

Grzegorz TUTAK

**POLITYKA INTEGRACYJNA
CUDZOZIEMCÓW W POLSCE
– ZNACZENIE, ASPEKTY PRAWNE, INSTRUMENTY**

STRESZCZENIE

Współcześnie Polska coraz częściej staje się miejscem docelowym imigrantów, którzy poszukują lepszych warunków życia, lepszej pracy, w końcu chcących osiedlić się na stałe. Wrastające liczba cudzoziemców skłania do podjęcia rozważań nad zagadnieniem nie tylko podejścia do problematyki migracyjnej przez państwo polskie ale także do zagadnienia integracji jako procesu wchodzenia w życie społeczne, kulturowe i polityczne imigrantów. Celem rozważań jest przedstawienie aktualnych rozwiązań oraz miejsca polityki integracyjnej w strategii migracyjnej Polski. Jest to także próba odpowiedzi na pytanie czy w Polsce wykształcono w ogóle politykę integracyjną cudzoziemców? Zdaniem autora, obecny stan polityki integracyjnej jest niewystarczający, w konsekwencji mało efektywny. W analizie przedstawiono zarówno rozwiązania prawne jak i instrumenty, które dzisiaj stanowią oficjalne podstawy integracji cudzoziemców w Polsce.

Słowa kluczowe: integracja, polityka integracyjna, polityka migracyjna cudzoziemcy, imigracja, Polska

**INTEGRATION POLICY IN POLAND
- MEANING, LEGAL ASPECTS, INSTRUMENTS**

Nowadays, Poland is increasingly becoming a destination for immigrants, who are looking for better living conditions, better jobs and, finally, for permanent settlement. The growing number of foreigners makes it necessary to reflect not only on the Polish state's approach to migration issues, but also on the issue of integration as a process of entering the social, cultural and political life of immigrants. The aim of this reflection is to present current solutions and the place of integration policy in Poland's migration strategy. It is also an attempt to answer the question whether integration policy for foreigners has been developed in Poland at all? In the author's opinion, the current state of integration

policy is insufficient, and consequently ineffective. The analysis presents both legal solutions and instruments that today constitute the official basis for the integration of foreigners in Poland.

Keywords: integration, integration policy, migration policy aliens, immigration, Poland

WPROWADZENIE

Współczesne relacje międzynarodowe determinowane są przez wiele różnorodnych zjawisk towarzyszących globalizacji. Wiele z nich zmienia, przewartościowuje relacje społeczne, kulturowe, ekonomiczne oraz polityczne¹. Cechą globalizacji jest dynamiczność powstawania i ustawiania determinant warunkujących wspomniane zmiany. Istotnym znakiem obecnych czasów są także przepływy migracyjne ludności. Migracje, choć są nieodłącznym elementem życia ludzkiego, dzisiaj, dzięki rozwojowi technologicznemu, różnorodnym środkom transportu stały się elementem transnarodowej rewolucji². Jak zauważają Stephen Castles oraz Mark J. Miller współcześnie możemy mówić o globalizacji migracji. Wspomniana tendencja cechuje się oddziaływaniem jednocześnie na większą liczbę państw oraz tym, że do państw imigracyjnych napływają cudzoziemcy z wielu krajów, co skutkuje różnorodnością kulturową, ekonomiczną oraz społeczną³. Różnorodność, którą można postrzegać jako wartość dodaną migracji, wzbogacającą rodzimą kulturę i kapitał społeczny czy też postęp techniczny. Z drugiej strony różnorodność, może być postrzegana jako coś niepożądanego, coś co można postrzegać w kategoriach zagrożenia. Ważność problematyki migracji jest istotna także ze względu na suwerenność państwową. Zdolność lub niezdolność państwa do kontrolowania granic, a tym samym w swoisty sposób kształtowania populacji, jest warunkiem sine qua non

¹ M. J. Gondek, P. Nowak. Emotional Rationality as an Indicator of Rhetoric Discourse in Polish Agricultural Texts. [w:] Routledge Handbook of Descriptive Rhetorical Studies and World Languages. Edited By Weixiao Wei, James Schnell, 2023, 403-420. M. J. Gondek, On Foresight Functions of Rhetorical Invention in Acts of Counselling, "Roczniki Filozoficzne / Annales de Philosophie / Annals of Philosophy" 2022, 70 (3), 165–178. Gondek, M. J. Partes Integrales jako podstawa tłumaczenia cnoty roztropności w tradycji perypatetyckiej, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II” 2020, 59 (1), 41–57.

² S. Castles, M.J. Miller, Migracje we współczesnym świecie, Warszawa 2011, s. 24.

³ Ibidem, s. 28.

suwerenności⁴. Gary Freeman uważa, że imigracja powoduje zmianę tradycyjnego pojęcia suwerenności, nacjonalizmu i obywatelstwa a dotychczasowe rozumienie tych pojęć jest nie do utrzymania⁵. Zatem migracja dotyka bezpośrednio bezpieczeństwa państwa, jego sfery egzystencjalnej, co za tym idzie suwerenności. By uniknąć napięć społecznych, zminimalizować negatywne następstwa imigracji konieczna staje się efektywna polityka integracji cudzoziemców w państwie przyjmującym. Sprzyja ona nie tylko rozwojowi gospodarczemu ale także stabilizacji społecznej i bezpieczeństwu publicznemu.

