

JADWIGA PLEWKO

WARUNKI INTEGRACJI IMIGRANTÓW ZE SPOŁECZEŃSTWEM PRZYJMUJĄCYM W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Poszerzenie Unii Europejskiej w roku 2004 oraz ponownie w 2007 spowodowało, iż ponad sto milionów nowych obywateli Unii uzyskało prawo do swobodnego przemieszczania się w jej granicach. Migracja nie jest nowym zjawiskiem w Europie, ale poszerzenie UE zdecydowanie zwiększyło jego dynamikę, ułatwiając zdobycie legalnego zatrudnienia pracownikom z Europy Wschodniej i Środkowej.

Ruchliwość migracyjna w obrębie Unii Europejskiej jest interesującym polem obserwacji i analiz, bowiem z jednej strony traktowana jest jako realizacja podstawowego prawa człowieka do wyboru miejsca pobytu i pracy, z drugiej zaś, mimo tych korzystnych założeń, rzeczywistość migracyjna generuje wiele problemów i barier – prawnych, społecznych i kulturowych – z którymi muszą się zmierzyć nowi migranci. Bariery prawne i społeczne, na jakie napotyka swobodny przepływ pracowników, to stosowane przez niektóre państwa okresy przejściowe i systemy kwotowe w zatrudnieniu, nadmierna biurokracja, brak wystarczającej informacji, szczególnie na temat praw przysługujących migrantom w takich dziedzinach, jak ubezpieczenia społeczne i zdrowotne. Bariery kulturowe to brak znajomości ze strony migrantów języków krajów przyjmujących, który powoduje trudności ze znalezieniem pracy odpowiadającej kwalifikacjom i uniemożliwia pełne uczestnictwo w syste-

mie kulturowym nowego kraju pobytu oraz zróżnicowane, nie zawsze klarowne podejście krajów przyjmujących do problemu integracji kulturowej nowo przybyłych. Kraje tzw. starej Unii, przyjmujące migrantów poakcesyjnych, mają też inne doświadczenia związane z napływem imigrantów i uchodźców z państw pozaunijnych – zarówno z krajów europejskich, jak i pozaeuropejskich, w dużej mierze z kontynentu afrykańskiego i azjatyckiego. Napływ tych kategorii imigrantów, a zwłaszcza problemy ich pobytu i integracji ze społeczeństwami krajów Europy Zachodniej mają odmienne od migracji z nowych państw członkowskich uwarunkowania: historyczne, kulturowe, religijne i powodują specyficzne, niekiedy trudne do rozwiązania problemy zmieniające stosunki społeczne w obrębie państw przyjmujących.

Współczesne migracje analizowane są w kontekście narastających w świecie procesów globalizacji. Do naczelných uprawnień uczestników powstającej globalnej społeczności zalicza się m.in. przemieszczenia z jednego społeczeństwa do innego i przynajmniej czasowe pozostawanie tam na prawach miejscowej ludności z możliwością powrotu bez znaczącej utraty praw. Pochodną tego uprawnienia jest zachowanie własnej kultury i uczestniczenie w formach kultury mieszanej, obejmującej przynajmniej niektóre elementy kultury własnej¹. W tak określone warunki uczestnictwa migrantów w rzeczywistości nowego kraju pobytu wpisane są różne formy adaptacji lub integracji ze społeczeństwem przyjmującym.

OKREŚLENIE I CECHY PROCESU INTEGRACJI IMIGRANTÓW

W ujęciu socjologicznym *integracja* oznacza procesy jednoczenia elementów i części składowych w jedną całość. Procesy integracji obejmują w społeczeństwie te wszystkie interakcje między składowymi częściami czy grupami, które prowadzą do ich powiązania, kooperacji, dostosowania się czy do rozwiązywania konfliktów². W przypadku stosunków: społeczeństwo przyjmujące–imigranci, mówiąc o integracji, zazwyczaj rozumie się proces wkomponowania nowego elementu do istniejącego systemu społecznego, przy czym wkomponowanie to powinno odbywać się w taki sposób, aby rozszerzony

¹ J. U r r y, *Socjologia mobilności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa: PWN 2009, s. 239.

² J. T u r o w s k i, *Socjologia. Małe struktury społeczne*, Lublin: TN KUL 1993, s. 129.

system w dalszym ciągu funkcjonował harmonijnie i skutecznie³. W perspektywie etnicznej przez pojęcie *integracja* rozumie się proces włączania do zasadniczej części społeczeństwa różnorodnych, zwykle mniejszościowych grup społecznych, takich jak mniejszości narodowe, uchodźcy, imigranci, repatrianci itp., co pozwala im na uzyskanie dostępu do praw i usług przeznaczonych dotychczas dla większości⁴.

Integracja jest procesem złożonym, oddziałuje zarówno na imigrantów, jak i społeczeństwo przyjmujące i w przeciwieństwie do asymilacji zakłada, że proces dostosowania się imigrantów i społeczeństwa przyjmującego ma charakter dwustronny. Obie te grupy nie tylko akceptują wspólną kulturę, lecz wnoszą w nią również własny wkład. W tym samym czasie, kiedy ludzie pochodzący z różnych kultur uczą się od siebie nawzajem odmienności, każda jednostka lub grupa zachowuje poczucie kulturowej odrębności oraz świadomość swojego kulturowego dziedzictwa.

Pełna integracja jest procesem długotrwałym. Wysoki poziom integracji społecznej charakteryzuje się intensywnością kontaktów między członkami danej zbiorowości, układem trwałych więzi społecznych spajających jednostki i grupy oraz ukształtowaną świadomością identyfikacji i łączności pomiędzy nimi. Jednak proces ten można obserwować i analizować na mniej lub bardziej zaawansowanym poziomie w określonym wymiarze. Podstawowe wymiary integracji to:

1. Wymiar strukturalny (instytucjonalno-prawny), czyli nabycie podstawowych praw oraz uzyskanie dostępu do cenionych pozycji społecznych dla imigrantów oraz ich dzieci. Wskaźnikami integracji mogą tu być: status pobytowy imigrantów, korzystanie przez nich z usług społecznych, a także udział imigrantów w systemie politycznym kraju przyjmującego.

2. Wymiar kulturowo-tożsamościowy, czyli poziom znajomości języka społeczeństwa przyjmującego, znajomość wzorów kulturowych tego społeczeństwa, a także poczucie przynależności i utożsamiania się imigranta ze społeczeństwem przyjmującym.

³ I. K o r y ś, *Integracja imigrantów a asymilacja, segregacja i marginalizacja – słowniczek podstawowych pojęć*, Międzynarodowa Organizacja do Spraw Migracji, http://www.enigma.wsb.pl/debata/download/integracja_imigrantow.pdf

⁴ A. G r z y m a ł a - K a z ł o w s k a, S. Ł o d z i ŋ s k i, *Wprowadzenie*, w: *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 2009, s. 12.

3. Wymiar społeczny, czyli osobiste relacje społeczne nawiązywane przez imigrantów w społeczeństwie przyjmującym oraz członkostwo w formalnych i nieformalnych grupach społecznych, zawieranie związków małżeńskich z przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego.

4. Wymiar ekonomiczny, mierzony różnicą w dochodach między migrantami a stałymi mieszkańcami kraju przyjmującego, odsetkiem migrantów pracujących za minimalną stawkę, a także poziomem bezrobocia wśród imigrantów.

5. Wymiar przestrzenny, czyli stopień segregacji lub gettoizacji imigrantów⁵.

Kluczowymi wyznacznikami udanej integracji imigranta ze społeczeństwem przyjmującym jest osiągnięcie sprawności językowej i zatrudnienie w zawodach odpowiadających kwalifikacjom imigranta, uzyskanie samodzielności finansowej i stałego miejsca zamieszkania, udział w życiu politycznym oraz brak konfliktów z prawem.

