

Napływający do Unii Europejskiej cudzoziemcy stali się w Polsce tematem debat politycznych i społecznych, często o bardzo emocjonalnym charakterze. Musimy jednak zdać sobie sprawę, że w procesie politycznym rzadko zdarza się, że zagadnienie będące w praktyce prawie nieobecne w życiu społecznym danej społeczności stanowi tak istotny temat kampanii wyborczych czy wystąpień politycznych. Podobnie jest w przypadku opinii publicznej, która żywo dyskutuje<sup>1</sup> na temat wpływu obecnej sytuacji na Polskę, nie mając jednak prawie żadnych doświadczeń z zagadnieniem, na temat którego się wypowiada. Co niezmiernie symptomatyczne w programach partii politycznych, Koalicji Wyborczej „Zjednoczona Lewica” czy Komitetu Wyborców Kukiz’15 opublikowanych na stronach internetowych przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi kwestia „uchodźcza” zdecydowanie zdominowała problematykę migracji. Dopiero na drugim miejscu politycy prezentowali swoje poglądy na temat emigracji Polaków za granicę. Natomiast kwestia imigracji zarobkowej z Ukrainy praktycznie nie została dostrzeżona. Tymczasem to właśnie z tego kraju notujemy w ostatnich miesiącach zdecydowany wzrost napływu cudzoziemców. O ile bowiem w roku 2014 niewiele ponad 8000 osób złożyło wnioski o nadanie statusu uchodźcy, tak w tym samym czasie liczbę Ukraińców przebywających i pracujących lub studiujących w Polsce można było szacować na ponad 300 000<sup>2</sup>. Należy przyjąć, że o ile w roku 2015 sytuacja uchodźców nie zmieniła się, to liczba Ukraińców znacząco wzrosła.

Na podstawie tej obserwacji można przyjąć, że debata na temat migracji w Polsce jest bardzo daleka od rzeczywistości. Wniosek taki byłby jednak bardzo mocno uproszczony. W mojej opinii bowiem tematem dyskusji, choć pewnie ukrytym, nie jest napływ do UE większej niż w ostatnich latach liczby cudzoziemców, ale przede wszystkim reakcja państw członkowskich oraz instytucji unijnych na to zjawisko. Na potwierdzenie tej hipotezy można podać przykład reakcji Polski (zarówno rządu, jak i opozycji bez względu na konfigurację przed wyborami parlamentarnymi, jak i po nich) na propozycję przesiedleń (z obozów dla uchodźców z Libanu) oraz realokacji (z Grecji i Włoch) cudzoziemców, którzy będą starali się uzyskać status uchodźcy. Tak naprawdę nie chodziło o liczby (trudno jest bowiem wskazać, na podstawie jakiej metodologii kontyngenty zostały określone), ale o suwerenność poszczególnych rządów w zakresie podejmowania decyzji w obszarze migracji. Idąc dalej, można również przyjąć, że problem migracji stał się także tematem dla dookreślenia

<sup>1</sup> Dyskusja ta jednak przeniosła się raczej do mediów społecznościowych, gdzie imigracja do UE stanowi jeden z głównych tematów wymiany poglądów lub – lepiej – obrzucania się wyzwiskami.

<sup>2</sup> Szacunek ten dotyczy różnych kategorii osób. Zarówno tych, którzy wjechali do Polski na podstawie tzw. oświadczenia pracodawcy, zezwolenia na pracę czy też posiadających prawo do pobytu stałego.



JAKUB OSTAŁOWSKI

**Maciej Duszczyk**  
Instytut Polityki Społecznej  
Ośrodek Badań nad Migracjami  
Uniwersytet Warszawski

# Pomiędzy migracjami a integracją





Przed Wydziałem Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego codziennie ustawia się kilkudziesięciosobowa kolejka osób chcących zalegalizować pobyt w Polsce

