

**PILIETYBĖS POLITIKA EUROPOJE:
KODĖL SVARBUS KOLONIALIZMAS
IR RADIKALIOJI DEŠINĖ?***

Vienas svarbiausių Europos vienybės simbolių – Europos Sąjungos pilietybė – galėtų pretenduoti ir į bene geriausiai Europos Sąjungos (toliau ES) vidinius skirtumus atskleidžiančios idėjos apdovanojimą. Paradoksalu, tačiau milijonų ES piliečių pilietybės klausimus reguliuoja dvidešimt septynios skirtingos pilietybės politikos. Skirtingos nuostatos dėl pilietybės suteikimo imigrantams lemia, kad, pavyzdžiui, Graikija per paskutinius dvidešimt metų pilietybę suteikė vos 15 tūkstančių ne graikų kilmės asmenų, o Vokietijos pilietybę pastaruoju metu kasmet įgyja daugiau kaip 100 tūkstančių atvykėlių. Skirtingo požiūrio į daugiapilietiškumą pasekmė – dvigubos pilietybės pripažinimas aštuoniolikoje ES valstybių narių ir jos netoleravimas likusiose devyniose. Šioji vienovės įvairovė iškelia du aktualius klausimus: kas lemia tokius skirtingus šalių požiūrius į pilietybės suteikimą ir ar Europos integracijos proceso metu pilietybės politikos panašėja?

Ieškodamas istorinių ES valstybių narių pilietybės politikos įvairumo priežasčių ir siekdamas atskleisti šios politikos kaitos dinamiką per pastaruosius dvidešimt metų, 2009 m. Marc Morje Howard¹

* Marc Morje Howard, *The Politics of Citizenship in Europe*, New York: Cambridge University Press, 2009.

¹ Marc Morje Howardas yra Džordžtauno universiteto (JAV) profesorius. Jo moksliniai interesai apima demokratijos ir demokratizacijos, pilietinės visuomenės, imigracijos,

išleido knygą „Pilietybės politika Europoje“. Joje autorius pilietybės politikos istorijai ir dabarčiai paaiškinti naujoviškai sujungia kolo­nializmo, demokratizacijos, visuomenės antiimigrantinių nuostatų ir radikalios dešinės partijų iškilimo argumentus. Knyga remiasi nuo devyniasdešimtųjų metų smarkiai išpopuliarėjusiais pilietybės poli­tikos tyrimais, tačiau iš jų išsiskiria savo lyginamąja perspektyva. Priešingai nei ankstesnių publikacijų autoriai, M. M. Howardas neap­siriboja vien atvejo studijomis ar dviejų trijų šalių pilietybės politikos lyginamąja analize, o apima visas dvidešimt septynias ES valstybes nares. Todėl knyga laikytina svarbiu indėliu į lyginamųjų pilietybės tyrimų (angl. *comparative citizenship*) plėtotę.

Palyginti visų ES valstybių narių pilietybės politikas pagal libera­lumo ir griežtumo kriterijų M. M. Howardui leidžia jo paties sukons­truotas pilietybės politikos indeksas. Šis indeksas apima tris kompo­nentus, pagal kuriuos apibrėžiamas pilietybės politikos liberalumas: 1. *jus soli* principas: ar suteikiama pilietybė asmenims, gimusiems šalyje; 2. natūralizacijos reikalavimai: kiek ilgai reikia pragyventi šalyje, kad būtų leidžiama įgyti pilietybę; 3. dviguba pilietybė: ar natūralizuoti imigrantai gali išlaikyti ankstesnę pilietybę. Libera­liausiomis laikomos šalys, taikančios *jus soli* principą, leidžiančios dvigubą pilietybę ir reikalaujančios trejus metus pragyventi šalyje, kad galėtų siekti pilietybės. Tokios šalys teoriškai gali gauti mak­simalų šešių balų pilietybės politikos indeksą. 2008 m., M. M. Ho­wardo duomenimis, liberaliausias pilietybės politikos nuostatas taikė Belgija (5,5 balo) ir Švedija (5,22 balo), o griežčiausias – Austrija ir Danija (po 0 balų).