Zasadnicze pytanie, które wydaje się interesujące, dotyczy form (wymiarów) i przebiegu procesów integracyjnych społeczności imigranckich w krajach Unii Europejskiej. Zagadnienie to ma szeroki zakres, bo integracja w każdym z krajów unijnych przebiega w innych warunkach i rodzi odmienne problemy, dlatego w niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane tylko najbardziej charakterystyczne tendencje i przykłady. Polityka integracyjna wobec migrantów jest udziałem każdego z państw Unii Europejskiej, ale dotychczas nie istniały wspólne międzynarodowe regulacje dotyczące integracji⁶, dlatego państwa wypracowały własne programy integracyjne (lub dopiero je formułują, jak np. Polska)⁷, których celem jest efektywne zarządzanie ruchami migracyjnymi. Poniżej zaprezentowany zostanie przegląd programów integracyjnych dla migrantów realizowanych w kilku krajach Unii Europejskiej, które odgrywają znaczącą rolę jako kraje przyjmujące zarówno

⁵ Tamże; Ł. Ł o t o c k i, *Integracja i dyskryminacja – krajobraz 2009. Raport Instytutu Spraw Publicznych*, Warszawa 2009, s. 7.

⁶ Opracowanie założeń wspólnej polityki europejskiej w zakresie integracji migrantów i uchodźców pojawiło się jako postulat dopiero w Traktacie Lizbońskim, który wszedł w życie 1 XII 2009 r.

⁷ Istotną rolę wspierającą wysiłki poszczególnych państw w określaniu swoich strategii integracyjnych odgrywa Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM). W 2009 r. IOM podjęła w Polsce realizację projektu pod nazwą „Aktywni i kompetentni. Migranci w społeczeństwie obywatelskim” mającego na celu wypracowanie form współpracy pomiędzy migrantami przybywającymi do naszego kraju i polskimi instytucjami, dla włączenia migrantów do uczestnictwa w życiu publicznym, por. <http://www.iom.pl/iom-218.html>

migrantów poakcesyjnych (w tym dużą liczbę Polaków), jak i przybyszów z państw trzecich.

PRAKTYKI INTEGRACJI IMIGRANTÓW W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Z punktu widzenia Unii Europejskiej kwestie wewnętrznych migracji zarobkowych Unii są rozpatrywane w kategoriach swobodnego przepływu pracowników. Dlatego też w wielu oficjalnych dokumentach Komisji Europejskiej mówi się o „mobilności pracowników”, a nie o migracjach zarobkowych. Państwa UE, które zdecydowały się po 1 V 2004 r. na otwarcie swoich rynków pracy dla obywateli nowych państw członkowskich, podjęły też wiele działań mających na celu wsparcie pracowników w ich adaptacji do nowych warunków w pierwszym etapie pobytu. Początkowo polegały one na przygotowaniu ogólnych materiałów informacyjnych w językach pracowników z Europy Środkowej i Wschodniej, ale szybko okazało się, że potrzebne jest znacznie większe zaangażowanie instytucji we wsparcie imigrantów, dlatego uruchamiane były specjalne centra informacyjne dla pracowników migrujących, opracowywane strony internetowe w ich językach czy włączane infolinie telefoniczne dla imigrantów. Zaczęto jednak stawiać pytania, czy kwestie integracji migrantów z nowych państw członkowskich nie powinny być rozpatrywane w podobny sposób, jak wobec obywateli państw trzecich, czyli przybyszów z krajów położonych poza UE, nie posiadających obywatelstwa europejskiego, gdyż ich potrzeby, a niekiedy trudności adaptacyjne wydawały się bardzo podobne⁸.

Wobec dostrzeganych coraz wyraźniej wyzwań, jakie niesie migracja dla krajów europejskich, państwa UE podejmowały różne i coraz liczniejsze inicjatywy, prezentujące zdobyte już doświadczenie i praktyki integracyjne wobec imigrantów, których przykładem może być przygotowany i realizowany w 2004 r. w czasie prezydencji w UE dwóch kolejnych państw Irlandii i Holandii, wspólny program szeroko rozumianej integracji, obejmujący także imigrantów. Efektem tych doświadczeń stał się wydany przez Komisję Euro-

⁸ M. S z c z e p a ń s k i, *Programy integracyjne dla Polaków pracujących na terenie państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Wnioski i rekomendacje dla Polski*, „Stowarzyszenie Interwencji Prawnej: Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2008, nr 4, s. 2-3.

pejską *Podręcznik o integracji*⁹. W kwietniu 2009 r. powołano w Brukseli Europejskie Forum Integracji, które ma stanowić sposobność do wymiany poglądów i doświadczeń państw i organizacji pozarządowych na temat działań i inicjatyw podejmowanych przez Unię Europejską w zakresie integracji imigrantów¹⁰. Jego powołanie to rezultat wielu decyzji instytucji unijnych i sugestii zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, zajmujące się problematyką imigracji, imigrantów i ich praw w Unii Europejskiej.

Liczny napływ migrantów zarobkowych do krajów „starej Unii” wymusił różnorodne reakcje władz rządowych oraz innych instytucji i podmiotów w krajach docelowych, a w efekcie doprowadził do opracowania przez poszczególne państwa podstaw koncepcji integracji wobec migrantów. Celem tych założeń i koncepcji jest nie tylko określenie procesu zmian w stosunkach zachodzących między imigrantem a społeczeństwem przyjmującym, ale także wynik tego procesu – stan stosunków społecznych w krajach przyjmujących osiągnięty na skutek procesu integracji¹¹. Integracja imigrantów postrzegana w szerszym, globalnym kontekście może być bowiem dla krajów UE przydatna i promowana w ich własnym interesie gospodarczym i społecznym jako mechanizm pomocny w rozwiązywaniu problemów ekonomicznych starzejących się społeczeństw europejskich.

Podejście państw członkowskich UE różni się znacznie zarówno pod względem przyjętej koncepcji integracji, stosowanych środków, ustawodawstwa, jak i rezultatów osiąganych przez wdrożenie określonych strategii integracyjnych. Istnieje kilka podstawowych czynników będących źródłem tych różnic. Należą do nich przede wszystkim:

a) różne koncepcje włączenia do uczestnictwa we wspólnocie narodowej i płynące z tego różnice w pojmowaniu i formach nabycia obywatelstwa (*ius sanguinis*, *ius soli*, *ius domicili*);

b) odmienna historia przepływów migracyjnych – tradycje imigracji lub emigracji, przeszłość kolonialna, główne kanały napływu cudzoziemców (pracownicy, łączenie rodzin, uchodźcy, repatrianci, imigranci nielegalni);

c) struktura cudzoziemców – migranci ekonomiczni lub polityczni; odmiennność lub zbieżność kulturowa/językowa pomiędzy krajem pochodzenia a pobytu migrantów;

⁹ A. K i c i n g e r, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, No 2, s. 19.

¹⁰ Zob. *The European Integration Forum*, <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

¹¹ K i c i n g e r, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów...*, s. 3.

- d) obecność mniejszości narodowych w danym państwie i tradycje stosunków międzyetnicznych lub ich brak;
- e) istnienie struktur państwa opiekuńczego (tzw. *welfare state*);
- f) ogólna sytuacja gospodarcza kraju, w tym poziom bezrobocia;
- g) nastawienie opinii publicznej do imigrantów¹².

Historia Europy od zakończenia II wojny światowej pokazuje różnice w charakterze migracji i stopniu otwartości państw przyjmujących imigrantów w różnych okresach. Lata powojenne (50. i 60.) charakteryzowały się otwartością na imigrantów ze względu na brak siły roboczej; lata 70. były związane z łączeniem rodzin i zamykaniem rynków pracy dla imigrantów; lata 80. i okres późniejszy charakteryzują się dużą liczbą imigrantów politycznych¹³, a okres po poszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. i ponownie w 2007 r. spowodował bardzo liczny przepływ migrantów zarobkowych do Europy Zachodniej z kilku państw Europy Wschodniej i Środkowej: głównie z Polski, Litwy, Rumunii i Bułgarii. Perspektywa integracyjna państw przyjmujących po rozszerzeniu UE oscyluje między restrykcyjnym stanowiskiem Niemiec a państwami, które bardzo szybko zdecydowały się na otwarcie swoich rynków pracy dla obywateli nowych państw członkowskich. Państwo niemieckie w zasadzie nie prowadziło polityki ukierunkowanej na integrację imigrantów przed rozszerzeniem Unii Europejskiej¹⁴ i nie otworzyło także pełnego dostępu do rynku pracy dla przybyszów z nowych państw członkowskich po 2004 r. Odminną politykę prowadzą państwa, które udostępniły swoje rynki pracy i przyjęły napływ zagranicznych pracowników, uruchamiając całą gamę działań wspierających ich integrację w nowym miejscu pobytu. Pierwszymi krajami, które po 1 V 2004 r. otworzyły się na przyjęcie migrantów zarobkowych, były: Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja.