POLITYKA INTEGRACYJNA JAKO ELEMENT POLITYKI MIGRACYJNEJ PAŃSTWA

Rozważając nad zagadnieniem integracji cudzoziemców należy wziąć pod uwagę fakt, że nie jest to proces czy działanie realizowane w swoistej próżni. Państwo, przy pomocy władzy, na podstawie konkretnych decyzji politycznych, kształtuje określone dziedziny jego funkcjonowania. Praktycznym efektem wspomnianych decyzji jest określona koncepcja polityki. Tak też się dzieje w przypadku polityki integracyjnej. Jest ona jedną ze szczegółowych polityk państwa. Powinna być tworzona w oparciu o aktualną sytuację społeczną, polityczną i gospodarczą państwa. Może być także wynikiem nieoczekiwanych zdarzeń, które spowodowały masowy napływ ludności na terytorium państwa. Dlatego, pomimo postępującej integracji na różnych płaszczyznach w wymiarze regionalnym czy globalnym, państwa pozostają nadal głównym i najważniejszym podmiotem kreującym, regulującym ruchy migracyjne. W konsekwencji, jak zaznacza James F. Hollifield, współczesne państwa stanęły przed dylematem „liberalnego paradoksu”. Polega on na tym, że z jednej strony międzynarodowe siły gospodarcze (handel, inwestycje) popychają państwa w kierunku większej otwartości, podczas gdy międzynarodowy system państwowy i siły polityczne postulują większe zamknięcie⁶. David Miller zauważa, że nowoczesne państwa demokratyczne są narażone na sprzeczne naciski w stosunku do

⁴ J. F. Hollifield, D. Jacobson, *Migration and the state*, [w:] *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*, red. G. Ritzer, Chichester, West Sussex ; Malden 2012, s. 1-2.

⁵ G.P. Freeman, *Immigration as a Source of Political Discontent and Frustration in Western Democracies*, „Studies in Comparative International Development” 1997, nr 3, s. 48.

⁶ J. F. Hollifield, *The Emerging Migration State*, „The International Migration Review” 2004, vol. 38, nr 3, s. 886; J. Hollifield, *Immigrants, Markets and States. The Political economy in post war Europe*, Cambridge 1992, s. 5-19.

imigracji. Ja twierdzi, z jednej strony pojawiają się siły ekonomiczne zabiegające o imigrantów posiadających odpowiednie kwalifikacje, co za tym idzie optując za większą otwartością państwa. Z drugiej strony pojawiają się koszty imigracji, w tym uzyskania obywatelstwa, integracji kulturowej, które z kolei przemawiają za kierunkiem selektywnej, bardziej restrykcyjnej polityki imigracyjnej⁷. Państwo, odpowiadając na imigrację na podstawie określonego modelu polityki formułuje zasady na podstawie których cudzoziemcy uzyskują możliwość pobytu po spełnieniu niezbędnych warunków, nabywają obywatelstwo, mają zapewnione prawa, ale i obowiązki. Polityka państwa wobec migracji nie tłumaczy ich przyczyn, a raczej stanowi odpowiedź na nie poprzez działanie dopowiadające możliwym konsekwencjom społecznym, gospodarczym czy bezpieczeństwa państwa. Działania te należą do przedmiotu polityki migracyjnej. Magdalena Lesińska twierdzi, że samo pojęcie polityki migracyjnej należy traktować jako konglomerat różnych szczegółowych polityk państwa, które są adresowane do różnych grup migrantów⁸.

W literaturze można spotkać wiele ujęć polityki migracyjnej. Warto zaznaczyć, że nie wypracowano dotąd jednej i powszechnie akceptowanej definicji tego terminu. Antoni Rajkiewicz poprzez politykę migracyjną rozumie „kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawnoinstytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniający tak sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne”⁹. Tak rozumiana polityka ujmuje w swoim zakresie determinanty o różnorodnym charakterze, na podstawie których owa polityka jest tworzona. Z kolei Maciej Duszczyk przyjmuje za politykę migracyjną „wszelką aktywność państwa związaną z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi, [która] zawiera w sobie politykę imigracyjną (która zawiera w sobie politykę integracyjną) oraz inne instrumenty, dotyczące na przykład polityki w stosunku do obywateli danego państwa przebywających na stałe lub czasów za granicą (np. Polonii). Zawiera również w sobie politykę emigracyjną oraz stymulowanie powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status. Jej elementem

⁷ D. Miller, *Immigrants, Nations, and Citizenship*, „The Journal of Political Philosophy” 2008, vol. 16, nr 4, s. 377.

⁸ M. Lesińska, *Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2012, nr 2, s. 220.

⁹ A. Rajkiewicz, *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna” 2004, nr 3, s. 8.

jest również nabywanie obywatelstwa”¹⁰. Podobne rozumienie polityki migracyjnej proponuje Sławomir Łodziński, który politykę migracyjną ujmuje jako „zasady i działania podejmowane przez władze centralne i lokalne wobec napływu i przebywania na jego terytorium cudzoziemców, przede wszystkim w trzech obszarach – kontroli ich wjazdu (oraz wyjazdu), obecności cudzoziemców na rynku pracy oraz ułatwianie integracji wspólnot imigranckich ze społeczeństwem przyjmującym”¹¹. Wszystkie przedstawione definicje wskazują na wieloaspektowość i szeroki zakres polityki migracyjnej. Polityka ta w konsekwencji dotyczy trzech zasadniczych obszarów:

1. Zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium danego państwa;
2. Praw i obowiązków cudzoziemców w miejscu przebywania;
3. Rozwiązań prawnoinstytucjonalnych dostępu do różnych przestrzeni życia społecznego, gospodarczego, kulturalnego oraz proces integracji.

