

**Joanna
Stepaniuk**
orcid.org/
0000-0003-4724-7687

Integracja i polityka integracyjna wobec imigrantów: analiza dokumentów Unii Europejskiej i polskiego ustawodawstwa

Wprowadzenie

Integracja i polityka integracyjna wobec imigrantów stanowi od kilku lat pole debat w wielu państwach europejskich, także na szczeblu unijnym. Różnorodność czynników, od których zależy proces integracji cudzoziemców, powoduje, że wymyka się on kryteriom jednoznacznej oceny. Po przestudiowaniu dostępnej literatury przedmiotu i raportów z badań można dojść do wniosku, że problem integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym jest wieloaspektowy i niejednoznaczny. Na przestrzeni ostatnich lat zmienił się nie tylko charakter migracji, ale przede wszystkim jej zakres i cel. Jednocześnie poszczególne kraje doświadczały przemian w aspekcie swojej wewnętrznej polityki migracyjnej. „Państwa pozytywnie nastawione do imigracji, zmieniają swoją doktrynę na zdecydowanie mniej liberalną. Najbardziej dobitnym przykładem takiego państwa jest Holandia (...). Jednocześnie inne państwa, takie jak Australia czy Kanada, rozwijają swoje polityki migracyjne podporządkowane osiągnięciu korzyści ekonomicznych, szczególnie w kontekście uzupełnienia strukturalnych niedoborów na ich rynkach pracy”¹. Intensywność procesu migracji zależy od globalnej sytuacji politycznej, społecznej i ekonomicznej na świecie. Geneza zjawiska migracji jest wieloaspektowa i zazwyczaj dotyczy kwestii poprawy sytuacji materialno-bytowej, chęci podjęcia studiów, odwiedzin znajomych lub rodziny, potrzeby zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem innego państwa, konieczności opuszczenia własnego kraju z przyczyn politycznych i innych spraw związanych z osobistą sytuacją migranta. Czynnikiem, dla którego potencjalny migrant decyduje się na opuszczenie swo-

¹ M. Duszczyk, *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenie międzynarodowe*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008, s. 11.

jej ojczyzny, może być wiele, dlatego imigranci nie stanowią grupy wewnętrznie homogenicznej. Każdy z imigrantów przejawia bowiem odmienne problemy i potrzeby, niejednokrotnie borykając się z szeregiem wyzwań i trudności w kraju docelowej migracji. Stąd też brak odpowiednio przygotowanych programów integracyjnych powoduje wiele trudności w zakresie funkcjonowania poszczególnych grup imigrantów. Konieczne jest zatem przygotowanie i wdrożenie odpowiednich programów integracyjnych, które uwzględniałyby złożoność problemów i wszechstronnych potrzeb migrantów. Ze względu na szeroką skalę tej problematyki i znaczący dorobek Unii Europejskiej w tych dziedzinach w artykule zostaną zasygnalizowane tylko najważniejsze zagadnienia i akty prawne, które mają największe znaczenie dla integracji imigrantów. Gdy rozważa się kwestie integracji cudzoziemców w świetle podejmowanych działań i w oparciu o istniejące dokumenty Unii Europejskiej, nieodzowne wydaje się zdefiniowanie na początku terminu integracji będącego przedmiotem analizy w tym artykule.

Unia Europejska wobec kwestii integracji imigrantów

Pojęcie integracji (integracji społecznej) jest klasycznym terminem używanym w socjologii, a współcześnie stosowanym przy rozważaniach o charakterze funkcjonowania społeczeństw nowoczesnych i ponowoczesnych. Obecne jest także w innych naukach społecznych, zwłaszcza w funkcjonalnych teoriach politologicznych². Integracja oznacza ogólnie „stan lub proces zachodzący w społeczeństwie, polegający na tym, że jego poszczególne elementy przejawiają tendencję do scalania się w harmonijną i skoordynowaną, funkcjonalną całość”³. W perspektywie etnicznej integracja jest procesem włączania do zasadniczej części społeczeństwa różnorodnych, zwykle mniejszościowych grup społecznych, takich jak: mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy, emigranci itp., co pozwala im na uzyskanie dostępu do praw i usług przeznaczonych dotychczas dla większości. Pojęcie integracji w latach 90. XX w. stało się w Europie najbardziej znanym terminem opisującym relacje między społeczeństwem przyjmującym (zorganizowanym w strukturę państwa narodowego), a nieeuropejskimi „etnicznymi” zbiorowościami imigrantów⁴. Takie rozumienie terminu integracji zdobyło popularność zarówno w nauce jako termin, koncepcja i paradygmat badawczy, jak i w polityce – jako polityka integracyjna.

W pierwotnym założeniu integracja ma na celu utrzymanie integralności kulturowej grupy włączającej się w społeczeństwo przyjmujące przy jednoczesnym dążeniu, by stać się integralną częścią nowej struktury społecznej, jednocześnie zakłada także pewne dostosowanie się ze strony nowych grup⁵. Zatem integracja jest nie tylko efektem indywidualnych wyborów, ale także procesem zachodzącym

² K. von Beyme, *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005, s. 157–159.

³ K. Olechnicki, P. Załęcki, *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997, s. 85.

⁴ A. Favell, *Integration Nations: The Nation-State and Research in Immigrants in Western Europe*, w: *Multicultural Challenge*, red. G. Brochmann, Bingley 2003, s. 22.

⁵ Tamże.

w pewnym stopniu spontanicznie. Integracja to zarówno proces zmian stosunków między imigrantem a społeczeństwem przyjmującym, jak i jego wynik, czyli stan stosunków społecznych osiągnięty na skutek procesu integracji. W tym świetle polityka integracyjna to zespół środków stosowanych przez władze (na szczeblu państwowym lub lokalnym), które stwarzają warunki zachęcające do integracji i ułatwiają decyzje jednostki w tym względzie⁶. Gdy szuka się miejsca polityki integracyjnej wśród innych polityk przyjętych przez państwo, można ją sklasyfikować przez zastosowanie ogólnie przyjętego podziału Tomasa Hammara jako część polityki imigranckiej. Składa się ona z dwóch komponentów: polityki kontroli imigranckiej (zasad selekcji i wjazdu cudzoziemców) oraz polityki względem imigrantów, czyli warunków, jakie zapewnia się cudzoziemcom po przybyciu⁷. Unijne akty prawne umieszczają politykę integracyjną skierowaną do cudzoziemców jako część polityki migracyjnej. Ważne ujęcie w tej kwestii wniosły dokumenty, w których zauważono, że wzmocnienie integracji obywateli krajów trzecich legalnie przebywających na terytorium państw członkowskich jest zasadniczym celem polityki migracyjnej Unii Europejskiej⁸. Wśród metod, którymi posługują się polityki integracyjne poszczególnych państw Unii Europejskiej, można wyróżnić środki bezpośrednie, ukierunkowane wyłącznie na integrację cudzoziemców, oraz środki pośrednie, a więc ukierunkowane przede wszystkim na zwalczanie zjawiska wykluczenia społecznego, dla których grupą docelową są grupy szersze aniżeli imigranci, ale imigrantów też obejmujące. Do drugiej grupy metod należy zaliczyć środki ukierunkowane na walkę z rasizmem i ksenofobią, zwalczające dyskryminację na różnym tle poszczególnych grup, a także środki ułatwiające integrację na rynku pracy.

Do kwestii integracji imigrantów nawiązano w Unii Europejskiej w październiku 1999 r. podczas spotkania Rady Europejskiej w Tampere, poświęconego sprawom wewnętrznym i wymiarowi sprawiedliwości. W konkluzjach przyjętych przed Radę, stanowiących swego rodzaju wytyczne na przyszłość, określono cztery filary, na których miał oprzeć się rozwój wspólnej polityki migracyjnej i azylowej krajów trzecich (*ang. fair treatment of third country nationals*). Uznano wówczas, że należy bardziej rozwijać polityki integracyjne, zbliżając maksymalnie prawa i obowiązki obywateli krajów trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii do praw i obowiązków, które mają obywatele unijnych państw. Szczególną uwagę zwrócono na natężenie działań zwalczających dyskryminację i rasizm w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Zachęcono państwa do tworzenia programów narodowych w tej dziedzinie. Dodatkowo zwrócono uwagę na potrzebę

⁶ F. Heckmann, D. Schnapper, *Introduction*, w: *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, red. F. Heckmann, D. Schnapper, Stuttgart 2003, s. 10–11.

⁷ E. Meyers, *Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis*, „International Migration Review” 2000, Vol. 34, s. 1245–1282.

