrowanie pobytu	50 489	66 103	67 790
Pobyt stały	5 600	7 719	8 172
ŁĄCZNIE	56 089	73 822	75 962

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2019/?x=0.8873&y=1.3043&level=1.htm> (dostęp: 29.11.2019).

Mając na uwadze przytoczone dane trzeba jednak pamiętać, że zasób cudzoziemców posiadających prawa wyborcze w Polsce nie jest równoznaczny z zasobem cudzoziemców uprawnionych do głosowania. Osoba, która chce skorzystać ze swojego prawa wyborczego, musi figurować w spisie wyborców w danej gminie, sporządzanym na podstawie rejestru wyborców²³. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, rejestr wyborczy obejmuje osoby stale zamieszkujące na obszarze gminy, jest więc powiązany z obowiązkiem meldunkowym, ale nie jest z nim tożsamy²⁴. Art. 18 § 8 Kodeksu wyborczego stanowi, że „wyborcy będący obywatelami polskimi, zameldowani na obszarze gminy na pobyt stały są wpisywani do rejestru wyborców z urzędu”. Natomiast art. 19. § 1 przewiduje, że wyborcy (bez wskazywania ich przynależności państwowej²⁵) stale zamieszkali na obszarze gminy bez zameldowania na pobyt stały wpisywani są do rejestru wyborców, jeżeli złożą w tej sprawie w urzędzie gminy pisemny wniosek. Oznacza to, że cudzoziemcy-obywatele UE bez względu na posiadanie meldunku stałego lub tymczasowego, aby skorzystać z prawa wyborczego muszą złożyć pisemny wniosek o dopisanie się do rejestru wyborców. Przy czym

²³ Wyborcy będący cudzoziemcami-obywatelami UE figurują w części B Rejestru wyborców.

²⁴ Obowiązki temu podlegają zarówno obywatele polscy, jak i cudzoziemcy, którzy zamierzają przebywać w Polsce powyżej 30 dni. Cudzoziemcy, analogicznie jak obywatele polscy, mogą być zameldowani na pobyt czasowy, jak i na pobyt stały.

²⁵ Przepis ten dotyczy wszystkich, którym przysługują prawa wyborcze w Polsce.

dopisanie do rejestru wyborców nie jest automatyczne i każdorazowo dany urząd rozpatruje sprawę indywidualnie. Urzędnik ma bowiem obowiązek zweryfikować czy osoba składająca wniosek mieszka w miejscu, które zadeklarowała²⁶.

5. Aktywność wyborcza imigrantów w Polsce w wyborach samorządowych w 2014 r. i 2018 r.

Według danych pozyskanych z Krajowego Biura Wyborczego (zapewniającego obsługę Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych i innych organów wyborczych) w wyborach samorządowych przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. liczba wyborców niebędących obywatelami polskimi wyniosła 986 osób, co stanowiło wzrost w stosunku do wyborów przeprowadzonych w 2010 r. o blisko 90%. Zaś w kolejnych wyborach, przeprowadzonych w dniu 21 października 2018 r. (pierwsza tura), liczba ta sięgnęła już 1883 osób. Oznacza to, że liczba zarejestrowanych wyborców niebędących obywatelami polskimi w ciągu czterech lat zwiększyła się blisko dwukrotnie. Pomimo tego wzrostu trzeba podkreślić, że odsetek wyborców niebędących obywatelami polskimi nadal jest w Polsce bardzo niski. W 2014 r. liczba uprawnionych do głosowania do rad gminy wyniosła 29 883 605 osób, zaś kart wyborczych wydano 14 173 122, co przyniosło frekwencję na poziomie 47,43%²⁷. Z kolei w pierwszej turze wyborów w 2018 r. łączna liczba wyborców wyniosła 30 115 896, kart do głosowania wydano 16 534 085, uzyskując frekwencję w wysokości 54,90% w skali kraju²⁸. Oznacza to, że liczba wyborców niebędący obywatelami polskimi kształtuje się na poziomie tysięcznych procenta wszystkich wyborców.

Tabela 3

Udział cudzoziemców – obywateli UE w wyborach samorządowych w Polsce.

Wybory samorządowe w poszczególnych latach	2010	2014	2018
Liczba wyborców ujętych w spisach wyborców	549	986	1883
Liczba wydanych kart do głosowania	350	681	1422

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Krajowego Biura Wyborczego.