Wielka Brytania realizowała do pewnego czasu bardzo liberalną politykę wobec imigrantów, dopiero w latach 70. XX w. ograniczyła otwartość kraju na ich przyjazdy. Imigranci w Wielkiej Brytanii są bardzo zróżnicowani etnicznie i kulturowo, ale pewna ich część posługuje się językiem angielskim jako językiem ojczystym. Polityka imigracyjna w tym kraju przez lata łączyła

¹² T a ń, *Koncepcje integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym na przykładzie praktyki wybranych państw europejskich*, s. 1, http://www.iom.pl/res/files/integracja/integrUE_koncepcje.doc

¹³ J. P o l a k o w s k a - K u j a w a, *Migracje – teoria a realia dotyczące Europy*, w: *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Warszawa: Centrum Doradztwa i Informacji Difin 2006, s. 131-132.

¹⁴ Dokładniej zagadnienie to omówione zostało w dalszej części opracowania.

nacisk na asymilację z tolerancją i kulturowym pluralizmem¹⁵. Obecną falę migracji do Wielkiej Brytanii charakteryzuje liczny napływ imigrantów z nowych krajów członkowskich UE (głównie Polaków), a także dopływ wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Wielka Brytania prowadzi politykę integracyjną wobec imigrantów, idącą w dwóch kierunkach: po pierwsze – zmniejszania segregacji rasowej i promowania spójności społecznej, po drugie – poprawy sytuacji socjalnej (zatrudnienie, opieka zdrowotna i warunki mieszkaniowe) i edukacyjnej imigrantów. Dla uzyskania obywatelstwa drogą naturalizacji istnieje wymóg znajomości języka angielskiego. Przez wiele lat specjalne kursy integracyjne i językowe kierowane były wyłącznie do uchodźców. Od 1 IV 2007 r. Home Office wprowadziło kurs i test „świadomości obywatelskiej” dla osób zamierzających długoterminowo przebywać lub osiedlić się w Zjednoczonym Królestwie. W odniesieniu do nowo przybyłych i okresowych migrantów toczy się debata na temat zasadności pomocy językowej (tłumaczenia dokumentów urzędowych Home Office, pomoc językowa przy czynnościach regulujących status prawny migrantów czy w nagłych wypadkach), która demotywuje imigrantów do nauki języka angielskiego, traktowanego jako podstawowy klucz do integracji¹⁶.

System oświaty w Wielkiej Brytanii jest zdecentralizowany, dlatego nie istnieją ogólnopaństwowe plany nauczania. W szkołach publicznych nie ma lekcji w językach ojczystych dla dzieci pochodzących z różnych grup etnicznych. Następuje jednak w ostatnich latach transformacja od kształtowanego wcześniej – od lat 80. XX w. – podejścia, w którym programy nauczania skierowane były głównie do Brytyjczyków, propagując zasadę społeczeństwa otwartego i wielokulturowego, w kierunku modelu, w którym to imigranci i ich dzieci stają się obiektem wysiłków edukacyjnych. Edukacja dzieci imigrantów to duże wyzwanie dla szkół brytyjskich. Można to obserwować na przykładzie placówek szkolnych, do których uczęszczają dzieci polskich imigrantów¹⁷. Część szkół wypracowała pozytywne praktyki i współpracuje z lokalnymi władzami, które wspierają polskich uczniów, np.

¹⁵ P o l a k o w s k a - K u j a w a, *Migracje – teoria a realia dotyczące Europy*, s. 132.

¹⁶ M. P r u s z y ń s k a, *Tłumaczenia rozleniwiają imigrantów*, http://www.textum.pl/tlumaczenia/portal_tlumaczy/informacje/ogolne/artykuly/tlumaczenia-rozleniwiaja.html

¹⁷ Według danych Brytyjskiego Ministerstwa Edukacji w 2008 r. w szkołach brytyjskich uczyło się 26 840 polskich dzieci; liczba ta plasuje dzieci polskich imigrantów na szóstym miejscu wśród uczniów, dla których angielski nie jest językiem ojczystym. Por. I. K a - d ł u c z k a, *Polskie dzieci na językach*, <http://www.gbritain.net/articles.php?id=196>

zatrudniają polskojęzycznych asystentów nauczycieli lub polskich pedagogów¹⁸. Niemniej jednak wielu szkołom brytyjskim trudno dostosować się w krótkim czasie do nieoczekiwanej zmiany struktury narodowościowej na ich terenie. Toczy się także debata na temat zakresu obecności religii (nauczania, ceremonii religijnych) w szkołach publicznych.

W sferze integracji społecznej dostęp imigrantów do opieki zdrowotnej i systemu opieki społecznej jest możliwy na równi z obywatelami Wielkiej Brytanii, aczkolwiek w ostatnich latach brytyjskie służby społeczne wymagają dodatkowego znaczącego dofinansowania, by zaradzić zwiększonym potrzebom związanym z licznym napływem imigrantów¹⁹. Istniejące ustawodawstwo antydyskryminacyjne – *Race Relations (Amendment) Act* z 2000 r. ustanawia zakaz dyskryminacji i wymóg promowania równości rasowej i dobrych stosunków rasowych. Mimo to istnieją napięcia na tle rasowym i akty przemocy wobec imigrantów, a także niechętny stosunek do nich części opinii publicznej i prasy propagującej wizerunek imigranta będącego obciążeniem dla systemu opieki społecznej. Występują także napięcia społeczne związane z napływem dużej liczby migrantów z nowych państw członkowskich UE. Obserwuje się zjawisko segregacji przestrzennej, w niektórych miastach powstały dzielnice zamieszkane przez poszczególne grupy etniczne²⁰.

Szwecja ma tradycje przyjmowania zarówno migracji uchodźczych, politycznych, jak i zarobkowych. Podstawą integracji obcokrajowców stała się polityka wielokulturowości, przyjęta w 1975 r., w ramach której akceptowana jest odrębność kulturowa imigrantów, przy zapewnieniu im równości praw we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Państwo szwedzkie przyjęło system liberalnego państwa opiekuńczego, ale polityka ta oceniana jest po latach jako nieudana. Mimo orientacji na tolerancję i wielokulturowość polityka ta nie zdołała wyeliminować dyskryminacji imigrantów (przede wszystkim uchodźców) na rynku pracy, a nawet spowodowała utrwalenie społecznych nierówności przybyłych grup narodowościowych²¹. Podstawową formą integracji wobec migrantów są praktyki związane z obywatelstwem. Cudzoziemcy mogą je otrzymać po 5 latach pobytu, akceptowane jest po-

¹⁸ Na Wyspach Brytyjskich polscy nauczyciele tworzą najliczniejszą grupę wśród pedagogów-obcokrajowców z Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w samej Anglii pracuje ich około 700 (dane z kwietnia 2008 r., tamże).

¹⁹ *Brytyjskim samorządom brak pieniędzy dla imigrantów*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4633157.html>

²⁰ K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 7.

²¹ P o l a k o w s k a - K u j a w a, *Migracje – teoria a realia dotyczące Europy*, s. 133.

dwójne obywatelstwo. Nie stosuje się jednak zasady *ius soli* w przyznawaniu obywatelstwa dla dzieci imigrantów. Prowadzone są kursy integracyjne dla imigrantów, a dla przybyszów korzystających z zasiłków socjalnych są one obowiązkowe i bezpłatne. Kursy obejmują naukę języka szwedzkiego rozłożoną na 2-3 lata²². Po wyraźnej zmianie w ostatniej dekadzie charakteru migracji do Szwecji z zarobkowej na uchodźczą rząd szwedzki rozważa wprowadzenie obowiązkowego programu dla uchodźców, który ułatwiłby i przyspieszył ich adaptację w społeczeństwie. Migranci zarobkowi zwykle szybko uczą się języka szwedzkiego, znajdują dzięki temu zatrudnienie i łatwo integrują się w środowiskach pracy i zamieszkania. Uchodźcy, szukający przede wszystkim schronienia, są gorzej przygotowani do włączenia się w społeczeństwo i mniej podatni na oddziaływania integracyjne, zwłaszcza ci, którzy reprezentują kultury bardzo odległe od europejskiej. Z tych względów dotychczasowy wymóg integracji, jakim była znajomość języka szwedzkiego, został poszerzony o działania na rzecz włączenia obcokrajowców do tworzenia zwartej struktury społecznej. W Szwecji istnieje wysoki poziom bezrobocia wśród uchodźców i odpowiadający temu duży ich udział w świadczeniach opieki społecznej. Dzieci imigrantów legalnie przebywających w Szwecji mają dostęp do bezpłatnej edukacji i obowiązków szkolny, a także prawo do dodatkowych lekcji języka szwedzkiego. Polityka wielokulturowości zakładająca utrzymanie tożsamości kulturowej migrantów stwarza możliwości podtrzymania bilingwizmu poprzez prowadzenie lekcji w szkołach w języku migrantów, jeśli jest to język używany w domu na co dzień²³.