⁸ *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee and The Committee of Regions. Study on the links between legal and illegal migration*, Brussels 2004, s. 3–12.

wspólnego zbliżenia narodowych ustawodawstw odnośnie do warunków przyjęcia i pobytu obywateli krajów trzecich⁹. W odniesieniu do najważniejszych przyjętych po 1999 r. unijnych aktów prawnych dotyczących integracji imigrantów należy przede wszystkim wyróżnić: dyrektywę Rady 2003/ 109/EC z 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli krajów trzecich będących długoterminowymi rezydentami oraz dyrektywę Rady 2003/86/EC z 22 września 2003 r. o prawie łączenia rodzin¹⁰. Przeprowadzona analiza tych dokumentów prowadzi do wniosku, że ich zapisy tworzą pewne minimum, które powinno być stosowane przez państwa Unii, gdyż nie stoją one w sprzeczności ze stosowaniem przez kraje uregulowań bardziej korzystnych, wynikających z ustawodawstwa lub umów międzynarodowych przez nie podpisanych. Warto także nadmienić, iż z działania obu wymienionych dyrektyw, podobnie jak z innych instrumentów dotyczących współpracy w dziedzinie polityki migracyjnej i azylowej, wyłączone zostały Dania, Irlandia i Wielka Brytania. Do omówionych wcześniej i przyjętych aktów prawnych dodać można także inne propozycje Komisji, wśród których szczególną uwagę należy zwrócić na dyrektywę Rady 2003/9/EC z 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne standardy osób ubiegających się o azyl. Zgodnie z zapisami tego dokumentu małoletnim dzieciom osób ubiegających się o status uchodźcy oraz osobom niepełnoletnim ubiegającym się o ten status przysługuje prawo do nauki. Trwa ono również w przypadku podjęcia decyzji o wydaleniu aż do czasu faktycznego wykonania takiej decyzji.

Na szczególną uwagę zasługują działania podejmowane przez Unię i jej instytucje na rzecz zwalczania rasizmu i ksenofobii. Zjawiska te mogą zdecydowanie utrudnić lub nawet uniemożliwić proces integracji przez umacnianie negatywnego stosunku społeczeństw państw przyjmujących wobec imigrantów. Wszelkie inicjatywy ukierunkowane na walkę z rasizmem lub ksenofobią, niewątpliwie jednocześnie, chociaż w pewien sposób pośrednio, sprzyjają integracji cudzoziemców. Obok zwalczania dyskryminacji, ksenofobii i rasizmu w literaturze przedmiotu odnaleźć można przykłady drugiej grupy środków, które w sposób pośredni wpływają na kwestie integracji imigrantów¹¹. Są to zabiegi Unii mające na celu niwelowanie wykluczenia społecznego w ramach polityki zatrudnienia i polityki społecznej. W ten sposób stosowana jest tzw. otwarta metoda koordynacji, polegająca na wspólnym wyznaczaniu celów na poziomie unijnym, które potem zostają przeniesione na krajowe plany działania. Dodatkowo państwa mobilizują się wzajemnie i wymieniają doświadczeniami przez okresowe przeglądy i oceny podjętych działań. Dyrektywy dotyczące zwalczania wszelkich form wykluczenia społecznego, dotyczącego różne grupy społeczne, w tym imigrantów, możemy odnaleźć zarówno w strategii lizbońskiej, Europejskiej Strategii Zatrudnienia

⁹ *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999*, „Bulletin EU” 1999, no 10, s. 1–2.

¹⁰ A. Kicinger, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFRM Working Paper” 2005, nr 2, s. 1–26.

¹¹ J. Ciechański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej: wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Warszawa 2003, s. 47.

i Europejskiej Agencji Społecznej, w ramach której od 2002 r. działa Wspólnotowy Program Działań na Rzecz Walki z Wykluczeniem Społecznym. Zatem problem integracji imigrantów pojawia się w szeregu aktów prawnych przyjętych na poziomie wspólnotowym i unijnym. Wszelkie działania podejmowane przez państwa Unii Europejskiej w kwestii integracji cudzoziemców podlegają ocenie Komisji Europejskiej. W czerwcu 2003 r. w komunikacie, który był przełomowym dokumentem, Komisja przedstawiła wyzwania ekonomiczne i demograficzne stojące przed Unią. Zgodnie z jej stanowiskiem, mimo pewnych ujemnych skutków migracji odczuwanych przez poszczególne grupy społeczne, generalnie jest ona procesem korzystnym ekonomicznie dla społeczeństw przyjmujących, gdyż wspomaga wzrost gospodarczy i pomaga zachować konkurencyjność na światowych rynkach. Powyższe założenia uzasadniają szczególną ważność dwóch postulatów. Po pierwsze, powstaje potrzeba właściwego kształtowania polityki migracyjnej w dziedzinie kontroli przyjęcia imigrantów oraz nieuchronna konieczność rozwinięcia lepszych polityk integracyjnych na różnych szczeblach, które zmaksymalizują korzyści płynące z migracji. Jednocześnie głównym wyzwaniem podjętym w komunikacie jest potrzeba całościowego (holistycznego) podejścia do problemu integracji imigrantów, które obejmuje nie tylko ekonomiczne i społeczne aspekty integracji, ale także kwestie związane ze zróżnicowaniem kulturowym i religijnym oraz kwestie obywatelstwa czy uczestnictwa w życiu publicznym¹². Komisja Europejska zwraca też uwagę na pewne grupy cudzoziemców posiadające szczególne potrzeby, konieczne do uwzględnienia w trakcie opracowania polityk integracyjnych. Należą do nich uchodźcy i osoby objęte innymi formami ochrony międzynarodowej, które przebywając niedobrowolnie, niosą ze sobą bagaż trudnych doświadczeń, często nie posiadając żadnych punktów oparcia w kraju, do którego przybyli. Kolejną grupą są kobiety migrantki, narażone na podwójną dyskryminację z powodu pochodzenia i płci. Wreszcie na szczególną uwagę zasługują dzieci i wnuki imigrantów, a więc imigranci w drugim i trzecim pokoleniu, doświadczający często poczucia braku tożsamości, a także mający wciąż trudności z integracją na rynku pracy. Potrzeby wymienionych grup imigrantów oraz potrzeby imigrantów w ogóle zadecydowały o tym, aby współpraca państw, wymiana doświadczeń i informacji odbywały się przez utworzenie sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Integracji.

Integracja imigrantów w Polsce

Gdy omawia się działania instytucjonalne w kontekście zadań na rzecz integracji imigrantów na tle niemalże homogenicznej kulturowo Polski, określeniem najbardziej odpowiednim jest polityka integracyjna (a nie „wielokulturowa” czy „polityka wobec różnorodności kulturowej”). Idea integracji zakłada „z jednej strony wzajemny udział większości i mniejszości w głównych instytucjach społecznych i politycznych, z drugiej zaś możliwość odtwarzania przez grupę mniejszościową

¹² A. Kicingier, dz. cyt., s. 15–16.

swojej kultury i utrzymywania odrębnej tożsamości etnicznej”¹³. Pojawia się zatem pytanie: jak państwo powinno działać, aby w życiu publicznym zapewnić większości poczucie tożsamości narodowej, a zarazem umożliwić grupom mniejszościowym ujawnianie i pielęgnowanie własnych kultur?