Jak wskazano powyżej, obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi zamieszkującymi w Polsce przysługuje też prawo ubiegania się o stanowisko radnego gminy. Po raz pierwszy cudzoziemcy z obywatelstwem unijnym mogli korzystać

²⁶ Złóż wniosek o wpisanie do rejestru wyborców, <https://www.gov.pl/web/gov/wpisz-sie-do-rejestru-wyborcow.html> (dostęp: 02.09.2019).

²⁷ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2014*, https://samorząd2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin.html (dostęp: 20.10.2019).

²⁸ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2018*, <https://wybory2018.pkw.gov.pl/frekwencja/2110#f1000000.html> (dostęp: 20.10.2019).

Tabela 4

Kandydaci do rad w wyborach samorządowych w 2014 r. z obywatelstwem innym niż polskie

Nazwa jednostki samorządowej	Szczebel	Nr listy	Komitet	Typ kom.	Poz. na liście	Obywatelstwo	Płeć	Wiek	Uzyskane głosy	Mandat
Parchowo, gm.	GW	12	Komitet Wyborczy Wyborców NASZA GMINA PARCHOWO	G	1	DE	M	62	80	N
Smoldzino, gm.	GW	19	Komitet Wyborczy Wyborców – EKOROZWÓJ	G	1	DE	K	59	16	N
Nowe Miasto Lubawskie, gm.	GW	14	Komitet Wyborczy ZIEMIA NOWOMIEJSKA	O	1	DE	M	45	59	N
Szczecin, m.	GM	14	Bezpartyjni Komitet Wyborczy Wyborców Piotra Krzystka	W	3	FR	M	46	253	N
Radzymin, gm.	GW	24	Komitet Wyborczy Wyborców Radzymin Nowe Pokolenie	G	1	GB	M	45	91	T
Kuślin, gm.	GW	20	Komitet Wyborczy Wyborców Przyjazny Samorząd	W	1	HR	M	33	99	T
Wrocław, m.	GM	12	Komitet Wyborczy Wyborców „Lewica Wrocławska”	W	3	IT	M	40	14	N
Będzin, m.	GW	29	Komitet Wyborczy Wyborców „Grupa Bogocza-Będzin Lepiej”	W	1	IT	M	39	27	N
Biały Bór, gm.	GW	15	Komitet Wyborczy Wyborców Razem dla Białego Boru	W	1	SE	K	58	22	N
Bielsko-Biała, m.	GM	26	Komitet Wyborczy Wyborców Niezależni.BB	W	6	SK	M	32	131	N

Źródło: opracowanie własne na podstawie zbiorczego wykazu kandydatów: Państwowa Komisja Wyborcza, Wybory samorządowe 2014. Kandydaci, https://samorzad2014.pkw.gov.pl/343_kandydaci.html (dostęp: 21.07.2019).

z biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych w Polsce w 2006 r. Wówczas o urząd radnego ubiegało się tylko cztery osoby i żadna z nich mandatu nie uzyskała. Cztery lata później w roku 2010 kandydatów cudzoziemskich było 12, a mandat uzyskały dwie osoby²⁹.

W wyborach samorządowych w 2014 r. spośród wszystkich kandydatów do rad (gmin, powiatów, miast na prawach powiatów i dzielnic m.st. Warszawy), których było 233 091 osób, kandydatów niebędących obywatelami polskimi było dziesięciu (ok. 0,004% wszystkich kandydatów). Szczegółowe informacje na temat tych kandydatów przedstawiono w Tabeli 4.

Odnosząc się do danych przedstawionych w Tabeli 4, warto odnotować, że wśród kandydatów były trzy osoby z obywatelstwem niemieckim, dwie z włoskim i po jednym kandydacie z obywatelstwem francuskim, węgierskim, szwedzkim i słowackim. Kandydowało ośmiu mężczyzn i dwie kobiety. Chociaż wiele badań pokazuje, że cudzoziemcy zamieszkujący w Polsce, mieszkają częściej w miastach niż w gminach wiejskich, tylko troje cudzoziemców kandydowało do rady miasta (Szczecina, Wrocławia, Bielsko-Białej). Podobna sytuacja była w wyborach w 2010 r., gdy na 12 kandydatów, tylko trzy osoby kandydowały w gminach miejskich (Warszawa, Szczecin, Gniezno)³⁰.