Kiekvienos šalies pilietybės politikos liberalumą M. M. Howar­das įvertina dviem laiko momentais – devintajame XX a. dešimtmetyje (tik penkiolikos senųjų ES valstybių narių) ir 2008 m. Tai leidžia parodyti ne tik momentinę Europos „nuotrauką“ pilietybės politikos

pilietybės, radikalios dešinės bei visuomenės nuomonės klausimus. M. M. Howardas taip pat yra išleidęs knygą „The Weakness of Civil Society in Post-Communist Euro­pe“ (2003 m.).

aspektu, bet ir atskleisti vykstančius pokyčius. Pavyzdžiui, per šį laikotarpį Danijos pilietybės politikos indeksas sumažėjo nuo 1,43 iki 0 balų, o Suomijos padidėjo nuo 1,72 iki 4,32 balo.

Tiesa, pilietybės politikos indeksavimas gali susilaukti dvejopos kritikos. Pirma, vos trijų komponentų įtraukimas į indeksą gali pasirodyti pernelyg supaprastinantis kompleksišką pilietybės politiką. Antra, pilietybės politiką apibrėžiančios teisinės nuostatos, pagal kurias kuriamas indeksas, ne visada atitinka šios politikos įgyvendinimo praktiką. Knygoje šios metodologinės problemos sprendžiamos dvejopai. Pirmiausia, vertinant šalis pagal išskirtus kriterijus, teikiami vertinimai už papildomas politiką liberalizuojančias arba, priešingai, griežtinančias nuostatas, pavyzdžiui, už „pilietybės integracijos“ reikalavimo taikymą natūralizacijos siekiantiems imigrantams. Be to, šalių indeksai buvo patikslinti pagal realius natūralizacijos mastus. Autorius parodo sektiną pavyzdį – patikrina savo sukonstruoto indekso tikslumą, t. y. palygina savo ir kitų panašių indeksų rezultatus, kurių atskleidžiamos tendencijos iš esmės sutampa.

Pilietybės politikos indeksas rodo, kad Europos Sąjungos valstybių narių pilietybės politikos buvo ir yra labai skirtingos, tačiau neatskleidžia – kodėl. Atsakymų M. M. Howardas ieško eidamas dviem kryptimis. Pirma, jis siekia paaiškinti istoriškai susiklosčiusius Europos šalių pilietybės politikos skirtumus. Remiantis indeksu, devintame dešimtmetyje septynios iš penkiolikos pirmųjų ES šalių taikė griežtą pilietybės politiką, keturios – vidutiniškai griežtą ir tik keturios galėjo būti laikomos santykinai liberaliomis. Antra, jis nagrinėja, kodėl vienos šalys per du pastaruosius dešimtmečius liberalavo savo pilietybės politiką, o kitos – ne.

Aiškindamas istorines pilietybės politikos variacijas tarp senųjų ES valstybių narių M. M. Howardas teigia, kad istoriškai pilietybės politikos liberalumą nulėmė kolonialistinės šalių patirties ir ankstyvos demokratizacijos sąveika. Anot jo, pagrindinių kolonijinių valstybių ryšiai su išoriniu pasauliu buvo gerokai intensyvesni nei kolonijų neturėjusių šalių. Nors ryšiai dažniausiai buvo išnaudotojiški, o požiūris į

svetimtaučius nepalankus, nuolatinis sąlytis suformavo daug atviresnį požiūrį į „kitokius“, kuris vėliau prisidėjo prie liberalesnės migracijos ir pilietybės politikos pasirinkimo. Vis dėlto vien kolonijinės patirties tam nepakako. Antrasis svarbus veiksnys, pasak M. M. Howardo, buvo demokratizacija. Šalyse, kuriose demokratija įsitvirtino XIX a., išgailėjo ir pilietinė, o ne etninė nacionalinio tapatumo samprata. Tai sudarė geresnes sąlygas priimti kitataučius kaip savo visuomenės narius.