Szwedzi postrzegają politykę integracji cudzoziemców jako nieskuteczną, o czym świadczą badania Eurobarometru przeprowadzone w 2007 r., w których 84% mieszkańców Malmö i 78% mieszkańców Sztokholmu wyraziło negatywną opinię na temat rezultatów działań integracyjnych wobec imigrantów w tych miastach²⁴. Powodem tego stanu rzeczy jest w dużej mierze brak przepisów antykoncentracyjnych w polityce mieszkaniowej i wprowadzenie tzw. *Hela Sverige Strategin*, polegającej na kierowaniu migrantów i ich rodzin w rejony, gdzie są wolne mieszkania, a nie tam, gdzie są wolne miejsca

²² K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 7.

²³ Tamże.

²⁴ *Integracja cudzoziemców nieskuteczna*, <http://www.scandinavica.pl/news,show,42,integracja-cudzoziemcow-nieskuteczna.html>

pracy²⁵. Doprowadziło to do zjawiska segregacji mieszkaniowej w postaci odrębnych dzielnic imigrantów powstałych na obrzeżach miast.

Integracja imigrantów w Irlandii to dość nowy problem, uwidocznił się wyraźnie po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r. i otwarciu irlandzkiego rynku pracy dla pracowników z nowych państw członkowskich. Irlandia nie ma długich doświadczeń w zakresie integracji imigrantów, przyjęła jednak wszystkie reguły Unii Europejskiej w tym zakresie. Obcokrajowcom podejmującym legalną pracę w Irlandii przysługują te same prawa i pełna ochrona socjalna, co Irlandczykom. Zarobki nie mogą być niższe, niż jest to przewidywane w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu, ale z relacji nowo przybyłych migrantów, doniesień prasowych i reakcji działaczy związków zawodowych rysuje się obraz częstego nierespektowania tych założeń: zaniżania stawek wynagrodzeń, pracy imigrantów w gorszych warunkach, a nawet łamania zasad kodeksu pracy (np. praktyki „pracy na próbę”); zjawiska te nasiliły się w okresie kryzysu gospodarczego²⁶. Po rozszerzeniu UE w 2004 r. irlandzki rynek pracy jawił się jako bardzo chłonny i otwarty dla przybyszów z Europy Środkowej i Wschodniej, przyjmując ok. 50 tys. imigrantów rocznie²⁷. Pracownicy ci nie tylko uzupełniali braki siły roboczej, ale także podtrzymywali tempo rozwoju kraju i uzupełniali deficyty w zasobie określonych specjalistów. Kryzys gospodarczy dotknął imigrantów, stopa bezrobocia wśród pracowników z nowych państw członkowskich w 2009 r. wzrosła do ok. 20% i stała się blisko dwa razy wyższa niż w przypadku miejscowych pracowników irlandzkich²⁸. Irlandia przyjęła zasady antydyskryminacyjne – zakaz dyskryminacji z powodu rasy, narodowości lub pochodzenia etnicznego²⁹, płci, niepełnosprawności, statusu matrymonialnego, sytuacji rodzinnej, religii, orientacji seksualnej wobec osób poszukujących pracy lub zatrudnionych.

²⁵ M. B i e n i a s z, *Asymilacja, alienacja, integracja*, http://www.polskakongressen.org/seminarium2006/referaty/01_bieniasz.html

²⁶ *Imigranci w Irlandii pracują za niewolnicze stawki*, <http://www.trendomierz.net/show/1611813/imigranci-w-irlandii-pracuja-za-niewolnicze-stawki.html>; *Irlandia: polscy imigranci godzą się na gorsze warunki pracy*, http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/334919,irlandia_polscy_imigranci_godza_sie_na_gorsze_warunki_pracy.html

²⁷ *Akcja informacyjna FAS dla wyjeżdżających do Irlandii*, <http://www.hrc.pl/index.php?dzid=115&did=737>

²⁸ *Irlandia: polscy imigranci godzą się na gorsze warunki pracy...*

²⁹ W strukturze irlandzkiej Policji istnieje specjalny wydział do spraw incydentów na tle rasowym i różnic kulturowych.

Obywatelstwo Irlandii nabywa dziecko urodzone na terytorium tego kraju, natomiast przyznanie obywatelstwa w drodze naturalizacji może nastąpić po 5-letnim okresie zamieszkania albo po 3-letnim okresie od zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem Irlandii. Po 5-letnim okresie zamieszkania (potwierdzonym odpowiednią rejestracją) imigrant może także starać się o uzyskanie prawa do długoterminowego pobytu bez uzyskania obywatelstwa, co uprawnia do zmiany pracy bez potrzeby ubiegania się o pozwolenie na pracę za każdym razem (dotyczy to osób pochodzących spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego)³⁰. Przyznanie prawa stałego pobytu uprawnia do otrzymywania pomocy socjalnej w Irlandii (zasiłek dla bezrobotnych, emerytura podstawowa, renta dla niewidomych, zasiłek dla wdów i sierot, zasiłek opiekuńczy, zasiłek z tytułu niezdolności do pracy). Oznacza to, że dana osoba musi mieć udowodniony, stały związek z Irlandią, tj. mieszkać w Irlandii przez co najmniej dwa lata, pracować tam lub udowodnić, że chce się tam osiedlić na stałe³¹. W styczniu 2008 r. rząd irlandzki wprowadził w życie zmiany w prawie imigracyjnym oraz w przepisach dotyczących ubiegania się o rezydenturę i obywatelstwo. W świetle nowego prawa wszyscy imigranci spoza EU będą posiadać biometryczne identyfikatory. Osoby te będą zmuszone także zdawać test językowy jako warunek otrzymania obywatelstwa³². Imigranci mogą korzystać z pomocy wyspecjalizowanych instytucji do spraw obrony praw imigrantów, takich jak: Emigrant Advice (Biuro Porad Emigracyjnych), Migrant Rights Centre Ireland (Centrum Praw Imigrantów w Irlandii), Immigrant Council of Ireland (Irlandzka Rada Imigracyjna), Irish Refugee Council (Irlandzka Rada ds. Uchodźców)³³, a także wielu organizacji społecznych i wolontariackich, pracujących z imigrantami i grupami etnicznym. Jednym z istotnych mechanizmów wspierania procesu integracji nowo przybyłych imigrantów są darmowe lub niedrogie kursy języka angielskiego dla dorosłych, oferowane przez dość liczne placówki w Dublinie i w niektórych innych miastach Irlandii. Są to kursy dzienne,

³⁰ *Bądź świadom swoich praw! Informacje dla emigrantów pracowników w Irlandii*, Migrant Rights Centre Ireland, s. 39-40, http://www.mrci.ie/publications/documents/Know_Your_Rights_Polish.pdf

³¹ Tamże.

³² *Rząd Irlandii wprowadza test językowy dla emigrantów*, <http://irlandia.banda.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=44>

³³ Tamże, s. 55.

wieczorowe, zaoczne, internetowe, o charakterze podstawowej nauki języka lub zorientowane zawodowo, a nawet hobbystycznie³⁴.