Intuicja podpowiada, że w idealnym modelu państwa, mającym na celu integrację grup odmiennych kulturowo ze społeczeństwem większościowym, zakłada się współpracę mniejszości narodowych i etnicznych, a także cudzoziemców z resztą społeczeństwa. Integracja jako proces dwustronny wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron, w tym kompromisów, ustępstw i negocjacji. Społeczeństwo, ale również władza państwowa oczekują dostosowania się mniejszości i przybywających imigrantów do zasad systemu, w którym się znaleźli. Ponadto oczekuje się od nich inicjatyw oddolnych promujących ich własną kulturę, a także współpracy i zaangażowania obywatelskiego. Mniejszości natomiast oczekują od władz stworzenia im zaplecza instytucjonalnego i prawnego, które będzie chroniło prawa mniejszości. Od większości oczekuje się uznania tych praw, ale także stworzenia pewnych ram działań wspierających grupy mniejszościowe. Ponadto grupa większościowa powinna być otwarta, akceptować różnice kulturowe, a także wyrażać chęć współpracy i dialogu międzykulturowego z grupami mniejszościowymi. Natomiast od państwa można wymagać wsparcia instytucjonalnego i prawnego, przede wszystkim przez uregulowanie prawa antidyskryminacyjnego i edukacji międzykulturowej, wspierającej proces integracji. Przeciwdziałanie dyskryminacji grup mniejszościowych jest jednym z podstawowych elementów integracji w społeczeństwie zróżnicowanym kulturowo. Zarówno Rada Europy, jak i Unia Europejska stworzyły programy ułatwiające tworzenie polityki integracyjnej. W obu przypadkach podkreśla się dwustronność, długotrwałość i dynamizm procesu integracji. We *Wspólnych podstawowych zasadach integracji imigrantów* obok akcentu na respektowanie wartości obowiązujących w Unii Europejskiej kładzie się nacisk na kilka istotnych sfer, takich jak: zatrudnienie, zdobycie wiedzy, informacji i dostępu do dóbr i usług, ale także edukację, możliwość praktykowania własnej religii i pielęgnowania kultury¹⁴. Maciej Ząbek zwraca uwagę na to, że integracja jest często postrzegana jako „zadanie do wykonania» przez państwo albo różne organizacje pozarządowe. Opiera się to na założeniu, że «oni są trochę jak małe dzieci», nie potrafią znaleźć dla siebie rozwiązań i muszą to zrobić za nich «eksperci», którzy wezmą ich pod opiekę, chcąc oszczędzić im traumy «szoku kulturowego»¹⁵. Wbrew pozorom integracja jest bardzo trudna do zarządzania, rządzi się bowiem swoimi własnymi zasadami. Czasem imigranci zamiast uregulowanego statusu prawnego wybierają pracę i grupy wsparcia (np. rodziny), a nie przygotowane dla nich programy integracyjne. Interesującym

¹³ S. Łodziński, *Równość i różnica: mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 13.

¹⁴ M. Kozień, *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów*, w: *Wielokulturowość a migracje. Materiały z konferencji*, red. M. Kozień, Warszawa 2005, s. 115–120.

¹⁵ M. Ząbek, *Etniczne uwarunkowania wielokulturowości*, w: *Wielokulturowość a migracje...*, s. 28.

zjawiskiem jest to, że zagadnienia związane z integracją, a tym samym z polityką integracyjną wobec historycznie osiadłych mniejszości narodowych i etnicznych są analizowane z dala od kwestii dotyczących cudzoziemców przybywających do kraju (uchodźców, imigrantów). Choć obserwowane problemy są podobne, a także sprawdzone skuteczne rozwiązania związane z integracją zarówno grup mniejszości historycznych, jak i nowych mniejszości, to rzadko kiedy w praktyce te zagadnienia są łączone i wzajemnie wykorzystywane do dalszych prac. Gdy rozpatruje się ten problem zarówno z praktycznego, jak i kulturowego punktu odniesienia, pojawia się sugestia, że warto byłoby skorzystać z wypracowanych już przez mniejszości rozwiązań na rzecz rozwoju polityki integracyjnej nowych grup mniejszościowych.

Agnieszka Weiner zauważa, że Polska jako kraj oczekujący na imigrację¹⁶, w przeciwieństwie do większości państw europejskich, nie wytworzyła polityki wobec imigrantów jako reakcję na ich obecność, lecz jako spełnienie obowiązków wynikających z przynależności do Wspólnoty Europejskiej. Jednym z istotnych czynników powstawania polskiej polityki wobec cudzoziemców jest przystosowywanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej, m.in. w aspekcie integracji cudzoziemców. Autorka zwraca uwagę na możliwość przenoszenia na polski grunt nie tylko rozwiązań prawnych z Europy Zachodniej, ale także podobnego systemu przekonań dotyczącego migracji. Zjawisko to jest ciekawe w sytuacji dużego kontrastu między zapisami prawa ograniczającymi napływ cudzoziemców a rzeczywistością kraju o relatywnie niewielkiej liczbie imigrantów¹⁷. W styczniu 2005 r. Ministerstwo Polityki Społecznej przedstawiło ośmiostronicowy dokument *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, w którym podjęto próbę określenia działań koniecznych mających na celu zbudowanie koncepcji polityki integracji cudzoziemców. Jednocześnie w dokumencie tym zwrócono uwagę na to, że działania w obszarze polityki integracji cudzoziemców powinny być adekwatne do polityki imigracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, która dopiero powstaje. Warto zauważyć, że pomimo upływu ponad 14 lat od powstania tego dokumentu¹⁸ nadal w polskiej polityce integracyjnej wobec imigrantów niewiele się zmieniło. Zatem w dalszym ciągu nie ma w naszym kraju polityki wobec cudzoziemców przybywających do Polski, tym bardziej nie ma całościowej polityki wobec wszystkich różnorodnych kulturowo osób zamieszkujących Polskę. Niemniej zauważalne początki prac nad ustanowieniem takich działań zostały zasygnalizowane. Zapewne dużym wyzwaniem dla administracji państwowej, jak i dla całego społeczeństwa, są cudzoziemcy posiadający odmienny bagaż kulturowy, a wśród nich nieznanne dotychczas grupy imigrantów i uchodźców. Jak zatem w takiej sytuacji państwo powinno zachować się, aby sprostać nowym realiom? Jakie działania podjąć w trosce o społeczeństwo,

¹⁶ A. Weiner, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006, s. 222.

¹⁷ Tamże, s. 11.

¹⁸ *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_14679_95376699.pdf [dostęp: 30.12.2018].

zapewniając równość i bezpieczeństwo wszystkim obywatelom, a jednocześnie swobodę kulturowania własnej kultury mniejszościom? Jak państwo ma działać, by mniejszości mogły być odrębne i zróżnicowane, a zarazem równe? Ciekawy pomysł rozwiązania powyższych dylematów można odnaleźć w propozycji Sławomira Łodzińskiego¹⁹. Autor, omawiając możliwości funkcjonowania państwa w sytuacji społeczeństwa zróżnicowanego etnicznie, przedstawia wyzwania, którym powinno ono sprostać, by doprowadzić do powstania spójnej polityki integracyjnej²⁰. Państwo, by stworzyć taką politykę integracyjną, na której zyska całe społeczeństwo – zarówno większość, jak i wszelkie mniejszości, powinno odpowiedzieć sobie na następujące pytania: czy ma pozostać neutralne wobec różnic kulturowych i etnicznych? Czy może sprawa odmienności kulturowej powinna pozostać kwestią prywatną? Czy ma nadawać szczególne prawa mniejszościom? W jaki sposób ma skutecznie przeciwdziałać dyskryminacji etnicznej? W jaki sposób zintegrować mniejszości w ramach państwa?²¹ W odpowiedzi na pierwsze wyzwanie państwo może pozostać neutralne wobec różnic kulturowych, opierając się na zasadzie równości praw człowieka i obywatela lub też zauważać różnice kulturowe i określać politykę wobec nich. Drugie pytanie dotyczy rodzaju i zakresu przyznawanych praw, a więc tworzenia lub ograniczania uprzywilejowanych warunków do funkcjonowania mniejszości. Podobnie jest w przypadku kolejnego zagadnienia, w którym chodzi o zabezpieczenie poczucia bezpieczeństwa i sprzyjanie sytuacji równości wszystkich obywateli. Aczkolwiek warto podkreślić, że tworzenie dodatkowych, odrębnych instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem dyskryminacji jest kwestią sporną wśród administracji i polityków. W końcu ostatnie wyzwanie dotyczące problemu integracji wiąże się z utrzymaniem odrębnej tożsamości mniejszości w strukturze większościowej i tworzenia programów integracyjnych dla określonych mniejszości. Zatem przygotowanie do budowania polityki integracyjnej, a także realizacji każdego z jej etapów powinno rozpocząć się od ustalenia odpowiedzi na te podstawowe pytania. Wobec wspomnianych wyzwań Sławomir Łodziński zaleca przede wszystkim uznać obecność mniejszości w państwie, przyznać im prawa podobne do praw posiadanych przez członków narodu większościowego aż do autonomii politycznej włącznie, aktywnie działać na rzecz tolerancji i przeciwdziałania dyskryminacji etnicznej, co spowoduje udaną integrację mniejszości w społeczeństwie większości i stabilność państwa²².

Aspekty polskiej polityki integracyjnej

W Polsce rolę instytucji wiodącej w zakresie kreowania polityki integracji cudzoziemców pełni Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z dnia 3 września 2004 r., zaakceptowaną nastę-

¹⁹ S. Łodziński, dz. cyt., s. 30.

²⁰ Tamże, s. 30–60.

²¹ Tamże, s. 31–34.

²² Tamże, s. 43.

nie przez Radę Ministrów dnia 7 września 2004 r., minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego został wskazany jako organ odpowiedzialny za działania związane z koordynacją polityki integracji cudzoziemców w Polsce.