Kolonializmo ir demokratizacijos argumentai atrodo įtikinantys, jei pilietybės politikos liberalumą vertiname dichotomiškai: liberali vs. neliberali. Kadangi liberalią pilietybės politiką nuo senų laikų įgyvendinančios šalys – Belgija, Prancūzija ir Jungtinė Karalystė (kartu su Airija) – yra ir ankstyvą demokratizaciją patyrusios didžiosios kolonialistinės jėgos. Tačiau šie veiksniai nepaaiškina, kodėl kitos šalys pasirinko daugiau ar mažiau liberalią politiką. Nepateikiamas atsakymas, kodėl, pavyzdžiui, istoriškai Austrijos politika yra griežtesnė nei Italijos, o pastarosios griežtesnė nei Švedijos, nors nė viena jų nepriskirta nei kolonijinėms šalims, nei ankstyvosios demokratijoms. Panašu, kad autoriaus argumentas susiduria su ta pačia problema, kurią jis identifikuoja kaip būdingą migracijos politikos tyrimams – „pateikiami teoriniai argumentai daug geriau paaiškina politikos liberalumą nei jos griežtumą“².

Antrasis ir bene svarbesnis klausimas, į kurį bando atsakyti M. M. Howardas, yra, kaip minėta, kodėl vienos šalys liberalizavo pilietybės politiką, o kai kurios pastaruosius dvidešimt metų išlaikė griežtą politiką ar netgi ją sugriežtino. M. M. Howardas teigia, kad liberalizuoti pilietybės politiką skatina demografiniai pokyčiai Europoje, visų pirma, labai padidėjusi migracija, tarptautinės normos, kartu ir žmogaus teisių, teismai, kurie gina imigrantų teises, galiausiai įvairios interesų grupės. Tačiau priešinga kryptimi veikia visuomenės nuomonė, kuri visose Europos šalyse dėl imigrantų ir jų natūralizavimo yra mažų mažiausiai atsargi, jei ne negatyvi.

² M. M. Howard, p. 54.

Visuomenės nuomonės įtakos imigracijos ar natūralizacijos politikai argumentas nėra naujas imigracijos ir pilietybės politikos tyrimuose³. Tačiau M. M. Howardas žengia vienu žingsniu toliau, teigdamas, kad svarbiausia yra ne pati visuomenės nuomonė (ji visur panašiai priešiška imigrantams), o šios nuomonės politizavimas ir aktyvus jos artikuliuojimas arba, kitaip tariant, visuomenės įtraukimas į politines diskusijas dėl pilietybės politikos. Anot knygos autoriaus, antiimigrantiškos visuomenės mobilizavimas yra pagrindinis veiksnys, lemiantis, ar konkrečioje šalyje pilietybės politika bus liberalizuota. Kol visuomenė nėra įtraukta į debatus, politinis elitas gali nepaisyti jos nuomonės ir vykdyti pilietybės politikos liberalizavimo reformas, tačiau tai tampa nebeįmanoma visuomenę mobilizavus. Kaip pagrindinę mobilizuojančią jėgą M. M. Howardas įvardija radikaliąsias dešiniąsias partijas, tačiau neatmeta, kad tam gali pasitarnauti ir kiti populistiniai judėjimai ar net imigracijos klausimais organizuotas referendumas.

Savo hipotezei apie mobilizuojamos antiimigrantiškos visuomenės poveikį pilietybės politikai patikrinti M. M. Howardas pritaiko analizės būdą, kurį būtų galima pavadinti grupinių atvejo studijų metodu. Remdamasis pilietybės politikos indeksu ir jo pokyčiu, įvykiu nuo 1980-ųjų iki 2008 m., autorius suskirsto visas nagrinėjamas šalis į penkias grupes:

1. Liberalių pokyčių šalys: Švedija, Suomija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija.
2. Tęstinio griežtumo šalys: Austrija, Danija, Italija, Ispanija, Graikija.
3. Dalinės liberalizacijos sugrįžtant prie griežtumo šalis: Vokietija.
4. Istoriskai liberalios šalys: Prancūzija, Belgija, Jungtinė Karalystė, Airija.
5. Naujasis Europos pasienis: 12 naujųjų ES valstybių narių.