terminu „solidarności europejskiej”. Zdaniem Niemiec w tym momencie polega ona na stworzeniu mechanizmu automatycznego i przymusowego rozdzielania cudzoziemców pomiędzy państwa członkowskie. W opinii Polski oraz wielu innych państw (w tym np. Francji czy Belgii) taki mechanizm niewiele będzie miał do czynienia z solidarnością i będzie raczej prowadził do dezintegracji UE niż jej konsolidacji – czemu przecież ma służyć „europejska solidarność”. Jeżeli bowiem mechanizm realokacji czy przesiedleń ma opierać się na dobrowolności wyboru przez cudzoziemca państwa, do którego się uda, to w praktyce należy założyć, że Polska nie będzie tym, który znajdzie się na górze najczęściej wskazywanych jako miejsce docelowe. Naszym „głównym” atutem może być jednak bliskość Niemiec i Szwecji, a więc możemy być wybierani przez tych, którzy posiadając elementarną wiedzę o geografii, będą starać się poprzez Polskę dostać do tych dwóch wcześniej wskazanych krajów. Jeżeli jednak nałożono by na nas obowiązek powstrzymywania cudzoziemców przed wyjazdem do Niemiec czy do Szwecji za wszelką cenę, to taki system

można by uznać za skrajnie niehumanitarny i sprowadzający się do więzienia kilku tysięcy cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych.

Powyżej wskazane wyzwania związane z migracjami oraz przede wszystkim dla funkcjonowania Unii Europejskiej składają do zastanowienia się nad potencjalnymi rozwiązaniami, jakie płyną z ogromnego dorobku naukowego, jaki jest udziałem studiów migracyjnych oraz integracyjnych. Muszą one z jednej strony wypływać z dorobku teoretycznego, ale również brać pod uwagę wyniki badań społecznych pokazujących zmianę nastawienia społeczeństw do napływu imigrantów i rosnące poparcie dla partii antyimigracyjnych, które jednocześnie są również partiami antyunijnymi. Ostatni zamach w Paryżu stał się dodatkowym katalizatorem poparcia dla partii skrajnych i nawet najbardziej sprawna akcja służb specjalnych czy wystąpienia polityczne tego nie zmienią.

W debacie naukowej, jaka toczy się na świecie na temat migracji i próbuje odpowiedzieć na pytanie, jak reagować na masowe procesy migracyjne, tak aby nie doprowadzić





BE&W

do napięć społecznych, które przestaną być możliwe do kontrolowania i doprowadzą do masowych wybuchów społeczne- go niezadowolenia<sup>3</sup>, zaczyna dominować podejście stawiające na pierwszym planie zagadnienia związane z integracją. Niestety, i w tym przypadku w wyniku nieprzygotowanej dyskusji mieliśmy do czynienia w ostatnim czasie z głośnymi wystąpieniami prominentnych polityków jednoznacznie stwierdzających, że np. polityka „multi kulti” się nie udała<sup>4</sup>. Tymczasem nie ma znaczenia, czy dane państwo stosuje podejście do integracji oparte na poszanowaniu wielokulturowości, czy też decyduje się na wymuszanie asymilacji (rzadko dzieje się to jednak wprost, ale raczej przez działania nieformalne), przestrzegając oczywiście praw człowieka. Kluczem do tego zagadnienia jest bowiem połączenie polityki imigra-

cyjnej z integracyjną. Coraz częściej wyniki badań pokazują, że państwa powinny otwierać się na cudzoziemców na tyle, na ile potrafią ich zintegrować.

Podejście łączące politykę imigracyjną z integracyjną jest widoczne m.in. w dorobku Thomasa Hammara<sup>5</sup>. W jego opinii polityka integracyjna, czyli działania podejmowane w stosunku do imigrantów, wchodzi w zakres polityki imigracyjnej, traktowanej dotychczas jedynie jako system regulacji napływu cudzoziemców na terytorium danego państwa. Zatem podejście Hammara niejako podważyło założenie, zgodnie z którym polityka integracyjna ma zadanie jedynie reagować na napływ cudzoziemców, ale z różnych względów (głównie jednak z powodu skali napływu, ograniczonych środków czy braku potencjału integracyjnego cudzoziemców) nie jest w stanie sprostać temu zagadnieniu. Literatura dotycząca integracji cudzoziemców w wyczerpujący sposób opisuje proces integracji, w tym jego sukcesy i porażki. Można tu wskazać m.in. prace Hansena i Weila<sup>6</sup>, Aleinkoff i Klusmeyer<sup>7</sup> oraz Bauböcka i innych<sup>8</sup>, natomiast w Polsce m.in. Łodzińskiego (2003)<sup>9</sup> oraz Górny i Korysia (2007)<sup>10</sup>. Dorobek ten pokazuje nie tylko różnorodność podejść do integracji cudzoziemców w poszczególnych krajach, ale również błędy, jakie zostały popełnione, a które skutkują nie tylko rosnącym oporem społeczeństw przyjmujących przed napływem kolejnych imigrantów, ale przede wszystkim niewykorzystaniem potencjałów cudzoziemców oraz obywateli danego państwa o korzeniach imigracyjnych (czyli drugiego i kolejnych pokoleń). Na podstawie dorobku naukowego oraz analizy debaty politycznej można zatem przyjąć, że dotychczas stosowane podejście zakładające, że prowadzenie polityki imigracyjnej nie ma związku z integracją cudzoziemców, okazało się porażką. Zatem w podejściu odmiennym to skuteczność polityki integracyjnej, a więc zdolność do zintegrowania cudzoziemców w państwie przyjmującym, tak aby mogli oni wykorzystywać swoje poten-