W 2014 r. w wyniku wyborów mandat uzyskało dwóch kandydatów, pochodzenia brytyjskiego i węgierskiego. Warto odnotować, że osoby te kandydowały do rady gminy wiejskiej i obydwie zajmowały pierwsze miejsca na swoich listach wyborczych. Analogiczne wyniki były w 2010 r., gdy dwóch cudzoziemskich kandydatów, którzy uzyskali mandat, startowało na radnych w niewielkich gminach wiejskich³¹. Co szczególne w 2014 r. żaden z kandydatów będących cudzoziemcem nie kandydował z listy partyjnego komitetu wyborczego. Niemal wszyscy kandydowali z komitetów wyborczych wyborców (9 osób), a większość z tych komitetów już w samej nazwie podkreślała swoją lokalność i związek z miejscowością. Warto też zwrócić uwagę, że siedem osób kandydowało z pierwszego miejsca na liście.

Z kolei w wyborach samorządowych, które odbyły się w 2018 r., kandydatów będących cudzoziemcami-obywatelami UE było 12, na łącznie 170 733 osób kandydujących do wszystkich rad (gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i dzielnic m.st. Warszawy), co stanowiło 0,007% ogółu kandydatów. Wśród nich było sześć kobiet i sześciu mężczyzn. Więcej, bo siódemka kandydatów cudzoziemskich, ubiegała się o mandat radnego w gminach miejskich, podczas gdy w gminach wiejskich wystartowało pięć osób. Mandat uzyskała tylko jedna osoba, kandydująca z pierwszego miejsca na liście komitetu wyborców w gminie wiejskiej. Kandydat ten objął

²⁹ Szerzej na ten temat: M. Trojanowska-Strzęboszewska (2013), *Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej imigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich*, „Political Preferences. Preferencje polityczne” nr 7, s. 104.

³⁰ Tamże, s. 105.

³¹ Tamże.

stanowisko radnego gm. Aleksandrów Kujawski oraz został wybrany na sołtysa miejscowości Odolion³². Był to kandydat sprawujący ten mandat także w poprzedniej kadencji. Informacje na temat kandydatów cudzoziemskich przedstawia Tabela 5.

Tabela 5

Kandydaci do rad w wyborach samorządowych w 2018 r. z obywatelstwem innym niż polskie³³.

Nazwa jednostki samorządowej	Szczebel	Nazwa komitetu	Typ komitetu	Poz. na liście	Płeć	Wiek	Uzyskane głosy	Mandat
gm. Siechnice	gmina do 20 tys.	Komitet Wyborczy Wyborców Milana UŠÁKA – Bezpartyjni	W	7	M	48	95	N
m. Wrocław	m.p.p.	Komitet Wyborczy Partia Zieloni	P	7	K	35	69	N
m. Wrocław	m.p.p.	Komitet Wyborczy Bezpartyjni Wrocław	O	8	M	33	161	N
gm. Aleksandrów Kujawski	gmina do 20 tys.	Komitet Wyborczy Wyborców Gmina Wspólny Dom	W	1	M	55	288	T
gm. Wielgie	gmina do 20 tys.	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	P	1	K	44	55	N
m. Kraków	m.p.p.	Komitet Wyborczy Wyborców Razem dla Krakowa	W	4	M	51	82	N
gm. Brańszczyk	gmina do 20 tys.	Komitet Wyborczy Prawo i Sprawiedliwość	P	1	K	57	95	N
Śródmieście	dzielnica	Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma. Nowoczesna Koalicja Obywatelska	K	4	K	57	319	N

³² Kandydat ten przedstawiał się jako Polak posiadający obywatelstwo francuskie (był b. żołnierzem Legii Cudzoziemskiej), podkreślając swoje silne związki z Polską.

³³ Niestety w odniesieniu do wyborów samorządowych w 2018 r. dane przedstawiane przez KBW (na stronach internetowych w arkuszach nt. zarejestrowanych kandydatów) nie ujawniają obywatelstwa osób kandydujących poza informacją, że jest to kandydat posiadający obywatelstwo UE.

Table 5 cd.