Polityka migracyjna kształtowana jest pod wpływem czynników wewnętrzpaństwowych oraz międzynarodowych. Warto zaznaczyć, że Polska dopiero przekształca się w państwo imigracyjne. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, że wiele rozwiązań w owym zakresie ma charakter reakcyjny. W praktyce działania podejmowane przez państwo są dopiero po wystąpieniu danego zdarzenia. Często podjęte rozwiązania mają charakter tymczasowy. Przygotowany w 2013 roku raport zatytułowany *International Migration Policies: Government Views and Priorities* przez Organizację Narodów Zjednoczonych wskazuje na polityki szczegółowe zajmujące się kwestią migracji międzynarodowych. Wymieniono w nim¹²:

1. Politykę imigracyjną – która oznacza działania państwa wobec migracji legalnej, mającej charakter stały lub tymczasowy, wobec imigrantów o wysokich kwalifikacjach, członków ich rodzin.
2. Politykę integracyjną – jako szeroko rozumiane programy skierowane do cudzoziemców, których celem jest integracja ze społeczeństwem przyjmującym, w tym włączenia cudzoziemców w życie społeczne i kulturowe oraz zapewnienie praw cudzoziemcom. W tym obszarze także zaliczono politykę neutralizacyjną oraz związaną programami zachęcającymi do powrotu do państw pochodzenia.

¹⁰ *Ibidem*, s. 39-40.

¹¹ S. Łodziński, *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Migracje i społeczeństwo*, red. J. E. Zamojski, Warszawa 1997, s. 82.

¹² *International Migration Policies: Government Views and Priorities*, United Nations 2013, s. 13-15.

3. Politykę z zakresu nieuregulowanej migracji, nielegalnej migracji – działania podejmowane przez państwo w celu ograniczenia nielegalnej imigracji, określenia statusu cudzoziemców, w tym politykę azylową i uchodźczą.

Zatem polityka migracyjna zawiera w sobie politykę imigracyjną, ta z kolei politykę integracyjną. Eytan Meyers uważa że polityka imigracyjna składa się z dwóch obszarów. Pierwszy dotyczy kontroli imigracji, przepływów imigracyjnych czyli zasad wjazdu, wyjazdu, procedur selekcji i przyjmowania cudzoziemców. Drugi z kolei zawiera uregulowania działań państwa w zakresie zapewnienia cudzoziemcom: pracy, mieszkania, świadczeń socjalnych oraz edukacji¹³. Obszar ten, jak zauważa Tomas Hammar należy zaliczyć do „polityki wobec imigrantów” a więc społecznych, kulturowych, gospodarczych i politycznych interakcji zachodzących między imigrantami a ludnością tubylczą¹⁴. Zatem istotnym elementem podejścia państwa wobec problematyki migracyjnej jest kwestia inkorporacji, włączania imigrantów w różne przestrzenie społeczne państwa przyjmującego. Integrację cudzoziemców należy traktować jako realizację celu jaki ma zostać osiągnięty na podstawie przyjętej koncepcji polityki migracyjnej. Warto zaznaczyć, że proces integracji jest powiązany z konkretnym modelem polityki migracyjnej państwa. To na podstawie przyjętego modelu kształtuje się podejście do cudzoziemców w zakresie włączania ich w przestrzenie różnej aktywności w społeczeństwie. To tutaj będą ulokowane określone czynniki ułatwiające integrację, lub w zależności od modelu, ograniczające lub zniechęcające do tego procesu. Na podstawie literatury można przywołać kilka klasyfikacji wspomnianej polityki.

Jedną z podstawowych i najczęściej przytaczanych typologii polityk migracyjnych zaproponował S. Castles¹⁵, który wyróżnił politykę całkowitej

¹³ E. Meyers, *Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis*, „International Migration Review” 2000, vol. 34, nr 4, s. 1246.

¹⁴ Do pozostałych dwóch zjawisk G.P. Freeman zalicza: sam proces migracji oraz charakterystykę migrantów wraz z ich zachowaniami; G.P. Freeman, *Immigration as a Source of Political Discontent and Frustration in Western Democracies*, „Studies in Comparative International Development” 1997, vol. 32, nr 3, s. 43.

¹⁵ William A. Barberi na podstawie analizy dyskursu politycznego prowadzonego w Niemczech. Wśród modeli włączania imigrantów w życie polityczne państwa wskazał pięć: zamknięcia, kultury, wyboru, koegzystencji oraz kosmopolityczny. Zob. W. A. Barberi, *Ethics of Citizenship Immigration and Group Rights in Germany*, Durham-London 1998; Inny podział proponuje Thomas Faist. Analizując korzyści i koszty ponoszone przez państwo w kontekście przyznawania imigrantom określonych świadczeń, zwłaszcza socjalnych, dokonał podziału na dwa modele polityki imigracyjnej charakterystyczne dla państw europejskich. Pierwszym jest model etnokulturowej ekskluzji a drugi to pluralistyczna inkluzja. Zob. T. Faist, *Boundaries of National Welfare States: Immigrants and Social Rights*, „Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik” 1993, nr 13; Z kolei Martin Boldwin Edwards i Martin A. Schain, analizując aspekty historyczne rozwoju polityk migracyjnych, wyróżnili następujące modele: imperialny, etniczny,