<sup>3</sup> Co istotne, wybuchy te nie muszą ograniczać się tylko do państw, do których napływają imigranci. Może to się również stać udziałem krajów homogenicznych (tak jak np. Polska), w których jednak politycy oraz media stworzyły obraz zagrożenia.

<sup>4</sup> Przykładowo wypowiedź Angeli Merkel: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/integration-merkel-erklart-multikulti-fuer-gescheitert-a-723532.html> czy Davida Camerona: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994>.

<sup>5</sup> Hammar T. (1990). *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge oraz Hammar T. (2010). *Introduction to European Immigration Policy: A Comparative Study*, [w:] Martiniello M., Rath J. (red.). *Selected Studies in International Migration and Immigrant Incorporation*, IMISCOE Textbooks, Amsterdam University Press, Amsterdam 2010.

<sup>6</sup> Hansen R., Weil P. (2001). *Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?* [w:] Hansen R. and Weil P., *Towards a European Nationality: Citi-zenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, New York: Palgrave.

<sup>7</sup> Aleinkoff A., Klusmeyer D. (2002). *Citizenship Policies for an Age of Migration*, Carnegie Endowment for International Peace, Migration Policy Institute, Waszyngton.

<sup>8</sup> Bauböck R., Ersbøll E., Groenendijk K., and Waldrauch H. (2006). *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States: Country Analyses*. Vol. 2, Amsterdam University Press, Amsterdam.

<sup>9</sup> Łodziński S. (2003). *Globalizacja a instytucja „obywatelstwa narodowego”*. Wokół dyskusji na temat zasad nadawania obywatelstwa imigrantom z krajów pozaeuropejskich w Unii Europejskiej, [w:] J. Zdanowski (red.), *Globalizacja a tożsamość*, Wydawnictwo Naukowe ASCON, Warszawa.

<sup>10</sup> Górny A., Koryś P. (2007). *Obywatelstwo wielokrotnego wyboru*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.





JAKUB OSTALOWSKI

**Dr hab. Maciej Duszczak**

jest zastępcą dyrektora Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Kieruje Zespołem Polityk Migracyjnych w Ośrodku Badań nad Migracjami.

cjały, staje się kluczowa dla formułowania celów i instrumentów dla polityki imigracyjnej.

W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że dane państwo lub też ich ugrupowanie, jak np. Unia Europejska, przyjmuje taką liczbę cudzoziemców, jaką jest w stanie włączyć do swoich społeczeństw. Oczywiście w podejściu takim istnieje problem uchodźców, a więc cudzoziemców, którzy opuszczają swoje państwo pochodzenia z powodu prześladowań lub też nawet niebezpieczeństwa utraty życia. Można to jednak rozwiązać, zapewniając im czy to na terytorium UE, czy też poza nim miejsca, w których będą bezpiecznie oczekiwać na powrót do państwa pochodzenia lub też wyjazd do kraju, który zgodzi się ich przyjąć. Z tym że ten drugi scenariusz jest zdecydowanie bardziej powszechny. Kluczowe w tym kontekście jest podejmowanie w miejscach, w których przebywają cudzoziemcy, działań integracyjnych (głównie o charakterze podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz w zakresie praw człowieka), tak aby skrócić ich wchodzenie na rynek pracy