Nazwa jednostki samorządowej	Szczebel	Nazwa komitetu	Typ komitetu	Poz. na liście	Płeć	Wiek	Uzyskane głosy	Mandat
Ursus	dzielnica	Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma. Nowoczesna Koalicja Obywatelska	K	4	M	32	63	N
gm. Studzienice	gmina do 20 tys.	Komitet Wyborczy Wyborców Porozumienie Lokalne	W	1	M	38	66	N
m. Tychy	m.p.p	Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma. Nowoczesna Koalicja Obywatelska	K	7	K	27	342	N
m. Wałcz	gmina pow. 20 tys.	Komitet Wyborczy Wyborców Alternatywa dla Wszystkich	W	3	M	40	30	N

Źródło: opracowanie własne na podstawie – Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2018. Dane w arkuszach. Kandydaci do rad*, <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/dane-w-arkuszach.html> (dostęp: 02.09.2019).

Porównując zaangażowanie wyborcze kandydatów cudzoziemskich w 2014 r i 2018 r. oraz odnosząc je do ustaleń dotyczących wyborów samorządowych w 2010 r., wskazać należy na kilka spraw.

Po pierwsze, pomimo zwiększającej się w kolejnych latach liczby cudzoziemców mieszkających w Polsce, którym przysługują prawa wyborcze, nadal korzystanie przez te osoby z biernego prawa wyborczego pozostaje na bardzo niskim poziomie, sięgającym tysięcznych procenta wszystkich starających się o mandat radnego w Polsce. Trend wzrostowy obserwuje się natomiast w odniesieniu do korzystania przez cudzoziemców z aktywnego prawa wyborczego. W wyborach w 2010 r. wydano cudzoziemskim obywatelom UE 350 kart do głosowania, podczas gdy w 2018 r. było już 1422 karty.

Po drugie, w wyborach w 2018 r. w porównaniu do wszystkich wcześniejszych wyborów wzrosła liczba kandydatów cudzoziemskich startujących do rad w dużych miejscowościach. Z jednej strony, może mieć to związek ze wzrostem liczby cudzoziemców (Tabela 1 i Tabela 2), którzy w znacznym stopniu zamieszkują w aglomeracjach miejskich takich jak Warszawa, Wrocław, Kraków czy Szczecin. Z drugiej

strony, mogą mieć na to zjawisko wpływ czynniki polityczno-społeczne, związane np. z aktywnością miast jako podmiotów polityki migracyjnej, ukierunkowanej na włączanie imigrantów w życie społeczności lokalnych, czy też z postawami samych mieszkańców środowisk wielkomiejskich, skłaniających się ku bardziej otwartej, inkluzyjnej i spluralizowanej wizji społeczeństwa obywatelskiego, co może skutkować wzrostem poparcia dla kandydatów cudzoziemskich wśród większej liczby wyborców.

Po trzecie, w wyborach w 2018 r. nastąpiło znaczące „upartyjnienie” kandydatów cudzoziemskich, poprzez ich start z list wyborczych partii politycznych. Jest to o tyle interesujące, że w wyborach w 2014 r. wszyscy kandydaci cudzoziemscy reprezentowali komitety bezpartyjne, startując z lokalnych list wyborczych wyborców, zaś w 2010 r. tylko dwie osoby na 12 figurowały na partyjnych listach wyborczych (obie na listach Platformy Obywatelskiej). Natomiast w 2018 r. trzy osoby kandydowały z listy Koalicji Wyborczej Platformy Obywatelskiej i Nowoczesnej, dwie osoby z listy Prawa i Sprawiedliwości, jedna osoba z listy Zielonych. Przy czym tylko Prawo i Sprawiedliwość wystawiło kandydatów cudzoziemskich na pierwszych miejscach listy (i były to gminy wiejskie), zaś kandydaci startujący z list Koalicji Obywatelskiej i Zielonych lokowani byli poza czołówką listy. Pytanie na ile dane te obrazują pewne zjawisko ograniczonego „otwierania” się partii politycznych na zjawisko imigracji w Polsce, które ze sprawy całkowicie marginalnej i nieobecnej w polskiej polityce, stało się po 2015 r. ważnym tematem w debacie publicznej z udziałem partii politycznych i przeniknęło – choć w szczątkowej formie – do programów i agend partyjnych³⁴? Czy rosnący udział cudzoziemców na partyjnych listach wyborczych nie stanowi pewnej formy osvajania się partii politycznych z obecnością cudzoziemców w Polsce, a może nawet dostrzeżenia ich jako potencjalnych aktorów politycznych, choćby tylko na szczeblu lokalnym.