ekskluzji, częściowej ekskluzji, asymilacji oraz pluralizmu¹⁶. Pierwszy nich, model całkowitej ekskluzji, oznacza całkowite zamknięcie państwa na kwestie imigracji. Autor zaznacza, że żadnemu państwu rozwiniętemu nie udało się osiągnąć takiego modelu. Drugi z kolei, model częściowej ekskluzji oznacza, że imigranci zostają włączeni w poszczególne obszary życia społecznego. Najczęściej włączenie oznacza dostęp do rynku pracy bez możliwości korzystania z systemu opieki społecznej czy nabycia obywatelstwa. Podejście takie może rodzić pewne zagrożenia dla samych imigrantów związane z marginalizacją czy utwierdzaniem stereotypów na temat tej grupy w społeczeństwie¹⁷. Kolejny model proponowany przez Castlesa to model asymilacji. Według autora, model ten opiera się na założeniu że imigranci przejmą kulturę, język, zachowania państwa przyjmującego, jednocześnie odrzucając różnicujące ich cechy z państwa pochodzenia. Aby tak mogło się stać państwo powinno stworzyć odpowiednie warunki sprzyjające asymilacji, mając jednocześnie na uwadze fakt, że jest to proces długotrwały. Trudność i złożoność pełnej asymilacji doprowadziła do wytworzenia się „słabszej” formy asymilacji – integracji opartej na założeniu, że spójność i interakcja stanowią istotną rolę w procesie stopniowej adaptacji¹⁸. Ostatni model – integracji zakłada swobodę cudzoziemców w korzystaniu z życia społecznego. Ze strony społeczeństwa przyjmującego istnieje akceptacja dla odmienności imigrantów. Model ten cechuje się akceptacją odmienności kulturowej traktowanej jako element wzbogacający i sprzyjający integracji¹⁹.

Również na gruncie polskim możemy wskazać na klasyfikację polityki migracyjnej. Jedną z propozycji zaproponował M. Duszczyk, który wyróżnił model komplementarny, kolonialno-humanitarny, nowych państw migracyjnych, rezydualny oraz wielokulturowy. Autor uznał, że dotychczasowe klasyfikacje modeli nie są zadowalające w kontekście sytuacji migracyjnej Polski²⁰. Model komplementarnej polityki migracyjnej zorientowany jest na rynek pracy. To właśnie on stanowi punkt odniesienia w zakresie kształtowania wielkości imigracji. Model ten nie zakłada masowej imigracji. Drugi z kolei model, kolonialno-humanitarny, ma swoje sytuowanie w doświadczeniach historycznych.

republikański oraz wielokulturowy. Zob. M. Baldwin Edwards, M.A. Schain, *The Politics of Immigration: Introduction*, „West European Politics” 1994, vol. 17.

¹⁶ S. Castles, *How nation-states respond to immigration and ethnic diversity*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 1995, nr 21 (3), s. 294.

¹⁷ *Ibidem*, s. 294-295.

¹⁸ *Ibidem*, s. 297-298.

¹⁹ *Ibidem*, s. 301.

²⁰ 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. 13.

Zdaniem Duszczyka model ten zakłada, że niektóre grupy imigrantów mają pozycję „uprzywilejowaną” w zakresie wjazdu do danego państwa. Motywem przyjęcia imigrantów z „uprzywilejowanych” regionów nie są kwestie rynku pracy, a raczej doświadczenia historyczne. Trzeci z kolei model – nowych państw imigracyjnych – charakterystyczny jest dla tych państw, które przeszły zmianę z państw emigracyjnych na imigracyjne. Działania podejmowane przez państwa często mają charakter reakcyjny i bazują na rozwiązaniach tych państw, które mają bogate doświadczenie w kształtowaniu polityki migracyjnej. Model rezydualnej polityki migracyjnej (asymilacyjny) charakteryzuje się restrykcyjnymi warunkami, po spełnieniu których imigrant może pozostać w państwie przyjmującym. Restrykcje dotyczą nie tylko rynku pracy, przydatności dla gospodarki, ale również samej zgody potencjalnego imigranta na akceptację norm i wartości społecznych obowiązujących w państwie przyjmującym. Ostatni model zaproponowany przez M. Duszczyka to model wielokulturowej polityki migracyjnej. Dopuszcza on funkcjonowanie wielu grup odmiennych kulturowo, które jego zdaniem konkurują ze sobą. Wspomniana konkurencja jest warunkiem rozwoju społecznego i ekonomicznego państwa²¹.

Jak już wspomniano wcześniej, przyjęcie określonego modelu polityki migracyjnej ma zasadniczy wpływ na kwestie związane z integracją cudzoziemców. Pomimo wielu różnic, które często dzielą cudzoziemców od obywateli państwa w którym przebywają, to obie grupy dzielą tę samą sferę życia społecznego, niezależnie od przyjętych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych. Samo przyjęcie w granice państwa cudzoziemców przybywających z zamiarem osiedlenia się na stałe jest dopiero pierwszym etapem. Po nim następuje kolejny, związany z integracją ze społeczeństwem. Jest to działanie dwukierunkowe, z jednej strony wymaga inicjatywy ze strony cudzoziemców, z drugiej zajęcia konkretnej postawy ze strony społeczeństwa przyjmującego. W perspektywie wzmoczonych ruchów migracyjnych niezbędne jest przygotowanie społeczeństwa przyjmującego i grup imigrantów do spotkania, które staje się „koniecznym warunkiem dla harmonijnego i efektywnie funkcjonującego społeczeństwa jako całości”²². W tym kontekście znaczenia nabiera zagadnienie integracji.

J. W. Berry uważa, że integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym jest pochodną dwóch czynników: strategii państwa przyjmującego w

²¹ *Ibidem*, s. 13-16.

²² M. Banaś, *Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów*, Kraków 2010, s. 48-49.

kwestiach radzenia sobie z napływem imigrantów oraz preferencjami imigrantów²³. Do tej pierwszej kategorii można zaliczyć politykę integracyjną. Należy przez nią rozumieć „zestaw wytycznych oraz system ich implementacji, osadzony w kontekście dyskursu politycznego czy całościowej filozofii politycznej obowiązującej w danym państwie, służący włączeniu imigrantów w różne wymiary funkcjonowania społeczeństwa państwa osiedlenia”²⁴. Inna definicja polityki integracyjnej wskazuje, że jest „to zespół środków stosowanych przez władze, służących tworzeniu warunków i rozwiązań sprzyjających włączaniu się imigrantów w różne sfery życia społeczeństwa przyjmującego”²⁵. Inaczej rzecz ujmując są to wszelkie rozwiązania prawne i instytucjonalne, które służą aktywizacji i włączeniu imigrantów w życie społeczne państwa realizowane zazwyczaj przez wyspecjalizowane w tym celu instytucje państwowe.