³ Lahav G. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge University Press, 2004.

Apžvelgdamas šias grupes, M. M. Howardas pateikia pasakojimą apie kiekvienos šalies pilietybės politikos raidą, identifikuodamas, kaip visuomenės nuomonės mobilizavimas arba, priešingai, jo nebuvimas galėjo paveikti pilietybės politiką. Nors toks metodas nėra pakankamas priežastiniams ryšiams patikrinti, taip gana vaizdžiai iliustruojami tikėtini ryšiai tarp visuomenės nuomonės bei radikalių dešiniųjų jėgų iškilimo ir pilietybės politikos. Tiesa, atvejo studijos daugiausia paremtos kitų autorių atliktais ES valstybių narių pilietybės politikos tyrimais⁴, o tai šiek tiek riboja galimybes išryškinti būtent M. M. Howardo teoriniams argumentams svarbius aspektus.

Knygos autoriui būtų galima papriekaištauti dėl gana netolygiai paskirstyto dėmesio atskiroms šalims ar jų grupėms. Lietuvos kontekste įdomia, tačiau, deja, silpniausia knygos dalimi laikytina dvylikos naujųjų ES šalių atvejų analizė. Viena vertus, sveikintinos M. M. Howardo pastangos bent šiek tiek užpildyti tuštumą, kurią sudaro akademiųjų tekstų apie naujųjų ES valstybių narių pilietybės politiką stoka. Šių šalių įtraukimas į analizę taip pat užtikrina išsamesnę pilietybės politikos Europos Sąjungoje apžvalgą. Kita vertus, naujųjų šalių atvejų analizė gana paviršutiniška, paremta iš esmės kitų autorių darbais⁵ ir faktiškai nesusieta su knygoje pateikiamais teoriniais argumentais.

Pagrindinis analizės išplėtimo į naujasias ES valstybes neres pranašumas – pilietybės politikos indekso joms apskaičiavimas, kuris atskleidžia, kad senosiose ES valstybėse narėse vyrauja santykinai liberalesnė pilietybės politika nei dvylikoje naujųjų ES šalių. Atkreiptinas dėmesys, kad iš pastarųjų Lietuvos pilietybės politika yra pati griežčiausia. Kalbant apie Lietuvos vietą šioje knygoje, autorius Lietuvą Baltijos šalims skirtoje atvejo studijoje faktiškai sutapatina su Estija ir

⁴ Baubock R. et al., *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses*, Amsterdam: University Press, 2007; Baubock R. et al., *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 2: Policies and Trends in 15 European Countries: Country Analyses*, Amsterdam: University Press, 2007; Hansen R., Weil P., *Towards A European Nationality: Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Palgrave Macmillan, 2001.

⁵ Baubock R., Perchinig B., Sievers W., *Citizenship Policies in the New Europe*, 1st ed., Amsterdam: University Press, 2007.

Latvija, padaręs prielaidą, kad „nėra panašesnių šalių Europos Sąjungoje kaip Estija, Latvija ir Lietuva“⁶. Tiesa, pažymima, kad Lietuvai mažiau aktualios rusų tautinės mažumos integracijos problemos.