Wreszcie, gdy spojrzy się na efekty starań wyborczych cudzoziemców, okazuje się, że każdorazowo w wyborach w 2010 r., 2014 r. i 2018 r. mandat radnego udało się uzyskać tylko kandydatom startującym na radnego w niewielkich gminach wiejskich³⁵. Co więcej, wszyscy ci kandydaci startowali z pierwszych miejsc na listach komitetów wyborców. Być może jest to przejaw szczególnego charakteru wyborów samorządowych, które na poziomie małej gminy wiejskiej stają się wyrazem przede wszystkim wspólnotowości lokalnej i aktywnej postawy społecznej na rzecz „własnej” społeczności, pomniejszając znaczenie pochodzenia narodowego czy przynależności państwowej kandydatów.

³⁴ Por. M. Trojanowska-Strzęboszewska (2019), Polityzacja imigracji w Polsce – wyzwania koncepcyjne, w: Adamczyk A., Sakson A., Trosiak C. (red.), *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, Poznań: Wydawnictwo UAM.

³⁵ W 2006 r. żaden z kandydatów cudzoziemskich nie zdobył mandatu.

6. Ograniczenia i wyzwania dla partycypacji wyborczej imigrantów w Polsce

Aktywny udział cudzoziemców mieszkających w Polsce w życiu politycznym na poziomie społeczności lokalnych został prawnie ograniczony wyłącznie do osób posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej. Cudzoziemcy – obywatele państw trzecich, bez względu na długość pobytu w Polsce takiego prawa nie posiadają. W 2018 r. takich osób przebywających w Polsce na pobycie stałym (na podstawie zezwolenia na osiedlenie lub w formie pobytu rezydenta długoterminowego UE) było ponad 60 tys., z czego połowę stanowili obywatele Ukrainy³⁶. Oznacza to, że osoby te przebywając w Polsce stale ponad 10 lat nie mają żadnego wpływu na losy wspólnoty lokalnej, w której żyją, co z kolei może znacząco wpływać na ich poczucie przynależności i współodpowiedzialności za tę wspólnotę.

Polskie władze także wobec cudzoziemców – obywateli UE zdecydowały się na wprowadzenie ograniczeń w zakresie przyznanych im praw wyborczych. Osoby te uzyskały tylko prawa do czynnego i biernego udziału w wyborach do rad gminy, bez możliwości ubiegania się o stanowisko wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.

Poza ograniczeniami formalno-prawnymi zakresu podmiotowego i przedmiotowego praw wyborczych, określonymi w Kodeksie wyborczym, na aktywne korzystanie przez cudzoziemców z praw wyborczych w Polsce mają wpływ także inne przepisy dotyczące aktywności politycznej. Przede wszystkim cudzoziemcy, w tym ci posiadający prawa wyborcze, pozbawieni są prawa do członkostwa w partiach politycznych. Ustawa o partiach politycznych (art. 2) przyznaje prawo bycia członkiem partii politycznej wyłącznie obywatelom RP³⁷. Mając na uwadze fakt, że partie polityczne pozostają kluczowymi podmiotami w sferze działalności politycznej, także na poziomie samorządowym, to sytuacja ta może utrudniać cudzoziemcom czynny udział w polityce, choć jej nie uniemożliwia, o czym świadczy obecność kandydatów cudzoziemskich na listach partyjnych w wyborach samorządowych w roku 2018.

Znacznie bardziej kłopotliwe wydaje się natomiast ograniczenie związane z finansowaniem kampanii wyborczej. Środki finansowe komitetów wyborczych, bez względu na to czy są to komitety partyjne bądź koalicyjne, czy komitety organizacji (takich jak stowarzyszenia) lub komitety wyborców, mogą pochodzić wyłącznie od obywateli polskich, mających stałe miejsce zamieszkania na terytorium RP³⁸. Oznacza to, że

³⁶ Urząd do spraw Cudzoziemców, *Statystyki. Aktualne dokumenty. Pobyt stały. 2018*, <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/typDokumentu/8/rok/2018/kraj/UA/?x=0.8873&y=1.3043&level=1.htm> (dostęp: 1.12.2019).

³⁷ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U 1997 Nr 98 poz. 604.