Proces integracji jest działaniem długofalowym opartym na obopólnej akceptacji obu stron- imigrantów i społeczeństwa przyjmującego. T. Hammar wskazuje, że polityka integracyjna jest wymiarem realizowanej polityki wobec imigrantów. Uważa, że będzie ona skuteczna wtedy, kiedy będzie kontrolowana przez państwo, które decydować będzie kto, kiedy oraz na jakich warunkach może osiedlać się w państwie przyjmującym²⁶. Z kolei Mikołaj Pawlak i Mirosław Bieniecki wskazują na cztery elementy mające znaczenie dla efektywnej polityki integracyjnej, są to: jasno sformułowana cele, koordynacja działań i podział kompetencji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację tej polityki, jak również rzetelna ewaluacja²⁷. Z kolei Wolfgang Bosswick i Friedrich Heckmann wymieniają dwa wymiary integracji. Pierwszy z nich to integracja strukturalna – istotne jest tutaj umiejscowienie imigrantów w strukturach społecznych, a więc pozycji społeczno-ekonomicznej, zawodowej, edukacyjnej itd. Drugi wymiar to integracja interakcyjna – wymiana wzajemnych oddziaływań, związków jakie zachodzą pomiędzy państwem przyjmującym a imigrantami²⁸. Obie sfery przenikają się wzajemnie ponieważ z jednej strony mamy

²³ J. W. Berry, *Acculturation: Living successfully in two cultures*, „International Journal of Intercultural Relations” 2005, vol. 29, s. 703-704.

²⁴ K. Podgórska, P. Trevena, *Wykład 16. Polityka integracyjna: teoria i praktyka*, [w:] *25 wykładów...*, s. 265.

²⁵ R. Stefańska, *Między multikulturalizmem a asymilacją. Polityki integracyjne w Europie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Warszawa 2008, s. 125.

²⁶ T. Hammar, *Dual Citizenship and Political integration*, „International Migration Review” 1985, vol. 19, nr 3, s. 19.

²⁷ M. Bieniecki, M. Pawlak, *Praktyki integracji. Raport z analizy materiałów zastanych oraz wywiadów z realizatorami projektów EFI*, [w:] *Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Bieniecki, M. Pawlak, Warszawa 2012, s. 9.

²⁸ W. Bosswick, F. Heckemann, *Integration of Immigrants. Contribution of Local and Regional Authorities*,

określoną pozycję imigrantów na podstawie przyjętych rozwiązań, z drugiej strony konkretne zachowania i relacje będące wynikiem ukształtowania konkretnego statusu przez państwo. Oba aspekty są niezwykle ważne w perspektywie złożoności problematyki integracyjnej, która dotyka bezpośrednio nie tylko samych cudzoziemców ale także społeczeństwo przyjmujące. Ponadto sfera integracji odnosi się do aksjologii, kwestii tożsamości i pochodzenia. Można powtórzyć za Jamesem N. Rosenau, który stwierdził, że dzisiejszy świat cechuje niezwykła złożoność, gdyż naprzeciwko siebie stają różnorodne siły, niekiedy wręcz sprzeczne względem siebie: globalizacja i lokalność, centralizacja i decentralizacja, integracja i fragmentaryzacja²⁹.

PODSTAWY PRAWNE, DOKUMENTY PROGRAMOWE I INSTRUMENTY INTEGRACJI CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Przez niemalże 30 lat, do zmian ustrojowych, które dokonały się w 1989 roku Polska była głównie państwem emigracyjnym. W konsekwencji w statystykach, ale i dyskursie publicznym dominowała tematyka emigracyjna. Wspomniana debata ożywiła się zwłaszcza o przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej i możliwości korzystania ze swobód wewnątrzunijnych. Choć unijne członkostwo przyczyniło się do emigracji wielu Polaków, jednocześnie uatrakcyjniło pozycję Polski w kontekście potencjalnego miejsca imigracji. Do dzisiaj społeczeństwo polskie stanowi jedno z najbardziej homogenicznych w Europie. Stosunkowo niewielka liczba imigrantów w Polsce powoduje, że obecnie dla większości Polaków cudzoziemcy „nie są jeszcze przyjaciółmi, ani wrogami. Dlatego u jednych wywołują niepewność i niepokój, u innych – ciekawość i fascynację”³⁰. Stąd powstaje potrzeba kształtowania jasnej i konkretnej w działania polityki integracyjnej. Warto pamiętać, że celem integracji m.in. jest wyrównywanie szans życiowych imigrantów, dzięki czemu

Dublin 2006, cyt. za: A. Grzymała-Kazłowska, *Integracja Imigrantów*, [w:] *Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce*, red. A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska, Warszawa 2016, s. 169.

²⁹ J. N. Rosenau, *Governance in a New Global Order*, [w:] *The Global Transformation Reader*, red. D. Held, A.G. McGrew, Cambridge 2003, s. 223.