oraz integrację w społeczeństwie państwa przyjmującego. Niemożliwa do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której osoby oczekujące na uzyskanie prawa do wjazdu do innego państwa i pobytu w nim nawet przez wiele lat nie podejmują żadnej aktywności zawodowej czy edukacyjnej. Oznacza to, że ośrodki dla uchodźców, zwane w terminologii unijnej „hot spotami”, muszą przejść reorganizację, a warunki, jakie w nich panują, muszą ulec poprawie bez względu na miejsce, w którym się znajdują. Działania integracyjne w zakresie praw człowieka muszą obejmować elementy pokazania cudzoziemcom, że prawdopodobnie trafią do tolerancyjnych społeczeństw, ale w których obowiązują jednak normy zachowań czy akceptacji dla odrębności. Musi to im uświadomić, że w dużej mierze będą musieli zaakceptować te normy. W innym przypadku czeka ich deportacja z powrotem do ośrodków lub też do państw pochodzenia. Wydaje się, że ten aspekt w działaniach integracyjnych do tej pory był realizowany najslabiej.

Z takiego podejścia wydaje się płynąć rekomendacja dla Polski. Pomimo tego, że w najbliższym czasie nie grozi nam zalew cudzoziemców, którzy będą mieli duże problemy ze zintegrowaniem się z polskim społeczeństwem, ale raczej umiarkowany wzrost imigracji z państw Europy Wschodniej, szczególnie z Ukrainy, to jednak przyjęcie priorytetu dla polityki integracyjnej wydaje się jak najbardziej rozsądnym posunięciem. Tymczasem w polskich dokumentach strategicznych o integracji pisze się niewiele lub wcale. Przykładowo w najważniejszym od wielu lat opracowaniu pt. „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”<sup>11</sup> zagadnieniu integracji cudzoziemców w Polsce poświęcono

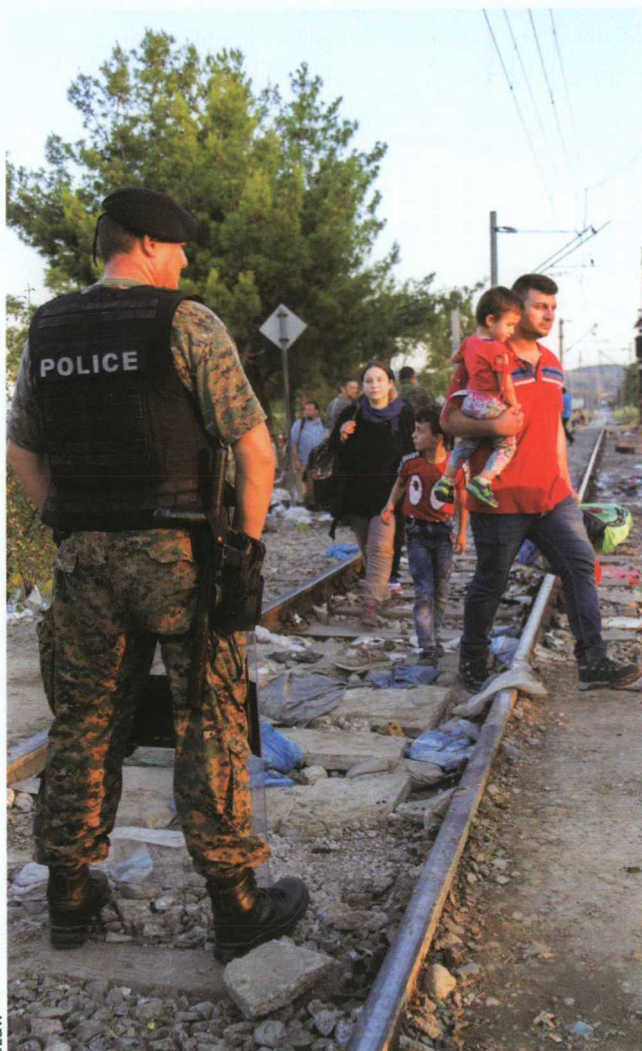
<sup>11</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.