Iš esmės visa M. M. Howardo knyga yra skirta klausimui, kas lemia skirtingus šalių požiūrius į pilietybės suteikimą, tačiau pabaigoje autorius pateikia papildomų išvalgų pora aktualių temų. Pirmiausia M. M. Howardas kelia klausimą, ar Europos integracijos proceso metu skirtingų ES valstybių narių pilietybės politikos panašėja. Pilietybės politikų konvergencijos neišvengiamumas pilietybės klausimus nagrinėjančioje literatūroje dažniausiai grindžiamas dvejopai. Pirma, pabrėžiamas nacionalinių valstybių reikšmės globaliame pasaulyje, kuriame svarbios transnacionalinės ir postnacionalinės vertybės, mažėjimas, o kartu ir pilietybės instituto svarbos nykimas. Antra, teigiama, kad vienodi iššūkiai, pavyzdžiui, didėjantis imigrantų srautas, skatina ir pilietybės politikų supanašėjimą. Vis dėlto M. M. Howardas daro išvadą, kad pilietybės klausimas yra ir bus svarbus, tačiau jei per dvidešimt pastarųjų metų ES valstybių narių pilietybės politikų konvergencija neįvyko – tai rodo pilietybės politikos indekso pokyčiai, nėra pagrindo to tikėtis ir artimiausioje ateityje. Ypač, kai, anot autoriaus, pilietybės politikos keitimas dėl labai glaudaus ryšio su tautos tapatumu ir suverenitetu visada yra tarsi „atviro nervo“ lietimas⁷.

Antrasis M. M. Howardo keliamas klausimas išryškina sudėtingą normatyvinę visuomenės ir politinio elito santykio formuojant pilietybės politiką problemą. Visuotinai pripažįstama, kad Europos šalių visuomenėse vyrauja antiimigrantiškos nuostatos, tačiau politinis elitas paprastai yra linkęs liberalizuoti imigracijos ir pilietybės politikas. Tai reiškia, kad demokratiškesnis pilietybės politikos formavimo procesas veda prie mažiau liberalios pilietybės politikos, o vykdomos politikos liberalizavimas neatitinka rinkėjų valios. M. M. Howardas atkreipia dėmesį į šią „demokratijos deficito“ problemą, tačiau jos atžvilgiu užima daugumai panašių tyrimų būdingą elitistinę poziciją.

⁶ M. M. Howard, p. 175.

⁷ M. M. Howard, p. 199.

Jis argumentuoja, jog visuomenė yra per mažai informuota, kad galėtų priimti tinkamus sprendimus, todėl radikali dešinioji bei kitos populistinės jėgos manipuliuoja visuomenės emocijomis, siekdamos įteisinti ksenofobišką, rasistinę ir neliberalią pilietybės politiką. Kaip sprendimas siūlomas partinės sistemos stiprinimas, kuris leistų marginalizuoti radikaliausias jėgas. Visuomenės nuomonės susiejimas su radikaliais dešiniaisiais padaro ją *a priori* netoleruotinu pilietybės politikos veiksmu. Tačiau lieka neatsakyta, kodėl visose Europos šalyse, net ir tose, kuriose radikali dešinės partijos nėra įtakingos, vyraujančios visuomenės nuostatos, kad ir ne ypač palankios imigrantams, neturėtų būti reikšmingas pilietybės politikos veiksnys demokratiškose Europos valstybėse.

Knygoje „Pilietybės politika Europoje“ pateikta sisteminga lyginamoji analizė atskleidžia Europoje vyraujančias tendencijas pilietybės politikos srityje. Priešingai dominuojančiai nuomonei, Europos Sąjungos valstybių narių pilietybės politikos išvengė žymesnės konvergencijos, todėl ES pilietybės pagrindas yra dvidešimt septyni labai skirtingi pilietybės politikos režimai. M. M. Howardo tyrimas suteikia naujų teorinių argumentų ir aktualių empirinių duomenų, kurie padeda gerą pagrindą tolesniems pilietybės politikos tyrimams. Pastarieji galėtų būti nukreipti į pilietybės politikos indekso tikslinimą, taip pat teorinių argumentų, kurie padėtų geriau paaiškinti ne tik pilietybės politikos liberalumą ar liberalizavimą, bet ir jos griežtumą ar griežtinimą, plėtojimą. Galiausiai ypač aktualus būtų M. M. Howardo argumentų patikrinimas ir adaptavimas naujosios ES valstybėms narėms, kurios, tikėtina, smarkiai keičia ir ateityje keis pilietybės politiką Europoje.

DOVILĖ ŽVALIONYTĖ

LITERATŪRA

Lahav G., *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge University Press, 2004.