³⁸ Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyjaśnienia dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzonych na dzień 21 października 2018 r.*, https://pkw.gov.pl/pliki/1534246806_ZKF-811-3-18.pdf (dostęp: 26.11.2019).

cudzoziemcy, w tym ci posiadający prawa wyborcze pozbawieni są prawa do finansowania kampanii wyborczej, także własnej.

Ponadto w praktyce istotnym ograniczeniem możliwości korzystania z praw wyborczych okazuje się także konieczność dopisania się do rejestru wyborców, bez względu na to czy cudzoziemiec zarejestrował swój pobyt w Polsce czy nie, a także to czy posiada w Polsce meldunek czy nie. Innymi słowy, także obywatele UE, którzy zarejestrowali swój pobyt, a nawet posiadają meldunek stały w Polsce muszą złożyć wniosek o wpis do rejestru, jeśli chcą korzystać z praw wyborczych. Cudzoziemiec zobowiązany jest złożyć wniosek (osobiście lub przez Internet, o ile tak osoba posiada profil zaufany) o umieszczenie w rejestrze wyborców w urzędzie gminy, w której zamieszkuje. Wpis do rejestru nie jest automatyczny i każdorazowo dany urząd rozpatruje sprawę indywidualnie, weryfikując miejsce zamieszkania takiej osoby, poprzez wymóg przedstawienia przez wnioskującego dokumentu poświadczającego stałe zamieszkanie. Oznacza to konieczność udowodnienia związku z miejscem zamieszkania, jakim jest Polska (konkretna gmina), a więc zasadności głosowania na kandydatów polskich. Do dokumentów tych w pierwszej kolejności zaliczane są tytuły meldunkowe, ale dopuszczalne jest też wykazanie związku z Polską innymi metodami (np. umową najmu, rachunkami za prąd, gaz, etc., wystawianymi na tę osobę itp.).

Problematyczność obowiązku wnioskowania przez cudzoziemców o wpisanie do rejestru wyborców jest tym większa, gdy ma się na uwadze, że w wielu krajach ten wpis jest automatyczny. Komisja Europejska, analizując korzystanie przez obywateli UE z praw wyborczych w kraju zamieszkania innym niż kraj pochodzenia, w latach 2012–2016 odnotowała, że w państwach członkowskich, w których rejestracja w spisie wyborców nie odbywa się automatycznie, wniosek o umieszczenie w spisie wyborców złożyło zaledwie 18,5% migrujących obywateli UE przebywających w tych państwach. Z kolei odsetek migrujących obywateli UE w spisach wyborców w państwach korzystających z rejestracji automatycznej jest ponad dwa razy wyższy i wynosi 51,2%³⁹.

Kolejną kwestią rzutującą na poziom angażowania się obywateli UE zamieszkujących poza krajem pochodzenia jest też dostęp do informacji o przysługujących prawach i warunkach, jakie należy spełnić, aby z nich skorzystać, a także o obowiązującej w kraju zamieszkania ordynacji wyborczej, sposobie wybierania, komisjach wyborczych etc. Systemy wyborcze znacznie różnią się między państwami członkowskimi, stąd też istotne są rozwiązania służące skutecznemu przekazywaniu cudzoziemcom mieszkającym poza krajem pochodzenia niezbędnych informacji, aby mogli ze swoich praw korzystać. Badania Eurobarometru na ten temat, przeprowadzone w 2015 r., ujawniły, że 21% respondentów wskazało na trudności w korzystaniu ze

³⁹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania dyrektywy 94/80/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych*, COM(2018) 44 final, Bruksela (25.1.2019).

swoich praw wyborczych przebywając w innym kraju UE. Przy czym już sam fakt, że respondenci twierdzili, iż doświadczyli takich trudności, wskazuje na posiadanie przez nich pewnej wiedzy o przysługujących im prawach. Badania na temat zakresu wiedzy o przysługujących mieszkańcom UE prawach z tytułu bycia obywatelem UE pokazały, że 42% respondentów czuje się poinformowanymi o prawach obywatela UE (w tym 6% bardzo dobrze i 36% całkiem dobrze), podczas gdy 42% uważa, że nie jest zbyt dobrze poinformowana, a 15% twierdzi, że nie jest poinformowana w ogóle⁴⁰. Z kolei w odniesieniu do wiedzy obywateli UE o przysługujących im prawach wyborczych na poziomie lokalnym w kraju zamieszkania innym niż kraj pochodzenia, okazało się, że w 2015 r. 54% respondentów miało świadomość tych praw, zaś 40% utrzymywało, że cudzoziemcom – obywatelom UE takie prawa nie przysługują⁴¹. Warto odnotować, że odsetek osób prawidłowo identyfikujących przysługujące im prawa wyborcze do udziału w wyborach lokalnych w kraju zamieszkania innym niż kraj pochodzenia znacząco spadł w porównaniu wynikami uzyskanymi w 2012 r. (66%) i 2010 r. (69%).