BE&W



jedynie 8 stron, i to raczej ogólników. Przykładowo na s. 70 tego dokumentu pisze się, że: *Integracja cudzoziemców nie jest obecnie w Polsce istotnym problemem politycznym bądź społecznym, co nie oznacza, że sytuacja ta nie może ulec zmianie w przyszłości. Struktura narodowościowa Polski charakteryzuje się bardzo niskim odsetkiem cudzoziemców. Dodatkowo nie odnotowuje się znaczącej imigracji do Polski. W kolejnym akapicie stwierdza się, że z uwagi na powyższe czynniki, działania w zakresie integracji w Polsce są w początkowej fazie rozwoju. Podejście takie można podsumować jednym zdaniem – powtórzmy błędy innych państw, które nie widziały problemów integracyjnych, a dzisiaj mają z tym bardzo poważny problem i muszą podejmować radykalne działania. W efekcie w Polsce nie ma wypracowanych nawet podstaw dla polityki integracyjnej cudzoziemców, a działania w tym zakresie koncentrują się wokół tzw. indywidualnych programów integracji cudzoziemców skierowanych do osób, którym nadano status uchodźcy lub przyznano ochronę uzupełniającą. Jest to rocznie kilkadziesiąt osób. Można stwierdzić, że Polska w obszarze integracji cudzoziemców nie podejmuje żadnych działań, pozostawiając jakkolwiek aktywność organizacjom pozarządowym, które realizują programy integracyjne przy wsparciu*



BE&amp;W

środków z budżetu UE. Co symptomatyczne, kilka z nich, prowadzących najlepsze programy, nie otrzymało finansowania i prawdopodobnie zakończy swoją działalność!

Jedynym opublikowanym dokumentem dotyczącym polityki migracyjnej, w której znalazło się konkretne odwołanie do polityki integracyjnej, jest opracowanie powstałe w Kancelarii Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, które problem imigracji wpisało w wyzwania demograficzne<sup>12</sup>. Stwierdza się tam m.in., że: *Polsce powinno zależeć na stworzeniu warunków do pozostania większej grupy migrantów, którzy dobrze funkcjonują w naszym kraju. Dlatego też jednym z głównych celów polityki migracyjnej powinno być zachęcanie i przygotowywanie migrantów do osiedlania się w Polsce. Jednocześnie głównym celem polityki integracyjnej powinno być osiągnięcie przez migrantów samodzielności (w tym przede wszystkim ekonomicznej) w społeczeństwie przyjmującym. Można to uzyskać poprzez zapewnienie im równego dostępu do edukacji, kultury, rynku pracy, służby zdrowia oraz innych szeroko rozumianych usług społecznych, a także stworzenie warunków do szerszej partycypacji społecznej. Jednocześnie oznacza to ich zobligowanie do przestrzegania prawa i podstawowych wartości polskiego społeczeństwa. Takie podejście oznacza, że cudzoziemiec przebywający w Polsce powinien uzyskać niedyskryminacyjny dostęp do usług społecznych, tak aby jak najszybciej podjął zatrudnienie lub założył działalność gospodarczą, ale też powinien jednoznacznie wpiąć się w normy obowiązujące w polskim społeczeństwie. Jednocześnie w dokumencie Kancelarii Prezydenta pisze się także o konieczności przygotowania polskiego społeczeństwa na napływ cudzoziemców w dłuższej perspektywie czasowej, czego zdecydowanie zabrakło ostatnio, a co skutkuje wzrostem postaw ksenofobicznych i niechętnych cudzoziemcom<sup>13</sup>.*

Podsumowując, można stwierdzić, że Polska jak do tej pory nie ma poważnych problemów z imigracją i imigrantami. Jednocześnie stanowisko opinii publicznej czy większości polityków wykreowane przez media jest często bardzo radykalne. Prawdopodobnie szybka zmiana takiego stanu rzeczy nie jest możliwa, co nie oznacza, że nie można o migracjach mówić inaczej jak do tej pory. Kluczem do zmiany może być poświęcenie więcej miejsca integracji. Podniesienie jej rangi w dyskusji oraz przekonanie, że może być skuteczna, pozwoliłoby nie tylko na bardziej merytoryczną dyskusję w naszym kraju, ale również odegranie bardziej konstruktywnej niż do tej pory roli w dyskusji na forum UE i pokazanie, że solidarność nie musi oznaczać zgody na realokację cudzoziemców, ale wkład w realne rozwiązanie problemu. Stawką bowiem wydaje się przyszłość Unii Europejskiej i szerzej całego kontynentu europejskiego. ◀

12 Polityka migracyjna Polski wobec wyzwań demograficznych, *Biuletyn Forum Debaty Publicznej*, KPRP, lipiec 2015, Warszawa.

13 Na podstawie wyników badań CBOS.