System oświatowy w Irlandii kierowany jest centralnie przez ministerstwo edukacji. Dodatkowo sprawami edukacji dzieci migrantów zajmuje się Irlandzka Rada Uczniów Zagranicznych (ICOS). Dzieci pracowników migracyjnych mają prawo do kształcenia w szkołach podstawowych i średnich, a obowiązek szkolny trwa od 6 do 15 roku życia. Zasadniczy problem w procesie edukacji dzieci migrantów wynika z braku dostatecznej znajomości przez nie języka angielskiego. Szkolnictwo irlandzkie boryka się z trudnościami w przystosowaniu się do nowej sytuacji napływu w krótkim czasie dużej liczby dzieci nieanglojęzycznych, w tym przeważającej liczby dzieci z Polski. Kontrowersyjną decyzją, komentowaną krytycznie w mediach, było poparcie w sierpniu 2008 r. przez nauczycieli irlandzkich wniosku opozycyjnej partii Fine Gael dotyczącego odseparowania w szkołach dzieci irlandzkich od tych dzieci imigrantów, które nie posługują się poprawnie językiem angielskim, do czasu nadrobienia przez nie zaległości. Rząd irlandzki zdecydował się jednak na rozwiązanie tego problemu przez zatrudnienie zwiększonej liczby nauczycieli i wprowadzenie dodatkowego kształcenia dzieci imigrantów w wymiarze 4 godzin tygodniowo nauki języka angielskiego na poziomie szkół podstawowych i średnich. W obecnym systemie edukacji około 2000 nauczycieli uczestniczy w tej formie dodatkowych zajęć dla uczniów z rodzin migranckich³⁵.

Na tle zarysowanego w Irlandii problemu integracji na płaszczyźnie edukacji należy wyjaśnić, iż w Europie funkcjonują dwa modele integracji dzieci imigrantów w zależności od poziomu znajomości języka kraju przyjmującego: a) model integracyjny – w ramach którego dzieci uczęszczają na obowiązkowe zajęcia szkolne razem z dziećmi z kraju przyjmującego, a wsparcie językowe dostają indywidualnie podczas dodatkowych lekcji językowych; b) model separacyjny – gdy dzieci imigrantów uczą się w oddzielnych (przejściowych) klasach przez określony czas, dopóki nie opanują języka w stopniu

³⁴ Szczegółowy wykaz instytucji oferujących tego rodzaju kursy językowe w Dublinie publikuje poradnik dla imigrantów wydany przez Biuro Ministra ds. Integracji zatytułowany *Jak się odnaleźć. Przewodnik po głównych instytucjach i organizacjach w Centralnym Dublinie. Przewodnik i Mapa*, s. 28-32, http://www.dublin.ie/uploadedFiles/Culture/Polish%20Directory%20for_LR.pdf

³⁵ „Biuletyn Polonijny Ministerstwa Spraw Zagranicznych” 2008, nr 9, s. 4.

pozwalającym na aktywny udział w lekcjach³⁶. W Irlandii przyjęto więc pierwsze rozwiązanie i skorzystano z uznanej w niektórych krajach europejskich praktyki wsparcia dla imigrantów w formie zatrudnienia nauczycieli lub konsultantów społeczno-kulturowych, którzy pomagają nowo przybyłym w kwestiach językowych i kulturowych. Dla dużej liczby migrantów zarobkowych z nowych krajów członkowskich są to rozwiązania niezwykle przydatne w okresie ich adaptacji w nowym kraju. Należy jednak mieć na uwadze, iż przynajmniej część z nich nie planuje stałego pobytu. Licząc się z powrotem do kraju pochodzenia, winni mieć możliwość edukacji swoich dzieci także we własnym języku ojczystym. W krajach Unii Europejskiej przyjęto w tym względzie jednolite regulacje prawne w postaci *Dyrektywy Rady UE w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących* (77/486/CEE) z 25 VII 1977 r. Irlandia nie wypełnia jednak zapisów przyjętej przez ten kraj dyrektywy, w myśl której państwa członkowskie UE są zobowiązane do podejmowania odpowiednich środków w celu wspierania nauczania dzieci języka ojczystego oraz kultury kraju pochodzenia³⁷.

Napływ cudzoziemców do Niemiec trwa nieprzerwanie od zakończenia II wojny światowej. Od połowy lat 50. państwo niemieckie prowadziło politykę rekrutacji robotników cudzoziemskich, tzw. *gastarbeiterów*, którzy wbrew pierwotnie ustalonym zasadom statusu pracowników tymczasowych nie powrócili do kraju pochodzenia i pozostali w Niemczech na stałe. Drugą, bardzo liczną grupą napływających cudzoziemców były osoby poszukujące azylu oraz starające się o status uchodźcy. Do lat 90. klasa polityczna RFN nie traktowała państwa niemieckiego w kategoriach kraju imigracji, mimo stałego napływu rzesz imigrantów. Niemcy nie prowadziły polityki integracyjnej wobec imigrantów w zakresie kulturowym i politycznym, włączano ich natomiast w system opieki socjalnej państwa opiekuńczego. Procedura przyjmowania *gastarbeiterów* została przerwana w 1973 r. i od tej pory rynek pracy nie był otwarty na przyjazd nowych pracowników cudzoziemskich. Napływali oni jednak w ramach innych procesów: łączenia rodzin, jako azylanci lub w ramach przyjmowania przesiedleńców narodowości lub pochodzenia niemieckiego. Do roku 2000 cudzoziemcy stanowili w Niemczech ok. 9% po-

³⁶ V. T o d o r o v s k a - S o k o l o v s k a, *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w szkołach w krajach UE – część I*, <http://www.cmppp.edu.pl/files/Integracja%20dzieci%20imigrant%C3%B3w%20w%20EU-I.pdf>

³⁷ MSZ, *Raport o sytuacji Polonii i Polaków za granicą 2009*, red. K. Sawicki i in., Warszawa 2009, s. 115.

pulacji kraju. Najwięcej z nich pochodzi z Turcji, państw byłej Jugosławii, Włoch, Grecji, Polski oraz państw azjatyckich.

Niemiecka koncepcja narodu oparta na pochodzeniu etnicznym i prawie krwi ograniczała dostęp do obywatelstwa dla cudzoziemców. Z tego względu w Niemczech notowano bardzo niską liczbę naturalizacji (w latach 1985-2002 odsetek ten wyniósł zaledwie 1%), a nadanie obywatelstwa nie stanowiło elementu procesu integracji. Przez lata mieszkają na terenie Niemiec cudzoziemcy, którzy z braku obywatelstwa nie mogą być włączeni w pełni do społeczeństwa. Odejście od tak rygorystycznej polityki wobec imigrantów po raz pierwszy zarysowało się w 1993 r., gdy umożliwiono nabycie obywatelstwa dzieciom imigrantów, które od co najmniej ośmiu lat przebywały i uczęszczały do szkoły w Niemczech. Zasadniczą zmianę przyniosła jednak dopiero nowa ustawa o obywatelstwie, która weszła w życie w roku 2000. Ułatwia ona nabycie obywatelstwa niemieckiego (dla dorosłych skraca czas oczekiwania z 15 lat legalnego pobytu w Niemczech do 8 lat), w ograniczonej formie dopuszcza podwójne obywatelstwo, a także wprowadza zasadę *ius soli* w nabyciu obywatelstwa przez dzieci obcokrajowców. Dotyczy to dzieci cudzoziemców urodzonych w Niemczech, które przed 23. rokiem życia muszą dokonać wyboru obywatelstwa – niemieckiego bądź kraju pochodzenia rodziców³⁸.

W 2005 r. przyjęto w RFN ustawę migracyjną, której celem było uproszczenie przepisów migracyjnych i określenie zasad działalności państwa na rzecz integracji cudzoziemców ze społeczeństwem niemieckim. Pośrednim zamierzeniem ustawodawcy była także zachęta do imigracji na teren Niemiec wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców, co dałoby gospodarce niemieckiej impulsy rozwojowe. Ustawa reguluje kwestie wsparcia integracji imigrantów legalnych, mających pozwolenie na pobyt. Obejmuje ono naukę języka oraz kursy historii i kultury Niemiec. Uczestnictwo w programie integracyjnym jest obowiązkowe dla nowo przybyłych imigrantów. Program ten nie dotyczy jednak imigrantów, którzy zamieszkali w Niemczech przed wejściem w życie ustawy, a więc ogromnej rzeszy cudzoziemców, w tym ponad 200 tys. uchodźców³⁹. Obecnie żyje w Niemczech, jak podaje Federalny Urząd Statystyczny, 15,1 mln osób pochodzących z rodzin migrantów, co stanowi około jednej piątej ogółu ludności kraju, przy czym niemal połowa tej liczby (7,3

³⁸ K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 5.