Statystyki te wskazują zarówno na potrzebę skuteczniejszego informowania o przysługujących obywatelom UE prawach wyborczych w kraju zamieszkania, ale także podejmowania działań eliminujących trudności w korzystaniu z tych praw. Istotną kwestią staje się tu dostęp do informacji w językach zrozumiałych dla cudzoziemców – obywateli UE, ale przede wszystkim w przystępny sposób wyjaśniających, w jaki sposób osoby te mogą ze swojego prawa skorzystać. Przegląd stron internetowych polskich instytucji państwowych (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędu ds. Cudzoziemców, Urzędów Wojewódzkich, Państwowej Komisji Wyborczej), a także losowo wybranych stron urzędów gminnych i miejskich ujawnił, że pozyskanie wiedzy na ten temat przez cudzoziemców może być niezmiernie trudne. Informacje on-line dostępne są niemal wyłącznie w języku polskim i zawierają ogólne przekazy o prawach obywateli UE, bez wyjaśnień dotyczących polskiego systemu wyborczego. Brakuje także sprecyzowanych wskazówek w językach obcych (nawet w języku angielskim) dotyczących tego co należy zrobić, aby np. dopisać się do spisu wyborów.

W wielu krajach członkowskich UE obok działań podnoszących świadomość obywateli UE o przysługujących im prawach, stosowane są też działania wprost ukierunkowane na zwiększenie frekwencji wyborczej cudzoziemców – obywateli UE w wyborach lokalnych. Dziesięć państw członkowskich podaje informacje dotyczące wyborów na oficjalnej stronie internetowej. Pięć państw rozpowszechnia informacje na ulotkach oraz w lokalnej prasie. Łotwa i Zjednoczone Królestwo mają specjalne infolinie. Luksemburg, Hiszpania i Malta organizują kampanie skierowane specjalnie do cudzoziemców, aby zwiększyć ich wiedzę o wyborach. Także w Irlandii w wyborach 2014 r. podjęto szereg działań zachęcających cudzoziemców do udziału w wyborach,

⁴⁰ European Commission, *Flash Eurobarometer Report 430. European Union Citizenship*, March 2016, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2101.html> (dostęp: 06.09.2019).

⁴¹ Tamże.

stosując reklamy zewnętrzne i informacje on-line, a także przygotowując broszury w 17 językach informujące o spisie wyborców i zasadach rejestracji. Ponadto dziesięć państw członkowskich przesyła karty do głosowania lub listy informujące migrujących obywateli UE o procesie wyborczym⁴².

Podsumowując, w Polsce utrzymuje się niski poziom angażowania się obywateli UE w wyborach na poziomie lokalnym. Spośród wszystkich zarejestrowanych w Polsce obywateli UE powyżej 18 roku życia, zarówno w roku 2014, jak i 2018, tylko 2,5% z nich wzięło czynny udział w wyborach samorządowych. Zaś z biernego prawa wyborczego skorzystało w tych wyborach zaledwie kilkanaście osób, podobnie jak w roku 2010. W efekcie mandaty radnego uzyskali tylko pojedynczy cudzoziemcy. Przy czym każda z tych pięciu osób, która uzyskała mandat w wyborach samorządowych, począwszy od 2006 r. ubiegała się o niego w niewielkiej gminie wiejskiej, startując z pierwszego miejsca z listy komitetu wyborczego wyborców. Może to odzwierciedlać sposób postrzegania (przez samych kandydatów, jak i przez tych, którzy oddali na nich swój głos) wyborów samorządowych, nie tyle jako angażowania się *stricte* politycznego, ile możliwości realizacji aktywnej postawy społecznej na rzecz „własnej” społeczności lokalnej. Niemniej przy tak śladowych danych liczbowych, bez ukierunkowanych analiz jakościowych np. wśród cudzoziemskich obywateli UE mieszkających w Polsce, trudno precyzyjnie wyjaśnić ten stan rzeczy. Chociaż istniejące ograniczenia prawne, bariery administracyjne, deficyty w dostępie do praktycznych informacji na temat korzystania z tych praw z pewnością zjawisko to pogłębiają.