³⁰ A. Ząbek, *Wstęp: Problemy adaptacji kulturowej migrantów*, [w:] *Miedzy piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce*, red. M. Ząbek, Warszawa 2002, s. 8.

mogą nabyć kompetencje kulturowe oczekiwane przez społeczeństwo przyjmujące. Kolejnym istotnym celem powinna być wysoka integracja społeczna³¹. Jadwiga Plewko wskazuje, że wysoki poziom integracji społecznej przejawia się w intensywności kontaktów pomiędzy członkami zbiorowości i więzami społecznymi, które spajają i łączą. Oznacza to, że zarówno obywatele państwa przyjmującego oraz imigranci, akceptują wspólną kulturę, ubogacając ją poprzez wniesienie charakterystycznego elementu własnej grupy³². Pojawia się zatem pytanie jak realizować politykę integracyjną tak, by przyniosła zamierzony efekt? W Polsce analizowana działalność państwa nie była dotąd w centrum uwagi. Jest to wynik wspomnianej stosunkowo niewielkiej liczby imigrantów. Skutkuje to niewielkim rozwojem polityki integracyjnej w ciągu ostatnich 30 lat. Ponadto, jak zauważa Renata Stefańska w Polsce, w przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej, problematyka integracji nie jest upolityczniona i nie stanowi problemu społecznego³³. Sprzyja to swoistemu marazmowi w analizowanym zakresie.

W zakresie polityki migracyjnej wiodące jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z kolei za politykę integracyjną odpowiada Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej³⁴. Warto zaznaczyć, że to właśnie ostatnie ministerstwo decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 3 września 2004 roku, zaakceptowaną następnie przez Radę Ministrów 7 września, zostało wskazane jako podmiot odpowiedzialny za działania związane z integracją cudzoziemców. Misją Ministerstwa jest tworzenie podstaw dla podnoszenia jakości życia w zakresie spraw rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego w tym obrębie znajdują się działania związane z przeciwdziałaniem wykluczenia społecznego. Wśród grup i osób, które są narażone na to zjawisko można zaliczyć także cudzoziemców. W tym obrębie znajduje się pomoc w formie świadczeń socjalnych, zaopatrzenia społecznego. Warto zaznaczyć, że polityka integracyjna obejmuje szeroki zakres działalności społecznej, kulturowej, ekonomicznej, tożsamościowej czy prawno-instytucjonalnej. Ze względu na konieczność

³¹ Gondek, M. J. A Teleological Interpretation of the Applicability of Rhetoric in the Peripatetic Tradition, "Studia Gilsonian" 2018, 7 (2), (April- June), 181-199. <https://doi.org/10.26385/SG.070209>

Gondek, M. J. Techniki doskonalenia krytycznego myślenia na przykładzie retorycznego ćwiczenia anskēuē i kataskēuē, „Forum Artis Rhetoricae” 2017, 4, 23–44.

³² J. Plewko, *Warunki integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2010, t. 2 (38), s. 159.

³³ R. Stefańska, *Integration Policy and Activities in Poland*, INTERACT Research Raport 2015/07, s. 7.

³⁴ Warto zaznaczyć, że na przestrzeni lat nazwa ministerstwa ulegała zmianom. W zależności od czasu było to: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Polityki Społecznej.

syntetycznego omówienia tematu zostaną zaprezentowane tylko niektóre rozwiązania, które zdaniem autora mają istotne znaczenie dla integracji cudzoziemców.

W Polsce nie uchwalono dotąd kompleksowego aktu prawa ujmującego szeroko zagadnienie integracji. Taki stan rzeczy nie oznacza, że tematyka integracji nie jest obecna w polskim porządku prawnym. Otóż kwestie integracji imigrantów są obecne w kilku aktach normatywnych w randze ustawy. I tak poszczególne zagadnienia integracji można odnaleźć w takich ustawach jak:

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. 2012 poz. 161.);
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach z dnia 7 kwietnia 1989 r. (t.j. Dz. U. z 2020 r.poz. 2261);
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. 1989 nr 29 poz. 155);
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz.1472 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2003 nr 228 poz. 2255);
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69 poz. 415 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004 nr 210 poz. 2135);
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach (Dz. U. 2013 poz. 1650).

Podstawowym aktem prawnym regulującym warunki wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców z terytorium RP jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku

o cudzoziemcach³⁵. To właśnie ustawa o cudzoziemcach ma podstawowe znaczenie dla imigrantów, a jej przepisy stanowią *lex generalis* w tym zakresie³⁶. Nie podnosi ona bezpośrednio kwestii dotyczących działań integracyjnych oraz instrumentów ich realizacji. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma kolejny akt prawny o randze ustawowej. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej zgodnie z art. 1 określa zadania w zakresie pomocy społecznej; rodzaje świadczeń z pomocy społecznej oraz zasady i tryb ich udzielania; organizację pomocy społecznej; zasady i tryb postępowania kontrolnego w zakresie pomocy społecznej³⁷. Zgodnie z art. 5 ustawy o pomocy społecznej osobami uprawnionymi do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej poza polskimi obywatelami są także cudzoziemcy mający miejsce zamieszkania i przebywający na terytorium RP na podstawie:

- zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy;
- uzyskania w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej
- zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozdział 5. - *Integracja cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą*, podejmuje kwestie pomocy integracji konkretnym kategoriom cudzoziemców. Zgodnie z art. 91. pomoc w zakresie wsparcia procesu integracji udziela się cudzoziemcom, którzy:

- uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą lub:

³⁵ Dz. U. 2013 poz. 1650.

³⁶ K. Muzyczka, *Pojęcie cudzoziemca i jego status prawny w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Świat Idei i Polityki” 2013, t. 12, s. 57.

³⁷ Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593.

- przybywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością uzyskania statusu uchodźcy lub udzieleniem ochrony uzupełniającej³⁸.