³⁹ *Pierwszy rok niemieckiej ustawy migracyjnej*, <http://www.dw-world.net/dw/article/0,,2693349,00.html>

mln) to osoby nie posiadające obywatelstwa niemieckiego⁴⁰. Tak wysoki odsetek cudzoziemców rodzi wiele problemów w społeczeństwie przyjmującym, budząc obawy wśród ludności rodzimej przed „zalewem” cudzoziemców. W Niemczech wykształcił się model koegzystencji imigrantów (zwłaszcza pochodzenia tureckiego) i Niemców, ale znacznie trudniej wskazać przykłady harmonijnego współżycia i współdziałania społecznego. W niektórych miastach istnieją dzielnice stanowiące „równoległe społeczeństwa”, tworzone przez środowiska imigrantów nie identyfikujących się ze społeczeństwem zamieszkania (przykładem może być 150-tysięczna dzielnica Kreuzberg w Berlinie). Problemem jest działalność radykalnych partii politycznych, nawołujących do ograniczenia imigracji do Niemiec czy głoszących rasistowskie hasła, a także zamieszki na tle rasowym.

W przypadku Niemiec, podobnie jak i innych krajów, występuje zarówno migracja dobrowolna (zarobkowa), jak i wymuszona (azylanci, uchodźcy). W praktyce przyjmowania imigrantów często dokonuje się rozróżnienia na tych, których dany kraj lub społeczeństwo potrzebują, i tych, którym trzeba pomóc w wyrównaniu ich szans życiowych i utrzymaniu odrębności kulturowej. Duża liczba uchodźców w danym kraju powoduje zwykle naciski, by ograniczyć skalę tego zjawiska, a proponowaną metodą jest stworzenie możliwości migracji zarobkowych⁴¹. Przed rozszerzeniem UE w 2004 r. napływ migrantów zarobkowych – głównie pracowników sezonowych lub określonych kategorii specjalistów – dokonywał się na mocy regulacji prawnych wynikających z uzgodnień bilateralnych Niemiec z innymi państwami i wykazywał tendencję wzrostową. Największą grupę zatrudnionych stanowili Polacy. Mimo obowiązywania unijnej zasady swobody przepływu i zatrudniania pracowników w okresie rozszerzenia UE władze niemieckie podjęły decyzje chroniące niemiecki rynek pracy i ze względu na obawy przed możliwą falą taniej siły roboczej z Polski i innych państw nie zdecydowały się na otwarcie przed 2011 rokiem rynku dla nisko wykwalifikowanych pracowników z Europy Wschodniej. Niemiecki rząd wprowadził natomiast w 2007 r. częściową liberalizację przepisów regulujących dostęp do rynku pracy dla wysoko wy-

⁴⁰ Informacje Ambasady RFN w Warszawie, http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Allgemeine_Informationen_PL/Integration_s_PL.html

⁴¹ *Wyzwania dla narodowej polityki migracyjnej w kontekście UE. Doświadczenia Polski i Niemiec. Podsumowanie seminarium, zorganizowanego przez Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie 11 września 2003 r.*, oprac. M. Mazur-Rafał, „Raporty i Analizy CSM” 2004, nr 1, s. 3.

kwalifikowanych specjalistów, których potrzebują niemieckie przedsiębiorstwa, zwłaszcza inżynierów różnych specjalności.

Kwestia integracji imigrantów, pomijana w przeszłości, stała się obecnie jednym z centralnych zadań dla niemieckiej polityki wewnętrznej. Władze federalne przyjęły narodowy program integracyjny, w ramach którego pomiędzy innymi formami działań przewidziane są tzw. kontrakty integracyjne dla imigrantów, zobowiązujące ich do integracji z resztą społeczeństwa poprzez opanowanie języka niemieckiego, zaangażowanie w proces edukacji własnych dzieci w szkołach niemieckich i budowanie gotowości tych środowisk do udziału w życiu społecznym. W lipcu 2007 r. parlament niemiecki przyjął poprawki do ustawy migracyjnej z 2005 r. odnoszące się m. in. do integracji imigrantów. Wprowadzono wysokie sankcje za nie uczestnictwo w programach integracyjnych w postaci grzywnien do 1 000 euro oraz redukcji świadczeń socjalnych o nawet 30 procent. Ponadto zdecydowano się na tzw. testy integracyjne z wiedzy o społeczeństwie, prawie i kulturze Niemiec, których zaliczenie jest warunkiem niezbędnym do uzyskania obywatelstwa⁴². Polityka integracyjna RFN wobec imigrantów staje się coraz bardziej restrykcyjna. Zmiana ta wpisuje się w trend rysujący się w strategiach integracyjnych także innych krajów Europy Zachodniej, zapoczątkowany w Holandii.

Po II wojnie światowej Holandia doświadczała napływu robotników cudzoziemskich, głównie z Turcji i Maroka. Polityka ta została wstrzymana w 1974 r., ale napływ imigrantów nie ustał, był kontynuowany poprzez procesy łączenia rodzin, przyjmowanie uchodźców z krajów byłej Jugosławii, Afganistanu i Iraku, a także przyjazdy mieszkańców byłych kolonii holenderskich, głównie Indonezji, Gwatemali i Antyli Holenderskich. Przybysze z byłych kolonii, mimo posiadania obywatelstwa holenderskiego, w sposób znaczący powiększają liczbę mieszkańców obcego pochodzenia w Holandii, która według nieoficjalnych danych sięga ponad 18% ludności kraju⁴³. W latach 90. XX w. Holandia podjęła kroki redukujące liczny dotychczas napływ imigrantów przez zaostrenie tzw. polityki dopuszczania (selekcji imigrantów), co w krótkim czasie zmniejszyło liczbę przybywających cudzoziemców o 20%⁴⁴.

⁴² Dalsze zaostrenie polityki integracyjnej RFN, „Biuletyn Migracyjny” 2007, nr 13, s. 6.

⁴³ K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 8.

⁴⁴ P. M. P r o t a s i e w i c z, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości. Holenderska polityka wobec imigrantów*, Wrocław 2008, s. 171.

Stosunkowo liberalna polityka przyznawania obywatelstwa generuje wysokie wskaźniki naturalizacji. O obywatelstwo można wystąpić po 5 latach pobytu, a w przypadku małżeństwa z obywatelem Holandii nawet po 3 latach. Po 5 latach legalnego pobytu prawa cudzoziemców są niemal równe prawom obywateli holenderskich, z wyjątkiem prawa do głosowania, służby wojskowej i stanowisk w administracji rządowej⁴⁵.

Holandia do niedawna uchodziła za państwo budujące najbardziej udany model wielokulturowy, oparty na tolerancyjnym włączaniu imigrantów do społeczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu przez nich tożsamości. Szeroka polityka integracji prowadzona była przy dużych nakładach finansowych i obejmowała wszystkie obszary życia społecznego. Wydarzenia związane z sukcesem wyborczym partii prowadzonej przez Pima Fortuijna (2002 r.), głoszącej hasła antyimigranckie, oraz zabójstwo holenderskiego reżysera filmowego⁴⁶ przez marokańskiego imigranta (2004 r.) ukazały jednak głębokie podziały w społeczeństwie, w którym imigranci (zwłaszcza wspólnoty muzułmańskie) zajmują marginalne pozycje, nie wchodząc w interakcje z Holendrami⁴⁷. Spowodowało to otwartą debatę publiczną nad polityką państwa wobec imigrantów. Polityka integracji imigrantów w Holandii kilkakrotnie przechodziła przekształcenia. Najważniejsze zmiany przyjęto w latach 90. XX w. jako rezultat krytycznej oceny i nieskuteczności wcześniejszej polityki imigracyjnej, a następnie w latach 2000-2002 oraz w roku 2003, gdy wprowadzono założenia tzw. polityki integracji nowego stylu.