Bibliografia

- Annex. Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union* (2004), w: Council of the European Union, *Press Release 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs*, Brussels 19 November 2004.
- Carens J.H. (1994), Cultural adaptation and integration. Is Quebec a model for Europe?, w: Bauböck R. (red.), *From aliens to citizens. Redefining of status of immigrants in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Castles S., Miller M.J. (2011), *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Council of Europe (1997), *European Convention on Nationality*, Strasburg, "European Treaty Series" No. 166, <https://rm.coe.int/168007f2c8.html> (dostęp: 12.11.2019).
- Council of Europe, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 144. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Status as of 06/09/2019*, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=mG36ZkTN.html (dostęp: 06.09.2019).
- Dalton R.J., Klingemann H.-D. (2010), Obywatele a zachowania polityczne, w: Dalton, R. J., Klingemann H.-D. (red.), *Zachowania polityczne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE L 368, 31.12.1994.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336 final, 3 June 2003.
- European Commission, *Flash Eurobarometer Report 430. European Union Citizenship*, March 2016, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2101.html> (dostęp: 06.09.2019).
- European Economic and Social Committee, *Opinion on Immigration in the EU and Integration Policies: Co-operation between Regional and Local Governments and Civil Society Organisations*, SOC/219, 13 September 2006.
- European Parliament, *Report on the Communication from the Commission on Immigration, Integration and Employment (COM(2003) 336- 2003/2147(INI))*, A5-0445/2003.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania dyrektywy 94/80/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych*, COM(2018) 44 final, Bruksela (25.1.2019).
- Lesińska M. (2013), *Inkluzja polityczna imigrantów we współczesnej Europie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2014*, https://samorzad2014.pkw.gov.pl/359_Rady_gmin.html (dostęp: 20.10.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2014. Kandydaci*, https://samorzad2014.pkw.gov.pl/343_Kandydaci.html (dostęp: 21.07.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2018*, <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/2110#f1000000.html> (dostęp: 20.10.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe 2018. Dane w arkuszach. Kandydaci do rad*, <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/dane-w-arkuszach.html> (dostęp: 02.09.2019).
- Państwowa Komisja Wyborcza, *Wyjaśnienia dotyczące zasad finansowania kampanii wyborczej w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego, zarządzanych na dzień 21 października 2018 r.*, https://pkw.gov.pl/pliki/1534246806_ZKF-811-3-18.pdf (dostęp: 26.11.2019).
- Pudzianowska D. (2014), Prawa wyborcze i inne prawa polityczne cudzoziemców z państw trzecich w Polsce, w: Łodziński, S., Pudzianowska, D., Szaranowicz-Kusz, M. (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie?*, Warszawa: Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji, Instytut Socjologii UW.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2008), w: *Traktat z Lizbony. Ujednolicony tekst Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wprowadzenie R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Trojanowska-Strzęboszewska M. (2019), Polityzacja imigracji w Polsce – wyzwania koncepcyjne, w: Adamczyk, A., Sakson, A., Trosiak, C. (red.), *Migranci i mniejszości jako obcy i swoi w przestrzeni polityczno-społecznej*, Poznań: Wydawnictwo UAM.
- Trojanowska-Strzęboszewska M. (2013), *Prawo do udziału w wyborach na szczeblu lokalnym jako forma partycypacji politycznej imigrantów. Polska na tle innych krajów europejskich*, „Political Preferences. Preferencje Polityczne” nr 7.

Urząd do spraw Cudzoziemców, *Statystyki. Aktualne dokumenty. Pobyt stały*. 2018, <https://migracje.gov.pl/statystyki/zakres/polska/typ/dokumenty/widok/mapa/typDokumentu/8/rok/2018/kraj/UA/?x=0.8873&y=1.3043&level=1.html> (dostęp: 1.12.2019).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, Dz.U. z 2012 poz. 161.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2004 nr 102, poz. 1055.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, Dz. U 1997 Nr 98 poz. 604.

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy, Dz.U. z 2019 r., poz. 684.

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043 z późn. zmianami) wraz z aktami wykonawczymi.