11 stycznia 2005 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął opracowany przez resort polityki społecznej dokument *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Przedstawiono w nim cztery aspekty polityki integracyjnej, w obszarze których podejmowane powinny być konkretne działania przy budowaniu tej polityki w Polsce²³. Pierwszy z nich to aspekt polityczny, który dotyczy związków polityki integracyjnej z polityką migracyjną, azylową, antydyskryminacyjną, zdrowotną, zatrudnienia, edukacyjną itd. Drugi aspekt (prawny) dotyczy wypracowania przepisów prawnych do realizacji polityki integracyjnej. Niektóre przepisy w Polsce będące elementem polityki integracyjnej wymagają doprecyzowania lub poszerzenia. Istnieje też potrzeba stworzenia nowych przepisów prawnych umożliwiających cudzoziemcom korzystanie z praw i obowiązków w poszczególnych sferach funkcjonowania społecznego na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Zatem zasadne jest wprowadzenie nowych, dodatkowych przepisów, które będą stanowiły element ukierunkowanej polityki integracyjnej. Z kolei aspekt instytucjonalny łączy się z określeniem instytucji odpowiedzialnych za realizację działań integracyjnych wobec cudzoziemców. Zakłada on również konieczność badania potrzeb szkoleniowych i realizacji szkoleń, a także współpracę z organizacjami pozarządowymi. Ostatni aspekt merytoryczny dotyczy wiedzy o zjawisku integracji i procesach z nim związanych. Działania podejmowane w tym zakresie łączyć się będą z określeniem rodzajów grup, do których kierowana będzie pomoc integracyjna, rodzajów tej pomocy, a także z właściwym przygotowaniem kadr pracujących z cudzoziemcami w obszarze ich integracji. Aspekt ten obejmuje zdefiniowanie grup, które powinny być objęte działaniami integracyjnymi oraz rodzajów tych działań wobec poszczególnych grup cudzoziemców. W tym obszarze istotne są wszelkie merytoryczne informacje i wiedza dotycząca procesu integracji. Konstruowanie modelu działań integracyjnych wobec poszczególnych grup, a także modelu polityki integracyjnej w kontekście samego procesu integracji, stanowi istotę tego obszaru. Gdy rozpatruje się aspekty polityki integracyjnej w Polsce należy podjąć konkretne działania w celu ich rozwinięcia i zespolenia, wykorzystując modelowe propozycje wypracowane w toku realizowanych dotychczas działań. Odpowiedź na pytanie o to, jak zbudować politykę integracyjną w Polsce, łączy się ze sposobem realizacji działań w poszczególnych aspektach. Wypracowanie polityki integracyjnej w Polsce uwzględniające aspekt polityczny wymaga udziału wszystkich resortów. W tym celu Prezes Rady Ministrów w 2005 r. powołał Międzyresortowy Zespół do Spraw Integracji Cudzoziemców. Następnie w 2007 r. został on przekształcony w Zespół do Spraw Migracji. Międzyresortowy Zespół do Spraw Integracji Cudzoziemców był odpowiedzialny m.in. za zbieranie informacji, danych, sporządzanie analiz i opracowań

²³ *Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005, s. 5–6.

dotyczących związków polityki integracyjnej z innymi działaniami prowadzonymi przez poszczególne resorty; opracowywanie wniosków dotyczących kierunków rozwoju polityki integracyjnej; łączenie elementów innych polityk z działaniami w ramach polityki integracyjnej – tworzenie propozycji rozwiązań systemowych; włączanie i monitorowanie rozwoju polskiej polityki integracyjnej w kontekście polityki integracyjnej Unii Europejskiej. W tym czasie aspekt prawny tworzenia polityki integracyjnej obejmował działania resortu polityki społecznej, a także w niektórych kwestiach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Integracji Cudzoziemców. Jego główne zadania polegały m.in. na: przygotowywaniu propozycji rozwiązań prawnych w zakresie integracji cudzoziemców; monitorowaniu realizacji przepisów prawnych dotyczących integracji cudzoziemców, a także na nadzorze nad spójnością i sprawnym funkcjonowaniem systemu prawnego w tym zakresie.

Zakładano, że w aspekcie instytucjonalnym działania będą opierać się m.in. na wdrażaniu niektórych modelowych założeń wypracowanych w toku programu MATRA, dotyczących podziału kompetencyjnego instytucji i organizacji działających na rzecz uchodźców. Z uwagi na fakt, że propozycje wypracowane podczas realizacji tego programu odnosiły się do wąskiej grupy cudzoziemców, w tym obszarze należało wskazać instytucje włączane w działania o charakterze integracyjnym kierowane do innych grup imigrantów, a także określić ich kompetencje. Działania podejmowane w tym zakresie obejmowały m.in.: wskazanie instytucji biorących udział w realizacji zadań integracyjnych oraz przygotowanie propozycji podziału kompetencji; konsultacje i dyskusje z instytucjami i organizacjami realizującymi zadania w zakresie integracji cudzoziemców; badanie potrzeb szkoleniowych, realizację szkoleń i spotkań dotyczących problematyki integracji cudzoziemców i związanych z nią obszarów; współpracę z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz cudzoziemców; realizację programów mających na celu tworzenie rozwiązań systemowych w zakresie polityki integracyjnej. Natomiast działania w aspekcie merytorycznym obejmowały przede wszystkim kwestie merytoryczne związane z procesem integracji cudzoziemców. Za niezbędne uznano na przykład zdefiniowanie potrzeb w zakresie wiedzy o zjawisku migracji koniecznej do wypracowania właściwych i trafnych założeń polityki integracyjnej w Polsce, określenie metodologii działań integracyjnych oraz modelu procesu integracyjnego najbardziej pożądanego w warunkach polskich. Do najważniejszych działań realizowanych przez resort polityki społecznej oraz Międzyresortowy Zespół do Spraw Integracji Cudzoziemców należy zaliczyć: wypracowanie modelu procesu integracji uwzględniającego założenia polityki integracyjnej w Polsce; doskonalenie metod i narzędzi pracy z osobami podlegającymi procesowi integracji; przygotowywanie propozycji działań integracyjnych dla różnych grup poddawanych procesowi integracji (uchodźców, osób posiadających zgodę na pobyt tolerowany), a także przygotowywanie oferty integracyjnej dla specyficznych grup cudzoziemców objętych działaniami integracyjnymi (dzieci, kobiety, osoby niepełnosprawne).

Opublikowane 25 lutego 2016 r. zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów przekształciło Zespół do Spraw Migracji w Międzyresortowy Zespół do spraw

zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców. Tworząc listę zadań tego Zespołu, w szczególności zwrócono uwagę na: opracowanie procedur postępowania dotyczących skutecznego i sprawnego rozpatrywania wniosków w procesie przyjmowania i pobytu cudzoziemców objętych programem przesiedleń i relokacji, ze szczególnym uwzględnieniem okoliczności mogących wskazywać na zagrożenie dla obronności, bezpieczeństwa i porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej; stworzenie mechanizmów współpracy podmiotów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków w procesie przyjmowania cudzoziemców objętych programem przesiedleń i relokacji oraz mechanizmów monitorowania procesów przesiedleń i relokacji; sposób monitorowania wypełniania przez cudzoziemców objętych programem relokacji lub przesiedleń obowiązków związanych z przestrzeganiem polskiego porządku prawnego oraz obowiązków związanych z ich programem integracji; stanowiska na temat funkcjonowania procedur związanych ze skutecznym wydalaniem z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej cudzoziemców mogących stanowić zagrożenie dla obronności i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

Polską politykę integracyjną można rozpatrywać z perspektywy cudzoziemca, społeczeństwa lub administracji państwowej. Wśród aspektów istotnych dla administracji kraju należy wymienić aspekt polityczny, który będzie umiejscawiał nową politykę integracyjną w kontekście innych polityk; aspekt prawny, który ma na celu wypracowanie przepisów prawnych do realizacji polityki integracyjnej; aspekt instytucjonalny określający zadania instytucji państwowych, a także możliwości współpracy organizacji pozarządowych zajmujących się realizacją działań integracyjnych wobec cudzoziemców. Ostatnim obszarem istotnym dla polityki integracyjnej jest aspekt merytoryczny. Polityka integracyjna powinna zatem obejmować wszystkie wymienione płaszczyzny tak, aby przekładała się na spójne działania na rzecz integracji imigrantów, a ponadto działania w obszarze polityki integracji cudzoziemców powinny być adekwatne do polityki imigracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej.