Władze Holandii opierały działania wobec imigrantów na koncepcji integracji określanej jako proces, w którym osoba lub grupa osób osiąga w społeczeństwie taką samą jak Holendrzy pozycję prawną, w ten sam sposób uczestniczy w życiu społeczno-ekonomicznym, osiąga znajomość języka niderlandzkiego i akceptuje obowiązujące wartości i normy. Proces ten traktowano jako dwustronny, w którym z jednej strony oczekuje się od imigrantów gotowości do integracji, z drugiej społeczeństwo holenderskie musi stworzyć możliwości integracji⁴⁸. Istotą było respektowanie obowiązującego prawa w sferze publicznej oraz możliwość zachowania własnej tożsamości kulturowej w sferze prywatnej pod warunkiem, iż nie stoi ona w konflikcie

⁴⁵ K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 8.

⁴⁶ Reżyser Theo van Gogh, autor filmu *Submission* dotyczącego prześladowań kobiet w islamie.

⁴⁷ P r o t a s i e w i c z, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości...*, s. 14-15.

⁴⁸ Tamże, s. 168.

z prawem. Przez lata lansowano tak rozumianą koncepcję wielokulturowości, którą jednak w latach 90. zaczęto krytykować i postrzegać jako stygmatyzującą poszczególne grupy narodowościowe (Turków, Marokańczyków, Surinamczyków), które po latach pobytu w Holandii winno się traktować jako Holendrów, zamiast wyróżniać je jako odrębne, kształtować ich poczucie obywatelstwa, przynależności przede wszystkim do społeczeństwa, a dopiero w dalszej kolejności do określonej grupy etnicznej⁴⁹. Zmiany polityki wobec mniejszości imigranckich w latach 90. szły w kierunku integracji indywidualnej imigrantów, przede wszystkim poprzez zwiększenie ich udziału w systemie edukacyjnym (kształcenie dorosłych, przekwalifikowanie zawodowe) w celu przeciwdziałania ich marginalizacji na rynku pracy i w życiu publicznym, w tym także w kierunku zwiększenia aktywności imigrantów w wymiarze życia społeczności lokalnych (samorządowych). Zaczęto lansować pogląd, iż przynależność do określonej grupy etnicznej jest indywidualnym wyborem i indywidualną odpowiedzialnością każdego z jej członków, akcentowano natomiast obowiązki związane z przynależnością do społeczeństwa⁵⁰. Nowa polityka integracyjna objęła trzy elementy: a) politykę wobec cudzoziemców (prawo pobytu), b) politykę integracyjną imigrantów ukierunkowaną na rynek pracy i edukację dorosłych, w tym obowiązkowy kurs podstawowej znajomości języka niderlandzkiego i orientacji społecznej dla nowo przybyłych, c) politykę kulturalną⁵¹.

Ocena polityki imigracyjnej i integracyjnej rządu holenderskiego dokonana w roku 2001 ujawniła niekorzystny bilans ekonomiczny działań wobec imigrantów, wynikający z bardzo wysokich nakładów na potrzeby tych społeczności, obciążających system socjalny państwa (zasiłki dla bezrobotnych imigrantów, obciążenia nakładów na szkolnictwo, wysokie zasiłki socjalne dla dużej liczby wielodzietnych rodzin imigranckich). Zaostrzyło to regulacje prawne dotyczące zasad integracji w zakresie procedur łączenia rodzin i sprowadzania partnerów z krajów pochodzenia, a także spowodowało wprowadzenie obowiązkowych kursów integracyjnych dla „starych imigrantów” osiadłych wcześniej w Holandii. Podkreślano jednocześnie fiasko integracji społeczno-kulturowej imigrantów, postulując konieczność przeciwdziałania segregacji w edukacji (zakwestionowano istniejący system osobnych szkół dla

⁴⁹ Jak z imigrantów zrobić dobrych obywateli, <http://wyborcza.pl/1,86698,2752078.html> 7 VI 2005.

⁵⁰ P r o t a s i e w i c z, *Integracja z zachowaniem własnej tożsamości...*, s. 170.

⁵¹ Tamże, s. 171.

imigrantów od poziomu przedszkolnego do uniwersyteckiego finansowanych przez państwo) i mieszkalnictwie, zwłaszcza w odniesieniu do dużych miast, gdzie miała miejsce koncentracja imigrantów w ubogich dzielnicach, bezrobocie i wysoka przestępczość wśród młodzieży imigranckiej. Wobec radykalizacji nastrojów antyimigranckich w społeczeństwie holenderskim po wyborach parlamentarnych w 2002 r., powołano urząd ministra ds. cudzoziemców i integracji i przystąpiono do wprowadzania zasad określanych mianem integracji nowego stylu⁵². Charakteryzuje ją odejście od liberalnego, wielokulturowego modelu integracji na rzecz większych wymagań dotyczących dopasowania się imigrantów do społeczeństwa, akceptacji jego wartości, budowania postaw obywatelskich, nauki języka oraz używania go w życiu publicznym. Duży nacisk położono na opracowanie programu kursów integracyjnych i egzaminów kończących je⁵³. Od 1 I 2007 r. płatne kursy integracyjne obowiązują wszystkich imigrantów spoza Unii Europejskiej, a zdany egzamin jest warunkiem ubiegania się o pozwolenie na stały pobyt.

Problem integracji imigrantów w Holandii dotyczy także przybyszów z nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wobec licznego napływu imigrantów zarobkowych z Europy Środkowej i Wschodniej Holendrzy obawiają się powstawania nowych gett kulturowych i językowych. Brak uniijnych regulacji prawnych uniemożliwia wprowadzenie obligatoryjnych kursów integracyjnych dla imigrantów z państw UE, aczkolwiek politycy i decydenci życia społecznego w Holandii wskazują na taką potrzebę, zwłaszcza w sferze przygotowania językowego nowo przybyłych pracowników z Polski, Bułgarii czy innych nowych krajów UE.

Francja ma długie tradycje migracyjne i doświadczenia migracji zarówno europejskich elit kulturalnych, artystycznych i politycznych, jak i migracji zarobkowej, a także azylowej. Wśród przybyszów napływających do Francji po II wojnie światowej znaczącą liczbę stanowili pracownicy rekrutowani z byłych krajów kolonialnych, głównie z rejonu basenu Morza Śródziemnego i kontynentu afrykańskiego. Napływ imigrantów zarobkowych wstrzymano w 1973 r., ale – podobnie jak w innych krajach Europy Zachodniej – nadal przybywali oni do Francji jako osoby poszukujące azylu lub korzystające z prawa łączenia rodzin. Efektem tej fali migracji, która trwa nadal (także w postaci napływu nielegalnych imigrantów), jest zmiana składu narodowościowego społeczeństwa Francji (około 7 milionów mieszkańców Francji ma

⁵² Tamże, s. 176-178.

⁵³ Tamże, s. 184.

przodków o nieeuropejskim pochodzeniu, a 5 milionów osób ma muzułmańskie korzenie), a co za tym idzie konieczność włączenia przez władze francuskie działań integracyjnych.

Francja uznaje koncepcję narodu rozumianego jako wspólnota kulturowa, polityczna, oparta bardziej na prymacie wspólnych wartości niż na więzach krwi. Od dawna prowadzi politykę asymilacyjną wobec imigrantów, kładąc nacisk na niwelowanie różnic etnicznych i religijnych obywateli w życiu publicznym, a dopuszczając je w sferze prywatnej. Wyrazem tej polityki jest szeroko stosowana praktyka naturalizacji cudzoziemców, która zakłada, iż wraz ze staraniem się o obywatelstwo imigrant decyduje się na przyjęcie podstawowych wartości społeczeństwa francuskiego. Obywatelstwo francuskie można uzyskać dość łatwo, bez specjalnych testów kulturowych, po 5 latach legalnego pobytu we Francji, a w przypadku małżeństwa z obywatelem francuskim nawet po roku pobytu. Akceptowane jest też podwójne obywatelstwo. Istnieje prawny zakaz dyskryminacji i podżegania do nienawiści rasowej lub religijnej. W praktyce występuje jednak dyskryminacja osób nieeuropejskiego pochodzenia, zwłaszcza imigrantów z Maghrebu w sferze zatrudnienia i w formie segregacji mieszkaniowej (osiedla imigranckie na obrzeżach wielkich miast)⁵⁴. Podejście asymilacyjne często prowadzi do konfliktów i wskazuje na fiasko tej koncepcji, gdyż w wielu przypadkach imigranci nie chcą wyrzec się religii, tradycji i zasad kultury istotnych dla ich tożsamości (przykład konfliktów na tle zakazu noszenia symboli religijnych, takich jak chusty muzułmańskie, w miejscach publicznych). Gwałtowne konflikty w dzielnicach imigranckich (np. tzw. bunt przedmieść jesienią 2005 r.) wybuchają w dużej mierze na tle pogarszających się warunków społeczno-ekonomicznych tych społeczności. Kwestia migracji i sytuacji imigrantów zajmuje sporo miejsca w debacie publicznej we Francji. Podkreśla się silną integrację prawną imigrantów w zakresie posiadania obywatelstwa i dostępu do opieki społecznej, ale bardzo słaby poziom integracji ekonomicznej, wyrażający się w wysokich wskaźnikach bezrobocia wśród osób o korzeniach imigranckich, których poziom zatrudnienia jest o 20% niższy niż Francuzów⁵⁵. Jedna trzecia imigrantów ma najniższy poziom wykształcenia, tworzy getta subkulturowe, żyjąc w poczuciu krzywdy, odrzucenia społecznego i buntu, co potęguje jeszcze bardziej istniejące podziały etniczne na tle różnic kul-

⁵⁴ K i c i n g e r, *Koncepcje integracji imigrantów...*, s. 3.