Warto wspomnieć, że początkowo formy pomocy w zakresie procesu integracji przysługiwały wyłącznie uchodźcom. Następnie w 2008 roku do grona beneficjentów zaliczono także cudzoziemców mających przyznaną ochronę uzupełniającą. Z kolei w 2014 roku znaleźli się cudzoziemcy przebywający na podstawie pozwolenia na pobyt czasowy w ramach łączenia rodzin z członkami rodzin mających status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w Polsce³⁹. Warto zauważyć, że administracyjnoprawne uprawnienie do korzystania z pomocy społecznej, posiadają w najszerszym zakresie uchodźcy⁴⁰. Cudzoziemiec, który otrzymał jeden z wymienionych statusów w ciągu 60 dni może za pomocą powiatowego centrum pomocy rodzinie złożyć do starosty wnioski o udzielenie pomocy w procesie integracji. Artykuł 92 ust. 1 stanowi, że pomoc dla cudzoziemca przydzielana jest na okres nie dłuższy niż 12 miesięcy i obejmuje: świadczenia pieniężne na osobę przeznaczone na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe czy też pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego. Ponadto osoba taka może liczyć na opłacanie składki na ubezpieczenie zdrowotne pracę socjalną; poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne; udzielanie informacji oraz wsparcia w kontaktach z innymi instytucjami, w szczególności z instytucjami rynku pracy, ze środowiskiem lokalnym oraz organizacjami pozarządowymi oraz inne działania wspierające proces integracji cudzoziemca⁴¹.

Pomoc cudzoziemcowi udzielana jest w ramach Indywidualnego Programu Integracyjnego. Zakres, wysokość i formy pomocy ustalane są pomiędzy powiatowym centrum pomocy rodzinie a cudzoziemcem na podstawie sytuacji życiowej cudzoziemca i jego rodziny. Realizacja IPI oparta jest na wzajemnych

³⁸ Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593.

³⁹ Rozszerzenie o cudzoziemców mających przyznaną ochronę uzupełniającą było wynikiem implementacji art. 15 dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców, lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz.Urz. UE L304/12 z 30.9.2004 r. Z kolei w 2014 roku w związku z nowelizacją ustawy o pomocy społecznej

⁴⁰ M. Kumela-Romańska, administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 2017, s. 340.

⁴¹ Art. 92 ust. 1 pkt 1-6 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593.

zobowiązaniach powiatowego centrum pomocy rodzinie jak i samych cudzoziemców, które obrazuje tabela 1.

Tab. 1. Zobowiązania powiatowego centrum pomocy rodzinie i cudzoziemca w ramach Indywidualnego Programu Integracyjnego

Zobowiązania w ramach IPI powiatowego centrum pomocy rodzinie	Zobowiązania w ramach IPI cudzoziemca
<ul style="list-style-type: none">• udzielanie cudzoziemcowi informacji dotyczącej pomocy określonej w programie oraz warunkach jej wstrzymania lub odmowy udzielenia,• współdziałanie z cudzoziemcem oraz wspieranie go w kontaktach ze środowiskiem lokalnym, w tym w nawiązaniu kontaktu z właściwym dla miejsca zamieszkania cudzoziemca ośrodkiem pomocy społecznej,• pomoc w uzyskaniu możliwości zamieszkania, w tym w przypadku, gdy cudzoziemiec spełnia przesłanki udzielenia tego typu wsparcia – w mieszkaniu chronionym,• prowadzenie z cudzoziemcem pracy socjalnej,• inne uzgodnione z cudzoziemcem działania wynikające z indywidualnej sytuacji życiowej cudzoziemca,• wskazanie pracownika, zwanego dalej „realizatorem programu”, uzgadniającego z cudzoziemcem program oraz wspierającego cudzoziemca w okresie realizacji tego programu;	<ul style="list-style-type: none">• wskazanie miejsca zamieszkania,• zarejestrowanie się w powiatowym urzędzie pracy w terminie ustalonym w programie oraz aktywnego poszukiwania pracy,• obowiązkowe uczestnictwo w kursach języka polskiego, w przypadku gdy zachodzi taka potrzeba,• współdziałanie oraz kontaktowanie się z realizatorem programu w ustalonych terminach, nie rzadziej jednak niż 2 razy w miesiącu,• inne uzgodnione z realizatorem programu działania wynikające z jego indywidualnej sytuacji życiowej,• przestrzeganie zobowiązań przyjętych w programie

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593.

Programy te stanowią wyłączną formę pomocy imigrantom w procesie integracji, które urzeczywistniają zasadę współdziałania w kontekście pomocy dla cudzoziemca realizowanej przez państwo⁴². Zgodnie z art. 93 ust. 2 i 3

⁴² K. Misztal, *Indywidualny program integracji jako forma realizacji „pomocy dla cudzoziemca – wybrane zagadnienia*, [w:] *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, red. J. Mazurkiewicz, Wrocław 2013, s. 353-354.

ustawy o pomocy społecznej, wypracowany z cudzoziemcem indywidualny program integracji wraz z jego kosztorysem zostaje przekazany wojewodzie. Dopiero po akceptacji wojewoda przeznaczają środki na jego realizację.

Pomimo wzrastającej liczby imigrantów chcących pozostać w Polsce, wciąż nie wypracowano kompleksowej strategii integracyjnej cudzoziemców. Nadal IPI pozostają jedynym instrumentem wsparcia i realizacji integracji ze strony państwa. Kategorie cudzoziemców objęte możliwością pomocy to niewielka grupa osób, do pozostałych grup, z wyjątkiem repatriantów, Polska nie wprowadziła żadnych aktywnych działań integracyjnych⁴³. Warto zaznaczyć, że dzisiaj kwestie integracji cudzoziemców realizowane są głównie przez organizacje pozarządowe, korzystające z instrumentów wsparcia finansowego z Unii Europejskiej. Często środki przeznaczane przez państwo są niewystarczające na potrzeby bytowe cudzoziemców. Wtedy istotną rolę w zakresie wsparcia przejmują organizacje pozarządowe, będące blisko odbiorcy pomocy i znające ich potrzeby⁴⁴.