Polityka integracyjna w Polsce – próba określenia działań koniecznych

Z uwagi na brak polskich tradycji dotyczących polityki wobec cudzoziemców państwo przez długie lata stosowało „politykę reaktywną” czy – innymi słowy – politykę „braku polityki”²⁵. Jak zauważa Dominik Wach, w rozwoju polskiej polityki integracyjnej można wyróżnić cztery okresy: I okres – lata 1989–2000;

²⁴ Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/3550,Międzyresortowy-Zespol-do-spraw-zapewnienia-bezpieczenstwa-w-procesie-przesiedle.html> [dostęp: 24.05.2019].

²⁵ *Wywiad z prof. Krystyną Iglicką z Centrum Stosunków Międzynarodowych*, „Biuletyn Migracyjny” 2007, nr 11, s. 1.

II okres – lata 2000–2008; III okres – lata 2008–2015; IV okres – lata po 2015 r.²⁶ Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej przez dłuższy czas w Polsce nie obserwowano świadomych i długofalowych działań integracyjnych na rzecz imigrantów. Stąd też wszelkiego rodzaju inicjatywy integracyjne były sporadyczne i najczęściej podejmowane *ad hoc* w odpowiedzi na doraźne potrzeby. Natomiast główną odpowiedzialność za prowadzenie działań integracyjnych, często humanitarnych, ponosiły organizacje pozarządowe²⁷. Polska prace nad regulacją polityki integracyjnej, wskutek konieczności podjęcia działań wobec cudzoziemców, rozpoczęła przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. W tym samym czasie podpisała i ratyfikowała większość międzynarodowych dokumentów chroniących prawa człowieka, a także mniejszości narodowe. W 2003 r. uchwalono nową ustawę o cudzoziemcach²⁸, inspirowaną doświadczeniami i regulacjami innych państw. Wykorzystano w niej częściowo doświadczenie państw zachodnioeuropejskich, chociaż trzy podstawowe modele postępowania wobec imigracji, a więc modele asymilacyjny, pracowniczy oraz wielokulturowy, nie przystawały w żaden sposób do polskiej rzeczywistości²⁹. Ponadto w 2005 r. weszła w życie ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym³⁰. Jednocześnie Polska została zobowiązana do przedstawiania raportów z realizacji dyrektyw unijnych dotyczących dyskryminacji, a także współpracy przy opracowywaniu analiz mających na celu monitorowanie prac z działań państwa polskiego w celu eliminacji zachowań rasistowskich i nietolerancji. Na podstawie raportów niezależnych ekspertów dotyczących działań rządowych można podjąć próbę oceny obecnej polityki państwa w kwestiach związanych z integracją cudzoziemców, ale też dyskryminacją grup marginalizowanych. W 2004 r. został opublikowany przez Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) raport, który podejmuje tę tematykę, rejestrując przegląd regulacji prawnych, obecność organów i instytucji zajmujących się określoną problematyką, przybliżając sytuację określonych grup oraz proponując państwu polskiemu szereg rekomendacji.

Gdy omawia się działania konieczne w zakresie polityki integracyjnej skierowanej do grupy imigrantów, należy zacząć od omówienia zaleceń raportu ECRI z 2005 r. dla państwa polskiego. Czytamy w nim: „ECRI uważa, że władze polskie powinny dołożyć starań mających na celu przyjęcie ogólnej polityki integracyjnej, obejmującej cały kraj i dotyczącej nie tylko uchodźców uznanych za takowych, ale także innych nie-obywateli, tj. imigranci ekonomiczni lub osoby tolerowane”³¹. Działania integracyjne zdaniem ekspertów ECRI mają obejmować m.in.: na-

²⁶ D. Wach, *Ewolucja polskiej polityki integracji cudzoziemców – działania ad hoc czy przemysłana strategia?*, prezentacja Power Point, s. 3.

²⁷ Tamże.

²⁸ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1175.

²⁹ A. Weinar, dz. cyt., s. 83.

³⁰ Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. z 2005 r. nr 17, poz. 141.

³¹ Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, *Trzeci raport dotyczący Polski. Przyjęty 17 grudnia 2004 roku*, Strasburg 2005, s. 18.

uczanie języka, pomoc i porady w celu uzyskania zasiłków socjalnych, programy szkoleniowe i inne środki mające na celu ułatwienie integracji na rynku pracy, a także odpowiednie przeszkolenie urzędników będących w kontakcie z imigrantami w ramach swej działalności³². Najprawdopodobniej zalecenia raportu ECRI wynikają z faktu, że od 2003 r., czyli od momentu, kiedy Polska uchwaliła ustawę o cudzoziemcach regulującą wkroczenie i pobyt na terytorium kraju osób nieposiadających polskiego obywatelstwa, istniejący program integracyjny obejmował jedynie uchodźców. Do tego czasu Polska bowiem nie przewidywała programów integracyjnych dla pozostałych grup imigrantów. Niemniej jednak potrzeba tego typu programów istnieje od dawna, przykładem jest zwiększająca się od wielu lat imigrancka diaspora Wietnamczyków i Ukraińców w Polsce, którzy borykają się z problemami wynikającymi z niedostatecznej znajomości języka polskiego, trudnej sytuacji ekonomicznej czy też mają trudności w odnalezieniu się na polskim rynku pracy.

Problem braku wspólnych działań integracyjnych prowadzonych w skali makrospołecznej szczególnie uwidocznił się w Europie po 2015 r. w okresie tzw. kryzysu migracyjnego. I chociaż problem ten dotknął Polskę w mniejszej skali, to mimo wszystko spowodował powszechną debatę na temat migracji i integracji cudzoziemców. Jednocześnie „wraz ze zmianą rządu (2015 r.) zaobserwować można zmianę retoryki w kwestiach polityki migracyjnej i integracyjnej, jak również wycofanie się z realizacji dotychczasowych dokumentów strategicznych”³³. Wśród największych problemów z tym związanych można wyróżnić trudności z wykorzystaniem środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), który zastąpił EFU i EFI, a także załamanie oferty organizacji pozarządowych³⁴. Zauważalny od wielu lat deficyt strukturalnej polityki wobec cudzoziemców nie oznacza jednak całkowitego braku działań. Wobec niektórych grup mniejszościowych realizowane są one odrębnie, niezależnie od innych grup imigrantów, i nie zawsze określane mianem działań integracyjnych. Co prawda, w latach 2003–2005 przedstawiono projekty rządowych programów integracyjnych wobec uchodźców i imigrantów, podejmując jednocześnie próbę określenia działań koniecznych w tym zakresie. Niemniej od tego czasu nie opracowano spójnej polityki integracyjnej, a wszelkie podejmowane dotychczas działania prowadzone są na poziomie lokalnym i samorządowym.

Polskie prawo gwarantuje cztery rodzaje ochrony przyznawanej osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa: status uchodźcy, status tolerowany, ochrona tymczasowa i status azylanta. Jedynie osoby otrzymujące status uchodźcy mogą korzystać z programu integracyjnego. Nie mogą z nich korzystać osoby posiadające pobyt tolerowany, pomimo iż w zasadzie mają te same prawa, co osoby ze statusem uchodźcy (prawo do pracy, pomocy społecznej i zezwolenie na pobyt, nie mają jedynie prawa przekraczania granic Polski). Osoby przebywające w Polsce

³² Tamże.

³³ D. Wach, dz. cyt., s. 15.

³⁴ Tamże.

na zasadzie pobytu tolerowanego mają utrudnioną integrację i tym samym częściej spotykają się z problemami związanymi przede wszystkim ze znalezieniem pracy czy mieszkania. Niepokojącą kwestią jest dostęp do edukacji dzieci żyjących w ośrodkach dla uchodźców. Wiele dzieci nie uczęszcza w ogóle do szkoły lub w zajęciach lekcyjnych uczestniczy sporadycznie. Stąd też zalecenia ECRI dotyczą udzielenia wsparcia osobom mającym pobyt tolerowany w celu polepszenia dostępu do edukacji dzieciom przebywającym w ośrodkach dla uchodźców oraz dostępu do informacji o prawach uchodźców w językach dla nich zrozumiałych. W latach 2003–2004 Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej wraz z holenderskim partnerem realizowało projekt MATRA, którego celem było wypracowanie założeń polityki integracji uchodźców w Polsce. Oprócz szkoleń kadry pracującej z uchodźcami powstał nowatorski dokument *Polityka w zakresie integracji uchodźców w Polsce* zawierający ramy koncepcyjne polityki integracyjnej w Polsce. Należy zauważyć, że w raporcie ECRI zalecono władzom polskim kontynuację szkoleń na temat praw człowieka i zwalczania dyskryminacji dla wszystkich pracowników administracji i służb państwowych będących w kontakcie z osobami ubiegającymi się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu. Zwalczanie przesądów i negatywnych stereotypów, uwrażliwianie na sytuację uchodźców i osób występujących o status uchodźcy powinno być dla państwa istotnym czynnikiem tworzenia polityki integracyjnej.