⁵⁵ A. H e b a, *Perspektywy demograficzne Francji i Europy*, <http://www.psz.pl/tekst-2412/Antoni-Heba-Perspektywy-demograficzne-Francji-i-Europy> (10 III 2006).

turowych pomiędzy imigrantami pochodzenia pozaeuropejskiego a resztą społeczeństwa Francji.

W maju 2007 r. utworzono we Francji Ministerstwo ds. Imigracji i Tożsamości Narodowej, które pod koniec 2009 r. rozpoczęło wielką debatę narodową (konferencje, konsultacje publiczne, dyskusje internetowe) na temat tożsamości narodowej w obliczu „islamizacji” społeczeństwa francuskiego. Deбата w założeniach skierowana została do całego społeczeństwa, dając sposobność do wypowiedzi na temat jedności narodowej, kondycji wspólnych dla Francuzów wartości kulturowych i republikańskich, a przy tej okazji także dyskusji na temat problemu integracji rosnącej fali imigrantów. Wcześniej, w 2007 r., wokół problematyki integracji imigrantów toczyła się kampania prezydencka Nicolasa Sarkozy’ego⁵⁶. Podłożem tych przejawów aktywności władz politycznych i mobilizowania sił społecznych wokół spraw związanych z imigracją jest dostrzegane zagrożenie dalszego pogłębiania się różnic etnicznych, które nadają państwu nie tylko wymiar wielokulturowy, ale także wielowspólnotowy, z widocznymi podziałami religijnymi i odrębnymi segmentami społeczeństwa.

Niechęć w społeczeństwie francuskim do imigrantów dotknęła w pewnym stopniu także europejskich migrantów zarobkowych z państw Unii Europejskiej (Hiszpanii, Portugalii, Włoch i innych), chociaż oni z racji wspólnych wartości religijnych i podobnych wartości kulturowych zostali wchłonięci przez społeczeństwo francuskie. Jednak niechętnie postawy wobec „polskiego hydraulika” jako symbolu migranta zarobkowego z nowych państw członkowskich są także przejawem dystansu wobec obcych w społeczeństwie francuskim⁵⁷.

Nastroje antyimigranckie nie są nowym zjawiskiem w Europie Zachodniej, w ciągu ostatnich kilkunastu lat ujawniały się w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Szwajcarii, Włoszech, Francji, Szwecji, Holandii, a ogólniej rzecz ujmując – w tych krajach, które stały się w sposób wyraźny wielokulturowe. Trudności w wypracowaniu modelu współdziałania i współżycia społecznego odmiennych kulturowo grup imigrantów i społeczeństwa przyjmującego sprawdzają się do pytań o granice praw obywateli i praw cudzoziemców: w jakim stopniu należy uwzględniać zwyczaje kulturowe i prawa (np. religijne)

⁵⁶ A. R y b i Ń s k a, *Jak zostać Francuzem*, http://www.rp.pl/artykul/32,295122_Jak_zostac_Francuzem.html (23 IV 2009).

⁵⁷ Por. D. R o s i a k, *Nienawiść odrzuconych*, „Rzeczpospolita” 12 XI 2005, nr 264, http://www.rzeczpospolita.pl/dodatki/plus_minus_051112/plus_minus_a_9.html

wspólnot imigranckich, zwłaszcza jeśli ich wartości kulturowe są nie do pogodzenia z europejskimi? Czy i jak daleko państwo może aktywnie unarađawiać przybyszów i na nowo odtwarzać państwo narodowe w sytuacji rosnącego zróżnicowania kulturowego społeczeństwa⁵⁸? Nieskuteczność działań w przystosowaniu kulturowym cudzoziemców do społeczeństwa przyjmującego, która uwidoczniła się w wielu państwach europejskich w postaci społeczności imigranckich separujących się od większości, obawy wiążące się z negatywnymi skutkami wpływu zbyt licznych społeczności imigranckich na tożsamość narodową i spójność społeczną, zmniejszenie się poziomu bezpieczeństwa na skutek narastania przemocy i konfliktów etnicznych coraz wyraźniej prowadzą do zmiany polityki integracyjnej krajów przyjmujących imigrantów. Polega ona na odwróceniu od koncepcji wielokulturowości jako modelowego niegdyś programu integracji kulturowej.

Nieco inaczej niż integracja imigrantów z państw pozaeuropejskich (zwłaszcza afrykańskich i azjatyckich) przebiega proces integracji migrantów z 12 nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy przybyli do krajów Europy Zachodniej po roku 2004. Ze względu na zarobkowy charakter tych przyjazdów i unijne regulacje prawne statusu migrantów-pracowników naturalnym i głównym polem integracji jest dla nich sfera ekonomiczna. W tym wymiarze poziom integracji grup migrantów jest zróżnicowany ze względu na ich poziom wykształcenia i przygotowania zawodowego, ale widoczny. Trudniejsza i bardziej złożona jest sfera ich integracji kulturowej.

Proces integracji imigrantów nie jest jednakowo realizowany w poszczególnych krajach europejskich. Znajduje się nadal w fazie kształtowania zasad i wzorów działania. Ze strony państwa przyjmującego wymaga stworzenia warunków dla rzeczywistego włączenia imigrantów do uczestnictwa w różnych obszarach życia społeczeństwa: w obszarze normatywnym i prawnym (status prawny imigrantów), ekonomicznym (zatrudnienie), instytucjonalnym, edukacyjnym, kulturowym. Od imigrantów zaś wymaga uznania podstawowych wartości i norm nowego społeczeństwa pobytu i aktywnego wchodzenia w kontakty społeczne, budowania więzi społecznych także poza swoją grupą etniczną oraz korzystania z udostępnianych przez państwo i jego instytucje dóbr i usług.

⁵⁸ J. B a l i c k i, P. S t a l k e r, *Polityka imigracyjna i azyłowa. Wyzwania i dylematy*, Warszawa: Wyd. Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2006, s. 285; G r z y m a - ł a - K a z ł o w s k a, Ł o d z i Ń s k i, *Wprowadzenie, w: Problemy integracji imigrantów...* s. 14.

DETERMINANTS OF THE IMMIGRANTS' INTEGRATION
WITH THE ADMITTING SOCIETY IN SELECTED COUNTRIES
OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The article in a multidimensional way presents the process of social, economic and cultural integration of immigrants settling permanently or temporarily in several countries of the European Union. It discusses the determinants of the influx of immigrants during World War II as well as the specific character of their integration in Great Britain, Ireland, Sweden, Germany, Holland and France. It indicates the main assumptions of the integration concept in those countries and the practical ways of their implementation with respect to two main categories of immigrants: newcomers from outside Europe (especially from African and Asian countries) and labor migrants from the twelve new member states of the European Union who came to Western European countries after the enlargement of the EU in 2004 and 2007. The article presents the causes of failure, with respect to the immigrants with culture quite different from European, of the conception of multiculturalism that was for a long time considered the model solution to the problem of integration, and it stresses the dimension of economic integration as the dominant one among labor migrants from the Middle and Eastern Europe.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: integracja imigrantów, imigracja, wielokulturowość.

Key words: integration of immigrants, immigration, multiculturalism.