W Polsce coraz istotniejszym zagadnieniem w kwestii integracji imigrantów staje się skuteczna preintegracja, a więc wstępna faza przygotowująca cudzoziemca do późniejszego procesu integracji w kraju przyjmującym³⁵. Warto zauważyć, że działania podejmowane na rzecz preintegracji dotyczą tylko niektórych, wybranych grup imigrantów i uchodźców. Sytuację tę potwierdzają dane statystyczne Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W latach 2008–2010 przede wszystkim Czecheni byli tą grupą cudzoziemców, która stanowiła ok. 90% wszystkich osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce, a następnie po zakończeniu tejże procedury otrzymywali jedną z form ochrony, przy czym w przeważającej większości była nią zgoda na pobyt tolerowany³⁶. Kluczowym problemem, z jakim borykają się instytucje zaangażowane w kwestie integracji, a od niedawna preintegracji, są nie tylko ograniczone zasoby finansowe przeznaczane na te działania, lecz także brak aktywności i samodzielności Czechenów, których w tym przypadku miałyby dotyczyć inicjatywy preintegracyjne. Co prawda, polskich kłopotów związanych z preintegracją cudzoziemców nie można jeszcze nazwać „kwestią społeczną”, ale niewykluczone, że za kilka lat dojrzeją one do miana „problemu społecznego”³⁷. W latach 2012–2014 złożono w Polsce ponad 14,5 tys. wniosków o przyznanie statusu uchodźcy, które obejmowały około 33 tys. osób, w tym rodziny wnioskujących. Jednak, jak wskazuje Najwyższa Izba Kontroli (NIK), zdecydowana więk-

³⁵ A. Maciejko, Z. Olszewska, *Preintegracja i integracja Czechenów w Polsce. Rzeczywistość i rekomendacje*. „Analizy. Raporty. Ekspertyzy” 2007, nr 5, s. 2.

³⁶ Tamże.

³⁷ Tamże, s. 2–4.

szość – 90% – została umorzona³⁸. Ponadto dla większości uchodźców Polska nie jest krajem docelowym. Jak wskazuje raport NIK, wśród ubiegających się o status uchodźcy są osoby, które opuszczają nasz kraj tuż po złożeniu wniosku lub w trakcie bądź po zakończeniu indywidualnego programu integracji³⁹. Jednocześnie w ocenie Najwyższej Izby Kontroli istniejący w Polsce system pomocy społecznej dla uchodźców nie zapewnia im należytej integracji ze społeczeństwem. System ten nie stwarza również warunków dla podjęcia samodzielnego życia⁴⁰. Dodatkowo z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że pomimo tego, że Polska zapewnia uchodźcom odpowiednie warunki pobytu i opiekę lekarską, to system pomocy społecznej i integracji uchodźców w praktyce nie działa. Osoby, które w Polsce uzyskały status uchodźcy, w znacznej części nie znają języka polskiego, mają problemy z samodzielnym zapewnieniem sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz znalezieniem stałego zatrudnienia⁴¹.

Niewątpliwie działania na rzecz preintegracji są niezwykle konieczne i powinny być podejmowane wobec imigrantów już we wstępnej fazie ich pobytu w Polsce, czyli w momencie ich przyjazdu lub tuż po wejściu w procedurę o nadanie statusu uchodźcy. Brak jakiegokolwiek aktywności ze strony cudzoziemców na etapie procedury w późniejszym okresie powoduje narastające trudności zarówno dla nich samych, jak i dla osób zaangażowanych w pomoc tej grupie⁴². Jednak, aby integracja imigrantów mogła zakończyć się sukcesem, niewątpliwie najistotniejsze są trzy kwestie dotyczące: możliwości wynajęcia taniego mieszkania, podjęcia pracy pozwalającej na utrzymanie siebie i swojej rodziny, a także zdobycie kompetencji w zakresie znajomości języka polskiego umożliwiającej swobodną komunikację. Istniejące dotychczas rozwiązania systemowe nie są i nie były wystarczająco skuteczne. Proponowane rozwiązania są przykładem rozpatrywania polityki integracyjnej w jej modelowym charakterze jako przejawu konsekwentnego euromyślenia nieuwzględniającego polskich realiów. Być może podobnym założeniem kierowało się polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), które 20 listopada 2018 r. poinformowało, że Rada Ministrów zdecydowała nie przystępować do „Globalnego porozumienia na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji” (ang. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* – GCM). Warto zauważyć, że porozumienie to 10 grudnia 2018 r. podpisały 164 państw podczas konferencji ONZ w Marrakeszu⁴³. *Global*

³⁸ D. Łomicka, *Polska nie dla imigrantów. Ponad 30 tys. Uchodźców starało się o pobyt w naszym kraju*, <https://niezalezna.pl/72974-polska-nie-dla-imigrantow-ponad-30-tys-uchodzcow-staralo-sie-o-pobyt-w-naszym-kraju> [dostęp: 9.07.2019].

³⁹ Tamże.

⁴⁰ *Pomoc społeczna dla uchodźców*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10216,vp,12539.pdf> [dostęp: 10.07.2019].

⁴¹ D. Łomicka, dz. cyt.

⁴² A. Maciejko, Z. Olszewska, dz. cyt., s. 19.

⁴³ *Porozumienie ONZ ws. migrantów – niemożliwe do wdrożenia w Polsce*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mswia-odpowiada-rpo-dlaczego-polska-nie-przystapila-do-porozumienia-onz-ws-migrantow> [dostęp: 4.09.2019].

Compact to dokument, którego głównym celem ma być zapewnienie szacunku, ochrony i przestrzegania praw człowieka wszystkim migrantom, niezależnie od ich statusu i etapu migracji. W związku z tym sygnatariusze zobowiązują się do wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji, w tym rasizmu, ksenofobii i nietolerancji wobec imigrantów i ich rodzin. Dokument wyznacza też cele, które mają poprawić sytuację społeczno-ekonomiczną migrantów, a także wspomina o potrzebie zapewnienia im dostępu do podstawowych usług oraz możliwości udziału w zrównoważonym rozwoju państw przyjmujących⁴⁴.

Wyniki badań przeprowadzonych przez Annę Maciejko i Zuzannę Olszewską⁴⁵ pozwalają sformułować kilka rekomendacji, które warto wziąć pod uwagę, planując działania konieczne w zakresie preintegracji na rzecz uchodźców przebywających w Polsce. Przede wszystkim należałoby dążyć do zmniejszenia populacji poszczególnych ośrodków pobytowych dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy. W mniejszej społeczności łatwiej można implementować działania preintegracyjne. Innym rozsądnym rozwiązaniem wydaje się zwiększenie liczby pozwoleń na korzystanie przez cudzoziemców ze świadczeń poza ośrodkiem, co sprzyja usamodzielnieniu się i jest naturalnym sposobem adaptacji imigranta w nowym środowisku społeczno-kulturowym. Z kolei Urząd do Spraw Cudzoziemców powinien koniecznie zadbać o zatrudnienie większej liczby pracowników socjalnych (opiekunów cudzoziemców) w ośrodkach pobytowych i miejscowościach ich zamieszkiwania. Ponadto już na etapie procedury ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy czy też w momencie zgłoszenia się przedstawiciela danej grupy imigrantów do Urzędu do Spraw Cudzoziemców należy informować cudzoziemców o warunkach życia w Polsce, polskiej kulturze i historii, przysługujących im prawach i obowiązkach, możliwym zakresie wsparcia ze strony instytucji publicznych, w tym pomocy społecznej. Należałoby również zmienić zasady nauki języka polskiego dla imigrantów, w tym również osób będących w trakcie procedury o nadanie statusu uchodźcy. Nieznajomość języka kraju przyjmującego negatywnie wpływa na późniejsze próby integrowania się. Należy także inwestować w edukację dzieci cudzoziemskich, między innymi przez doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli w celu zwiększenia ich kompetencji międzykulturowych, a także zorganizowanie oddziałów przygotowawczych, w których dzieci imigranckie uczyłyby się języka, historii i kultury kraju przyjmującego. W związku z tym niezbędna jest systematyczna współpraca administracji państwowej z nauczycielami i kuratoriami oraz szkolenie pedagogów w zakresie pracy z klasą wielokulturową i rozwiązywania konfliktów międzykulturowych. Jednocześnie ważne jest przeszkolenie pracowników, którzy mają codzienną styczność z imigrantami, w tym również z uchodźcami, zwłaszcza pracowników socjalnych PCPR-ów, WCPR-ów, MOPS-ów, OPS-ów i ośrodków pobytowych oraz lekarzy i pielęgniarek, w zakresie podsta-

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ A. Maciejko, Z. Olszewska, *Spoleczne, prawne i polityczne wymiary napływu uchodźców czeńskich do Europy Środkowej*. Projekt badawczy finansowany przez Fundację Johna D. i Catherine T. MacArthur. Projekt był realizowany od kwietnia 2006 r. do lutego 2007 r.

wowych zasad pracy z imigrantami, nierzadko również będących ofiarami tortur i traumy. Ważną kwestią jest polepszenie współpracy z tymi społecznościami lokalnymi, w których mieszkają imigranci lub też znajdują się ośrodki pobytowe dla cudzoziemców.

Zbudowanie skutecznego i efektywnego systemu służącego preintegracji wymaga na początku jego tworzenia współdziałania wielu podmiotów. Dotychczasowe doświadczenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dawniej Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców), powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej czy organizacji pozarządowych są pod tym względem nie do przecenienia. Niemniej jednak w tworzenie podstaw systemu preintegracji należałoby zaangażować kolejne instytucje mogące wnieść cenny wkład w jego poszczególne elementy⁴⁶. Są to przede wszystkim zakłady pracy, podmioty zajmujące się doradztwem zawodowym, podnoszeniem kwalifikacji itp. Wydaje się zatem, że odpowiedzialność za kwestie preintegracji powinien przejąć jeden konkretny podmiot, na przykład Urząd do Spraw Cudzoziemców, na którym obecnie spoczywa między innymi obowiązek zapewnienia imigrantom usług socjalnych na przykład podczas procedury o nadanie statusu uchodźcy. Niewątpliwie kwestia udanej preintegracji stanowi kluczowy element skutecznej integracji cudzoziemców ze społeczeństwem polskim.

Imigranci mieszkający w Polsce często spotykają się z trudnościami lub wręcz brakiem akceptacji ze strony społeczeństwa polskiego⁴⁷. Przebywający w Polsce migranci przyjmują różne strategie adaptacyjne nazywane inaczej strategiami przetrwania⁴⁸. Dotychczas prowadzone badania pozwoliły na poznanie strategii radzenia sobie imigrantów z polskimi instytucjami, życiem w obcym kraju oraz „przeżyciem” na polskim rynku pracy (co wydaje się szczególnie istotne w kontekście obecnego „kryzysu” gospodarczego)⁴⁹. Badania przeprowadzone przez Mirosława Bienieckiego i Mikołaja Pawłaka pokazują, jakie strategie stosują ukraińscy imigranci zarobkowi wobec polskiej rzeczywistości instytucjonalnej. Autorzy opracowania określają owe strategie jako typy idealne⁵⁰ i wśród nich wyróżniają: strategię zatrudnienia na podstawie zezwolenia, strategię zatrudnienia krótkoterminowego, strategię studencką, strategię małżeńską, Kartę Polaka, pobyt nielegalny⁵¹. Warto podkreślić, że problem nielegalnej migracji jest związany z tym, że wielu cudzoziemców pracujących w Polsce nie rejestruje swojej działalności zarobkowej.

⁴⁶ Tamże, s. 19–21.

⁴⁷ *Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców. Komunikat z badań*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_001_17.PDF [dostęp: 10.07.2019]; K. Andrejuk, *Postawy wobec imigrantów w świetle wyników Europejskiego Sondażu Społecznego. Polska na tle Europy*, <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/12510> [dostęp: 13.07.2019].

⁴⁸ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej. Skrót raportu*, „Badania. Ekspertyzy. Rekomendacje” 2010, s. 2.

⁴⁹ Tamże.

⁵⁰ Tamże, s. 6.

⁵¹ Tamże, s. 6–10.

Trudności w zalegalizowaniu pracy, wynikające zarówno ze społecznego przyzwolenia na nielegalną pracę, jak i uciążliwych procedur, powodują, że obcokrajowcy stosują rozmaite metody unikania kontaktów z polskimi władzami⁵². Metody te powinny być przedmiotem poszerzonych badań, jak i stać się punktem wyjścia do opracowywania programów integracyjnych. Realizacja programów integracyjnych dla nowo przybyłych i już przebywających w Polsce imigrantów byłaby zatem bardzo korzystna dla ogółu społeczeństwa. Dobrą praktyką w tym zakresie jest realizacja lokalnych polityk integracyjnych na rzecz imigrantów na terenie Gdańska i Wrocławia⁵³.

Zarówno imigranci przybywający do Polski w celach zarobkowych, jak i cudzoziemscy studenci nie są zachęceni do integrowania się ze społeczeństwem. Nie ma dla nich systemowych programów wspierających, dofinansowujących własne inicjatywy, przedsiębiorstwa i firmy. Niewątpliwie brak odpowiednio przygotowanych programów integracyjnych rodzi wiele trudności w zakresie funkcjonowania poszczególnych grup imigrantów. Można nawet odważyć się na stwierdzenie, że imigranci przebywający w naszym kraju są pozostawieni sami sobie i samotnie borykają się z licznymi problemami społecznymi, wśród których najważniejsza jest nieznajomość języka polskiego w stopniu umożliwiającym wejście na polski rynek pracy. Nierzadko więc imigranci, o ile zdecydują się pozostać w Polsce, muszą sami sobie zorganizować wsparcie. Istnieje zatem ogromna potrzeba stworzenia, a następnie zastosowania zintegrowanego programu edukacji międzykulturowej, który z jednej strony obejmowałby edukację imigrantów, umożliwiając im naukę języka, a z drugiej strony edukację społeczeństwa polskiego, które miałyby możliwość bliższego poznania ich kultury w sposób zinstytucjonalizowany.

Podsumowanie

W artykule omówiłam pojęcie integracji, które jest jedną z kluczowych kategorii w badaniach i rozprawach naukowych nad cudzoziemcami w Europie, jak i w Polsce. Od kilku lat teorie i badania na ten temat są dynamicznie rozwijającą się dziedziną wiedzy, która ma bezpośrednie odniesienie do praktyki społecznej. W państwach europejskich, w których prowadzone są badania w zakresie polityki integracyjnej wobec imigrantów, toczy się jednocześnie intensywna dyskusja teoretyczna. Dzięki temu opracowane założenia polityki integracyjnej są na bieżąco modyfikowane. Różne koncepcje integracji wymagają jednak zbadania i rozwinięcia, zwłaszcza w obliczu wielości form migracji, różnorodności sposobów adaptacji imigrantów oraz wielowymiarowości poziomów i mechanizmów procesów integracyjnych. Na kwestię integracji należy spojrzeć zarówno przez pryzmat głównych teorii i odgórnej polityki, ale także oddolnych procesów i realizowanych programów. Podjęcie

⁵² Tamże, s. 14.

⁵³ P. Matusz-Protasiewicz, L. Kwieciński, *Kształtowanie lokalnych polityk integracji imigrantów – działania władz Gdańska i Wrocławia*, cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight.../PPS-43-125-142.pdf [dostęp: 5.07.2019].

tematyki integracji i polityki integracyjnej wydawało mi się szczególnie cenne na gruncie polskim, gdzie kwestia ta omawiana jest stosunkowo od niedawna, i wynika z tego, że Polska – dotychczas postrzegana jako kraj wysyłający migrantów – stała się państwem docelowych migracji na przykład ze wschodu. Obserwowane w społeczeństwie polskim coraz bardziej intensywne i brzemiennie w skutki procesy migracyjne rodzą konieczność podejmowania badań i rozwijania adekwatnych do nich koncepcji teoretycznych, a także tworzenia i ewaluacji rozwiązań z dziedziny polityki integracyjnej i społecznej. Problematyka integracji staje się więc coraz istotniejsza w Polsce, kraju Unii Europejskiej, państwie napływu (choć jeszcze niezbyt wielkiego) imigrantów, a wśród nich również uchodźców. Ponadto w naszym kraju uwidoczniają się coraz bardziej niekorzystne tendencje demograficzne związane z prognozowanym kurczeniem się i starzeniem rodzimej populacji. Jednak pomimo tego, że w Polsce nie powstał dotychczas spójny program integracyjny lub polityka integracyjna, a istniejące przepisy raczej nie zachęcają do imigracji, to w ostatnich latach zwiększyło się zainteresowanie problemami integracji imigrantów. Poza tym obserwuje się także intensywny rozwój badań dotyczących tej problematyki. Sama administracja państwowa przygotowuje także program polityki migracyjnej państwa. Ważną jego częścią mają być kwestie imigracji i integracji cudzoziemców w Polsce. Program ten został rozesłany do konsultacji społecznych wiosną 2011 r. W jednym z opublikowanych raportów badawczych na ten temat podkreśla się, że głównymi narzędziami integracji imigrantów powinno być zapewnienie im samodzielności ekonomicznej, łączenia rodzin oraz nauki języka polskiego⁵⁴.

Uważam, że integrację imigrantów i politykę integracyjną należy rozpatrywać wielopłaszczyznowo. Zatem powinna ona uwzględniać cztery płaszczyzny: polityczną, instytucjonalną, prawną i merytoryczną. Natomiast wobec imigrantów przebywających w Polsce, także i tych starających się o nadanie statusu uchodźcy, należy podjąć działania na rzecz preintegracji, a więc działania poprzedzające proces integracji. Polskie prawo gwarantuje cztery rodzaje ochrony przyznawanej osobom nieposiadającym polskiego obywatelstwa: status uchodźcy, pobyt tolerowany, ochronę tymczasową i status azylanta. Jedynie osoby otrzymujące status uchodźcy mogą korzystać z programu integracyjnego. Natomiast w przypadku imigrantów mieszkających w naszym kraju, na przykład Wietnamczyków, Ukraińców czy Gruzinów, nie ma zagwarantowanego dla nich i odgórnie narzuconego programu integracyjnego. Sytuacja ta prowadzi do wniosku, że brak odpowiednio przygotowanych programów integracyjnych rodzi wiele trudności w zakresie funkcjonowania poszczególnych grup imigrantów. Jedną z dobrych praktyk na rzecz wspierania procesu integracji imigrantów, jak i realizacji polityki integracyjnej byłoby zatrudnianie specjalistów w instytucjach publicznych i organizacjach pozarządowych zajmujących się preintegracją i integracją różnych grup imigrantów oraz uchodźców.

⁵⁴ M. Szyłko-Skoczny, M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Polski. Szanse i wyzwania dla rynku pracy*, s. 28–30, http://www.ips.uw.edu.pl/pliki/publikacje/badania/polityka_imigracyjna_pl.pdf [dostęp: 8.04.2019].

Bibliografia

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1175.
 Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, Dz.U. z 2005 r. nr 17, poz. 141.
 Zarządzenie nr 21 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw zapewnienia bezpieczeństwa w procesie przesiedleń i relokacji cudzoziemców, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/3550,Miedzyresortowy-Zespol-do-spraw-zapewnienia-bezpieczenstwa-w-procesie-przesiedle.html>.

Opracowania:

- Ciechański J., *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej: wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Warszawa 2003.
Communication from the Commission to the Council, The European Parliament and The European Economic and Social Committee and The Committee of Regions. Study on the links between legal and illegal migration, Brussels 2004.
 Duszczyk M., *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenie międzynarodowe*, w: *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa 2008.
 Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, *Trzeci raport dotyczący Polski. Przyjęty 17 grudnia 2004 roku*, Strasburg 2005.
 Favell A., *Integration Nations: The Nation-State and Research in Immigrants in Western Europe*, w: *Multicultural Challenge*, red. G. Brochmann, Bingley 2003.
 Heckmann F., Schnapper D., *Introduction*, w: *The Integration of Immigrants in European Societies: National Differences and Trends of Convergence*, red. F. Heckmann, D. Schnapper, Stuttgart 2003.
 Kozień M., *Wspólne Podstawowe Zasady Integracji Imigrantów*, w: *Wielokulturowość a migracje. Materiały z konferencji, Wielokulturowość a migracje. Materiały z konferencji*, red. M. Kozień, Warszawa 2005.
 Łodziński S., *Równość i różnica: mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2005.
 Maciejko A., Olszewska Z., *Spoleczne, prawne i polityczne wymiary napływu uchodźców czecheńskich do Europy Środkowej*. Projekt badawczy finansowany przez Fundację Johna D. i Catherine T. MacArthur. Projekt był realizowany od kwietnia 2006 r. do lutego 2007 r.
 Olechnicki K., Załęcki P., *Słownik socjologiczny*, Toruń 1997.
Propozycje działań w kierunku stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce, Warszawa 2005.
 Wach D., *Ewolucja polskiej polityki integracji cudzoziemców – działania ad hoc czy prze-myślana strategia?*, prezentacja Power Point.
 Weinar A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006.
 von Beyme K., *Współczesne teorie polityczne*, Warszawa 2005.
 Ząbek M., *Etniczne uwarunkowania wielokulturowości*, w: *Wielokulturowość a migracje. Materiały z konferencji*, red. M. Kozień, Warszawa 2005.

Artykuły naukowe:

- Berry J.W., *Acculturation and Adaptation in a New Society*, „International Migration” 1992, Vol. 30.
- Bieniecki M., Pawlak M., *Strategie przetrwania. Adaptacja ukraińskich migrantów zarobkowych do polskiej rzeczywistości instytucjonalnej. Skrót raportu*, „Badania. Ekspertyzy. Rekomendacje” 2010.
- Kicinger A., *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, nr 2.
- Maciejko A., Olszewska Z., *Preintegracja i integracja Czechenów w Polsce. Rzeczywistość i Rekomendacje*, „Analizy – Raporty – Ekspertyzy” 2007, nr 5.
- Meyers E., *Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis*, „International Migration Review” 2000, Vol. 34.
- Wywiad z prof. Krystyną Iglicką z Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Biuletyn Migracyjny” 2007, nr 11.

Źródła internetowe:

- Andrejuk K., *Postawy wobec imigrantów w świetle wyników Europejskiego Sondażu Społecznego. Polska na tle Europy*, <https://depot.ceon.pl/handle/123456789/12510>.
- Matusz-Protasiewicz P., Kwieciński L., *Kształtowanie lokalnych polityk integracji imigrantów – działania władz Gdańska i Wrocławia*, cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight.../PPS-43-125-142.pdf.
- Polska a migracje – wyzwania na dziś i na jutro*, <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/12622,Polska-a-migracje-wyzwania-na-dzis-i-na-jutro.html>.
- Pomoc społeczna dla uchodźców*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10216,vp,12539.pdf>.
- Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_14679_95376699.pdf.
- Porozumienie ONZ ws. migrantów – niemożliwe do wdrożenia w Polsce*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/mswia-odpowiada-rpo-dlaczego-polska-nie-przystapila-do-porozumienia-onz-ws-migrantow>.
- Stosunek Polaków do przyjmowania uchodźców. Komunikat z badań*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_001_17.PDF.
- Szyłko-Skoczny M., Duszczyk M., *Polityka migracyjna Polski. Szanse i wyzwania dla rynku pracy*, http://www.ips.uw.edu.pl/pliki/publikacje/badania/polityka_imigracyjna_pl.pdf.

Streszczenie:

Artykuł stanowi usystematyzowane omówienie problematyki integracji imigrantów w społeczeństwie przyjmującym przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na obowiązującą zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce politykę integracyjną wobec cudzoziemców. W pierwszej części artykułu ukazano podstawy prawne zaangażowania Unii Europejskiej w dziedzinie integracji cudzoziemców oraz kompetencje Unii do podejmowania działań i regulacji w tym zakresie. Szczegółne miejsce w strukturze artykułu stanowi przedstawienie najważniejszych aktów prawa unijnego dotyczących bezpośrednio lub pośrednio kwestii integracji cudzoziemców oraz podejmowanych przez Unię działań w tej dziedzinie. W części końcowej artykułu przeanalizowano problematykę polityki integracyjnej w Polsce oraz próbowano określić konieczne działania w tym zakresie.

Słowa kluczowe: imigranci, integracja, polityka integracyjna, Unia Europejska, Polska.

Integration and Integration Politics Related to the Immigrants: the Analysis of the European Union Documents and Polish Law

Abstract:

The article pertains the systematized discussion on immigrant integration problems in the society that have accepted them and at the same time pays attention to obligatory policy of the foreigners' integration both in the European Union and Poland. In the first part of the article law regulations of the European Union's engagement into the field of foreigners' integration and the expertise of the EU to make activities and regulations in that area are presented. The presentation of the most important European Union's law regulations directly or indirectly regarding to the issue of foreigners integration and activities taken by the European Union in that branch constitute the special part of the article. In the last part the integration policy in Poland has been studied in step with the attempt of depicting necessary actions in that area.

Keywords: immigrants, integration, integration policy, European Union, Poland.