W ciągu ostatnich lat w Polsce podejmowano próby ujęcia problematyki integracji w różnych dokumentach rządowych. Niestety, należy stwierdzić, że wspomniane próby nie przyczyniły się do opracowania kompleksowego podejścia w analizowanym zakresie. Jednym z dokumentów programowych, był przedstawiony w 2005 roku przez ówczesne Ministerstwo Polityki Społecznej dokument zatytułowany *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*. Zwrócono w nim uwagę na cztery kluczowe wymiary polityki integracyjnej. Pierwszy, dotyczył aspektu politycznego polityki integracyjnej i umiejscowienia jej w kontekście innych polityk sektorowych. Drugi aspekt - prawny, zwrócono w nim uwagę na wypracowanie przepisów prawnych niezbędnych do realizacji tejże polityki. Trzeci z kolei, aspekt instytucjonalny, to w nim zaznaczono konieczność określenia instytucji odpowiedzialnych za integrację wraz z przyznaniem im stosownych kompetencji. Ostatni aspekt – merytoryczny, ujęto jako przestrzeń wiedzy o zjawiskach integracji oraz określenia grup docelowych, których dotyczy ten proces oraz modeli działań integracyjnych⁴⁵.

⁴³ V. Gul-Rachlewicz, L. Rajca, *Polityka integracji imigrantów w Polsce i Holandii*, Warszawa 2021, s. 33.

⁴⁴ K. Gołębiowska, *Polityka integracji imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania ad hoc?*, Poznań 2022, s. 157.

⁴⁵ *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, MPS, Warszawa 2005, s. 5-6, źródło: https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-07/doc1_14679_95376699.pdf, dostęp 1.11.2022.

Kolejnym istotnym dokumentem, który podjął szeroko zagadnienie problematyki migracyjnej był rządowy dokument strategiczny *Polityka migracyjna Polski- stan obecny i postulowane działania*, przyjęty w 2012 roku. Przedstawiono w nim ogólne tendencje i uwarunkowania migracyjne Polski. W dokumencie wskazano grupy uprzywilejowane imigrantów, tak by poprawiać konkurencyjność polskiej gospodarki. Mimo wskazanie grup priorytetowych cudzoziemców, nie określono w nim modelu integracji ze społeczeństwem przyjmującym⁴⁶. Dokumencie zawrócono jednak uwagę, że główne założenia i cele polityki integracyjnej powinny być kształtowane na poziomie centralnym, a za realizację odpowiadać administracja lokalna.

Warto zwrócić uwagę na projekt dokumentu z 2013 roku *Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne*, który przedstawiło Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Zwrócono w nim uwagę, że dotąd w Polsce, poza grupami cudzoziemców mających przyznaną ochronę międzynarodową, nie prowadzono żadnych programów integracyjnych dla pozostałych grup imigrantów. Wyjątek stanowiły jedynie te, które finansowano w ramach Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich. Projekt dokumentu zawierał wytyczne zarówno dla samych imigrantów jak i społeczeństwa przyjmującego. Pomimo wypracowania propozycji modelu polityki integracyjnej, ostatecznie dokument nie został przyjęty, co z kolei spowodowało znikome oddziaływanie na kwestie integracji w Polsce.

Wspomniany wcześniej dokument *Polityka migracyjna Polski- stan obecny i postulowane działania*, został unieważniony w 2016 roku. Dopiero w 2020 roku Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji przyjął dokument diagnostyczny *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, który miał stanowić podstawę do stworzenia ustaleń i zaleceń nowej polityki migracyjnej Polski. W dokumencie osobny rozdział poświęcono kwestii integracji. zaznaczono, że „Celem integracji powinno być doprowadzenie do możliwości samodzielnego funkcjonowania cudzoziemca w RP, w tym na rynku pracy oraz uniezależnienie się imigranta od świadczeń i pomocy społecznej”⁴⁷. Twórcy dokumentu kwestie integracji ujęli w kontekście systemu oświaty, usług publicznych, programów integracyjnych, obywatelstwa, działań informacyjnych skier-

⁴⁶ V. Gul-Rachlewicz, L. Rajca, *Polityka integracji imigrantów w Polsce i Holandii*, Warszawa 2021, s. 35.

⁴⁷ *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>, dostęp 1.11.2022.

rowanych do społeczeństwa przyjmującego oraz przestępczości. Te sześć obszarów scharakteryzowano pod kątem wyzwań i ryzyka jakie mogą występować w danej grupie. Dokument ma charakter diagnostyczny, stąd jego forma przypomniana ekspertyzę. To właśnie na jego podstawie została stworzona kolejna propozycja programowa.

Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022 to kolejny projekt określenia w Polsce polityki migracyjnej wraz z jej ogólnymi celami. Jak zaznaczono we wstępie dokumentu, ma on charakter ramowy, nie zawiera więc szczegółowych wskazań dotyczących konkretnych działań, a raczej określa ogólne kierunki. Część czwarta dokumentu poświęcona została integracji imigrantów. Wśród kierunków istotnych działań wskazano potrzebę rozbudowy i usprawnienia indywidualnych programów integracyjnych. Ponadto do istotnych zadań zaliczono potrzebę stworzenia programów integracyjnych dla cudzoziemców nie korzystających z ochrony międzynarodowej przy współudziale różnych podmiotów samorządowych oraz pozarządowych. Jako pozytywne działanie wobec osób korzystających z indywidualnych programów integracyjnych wskazano konieczność wypracowania przepisów umożliwiających wydłużenie trwania programu integracyjnego. W dokumencie zaznaczono konieczność tworzenia takich programów integracyjnych, które będą odpowiadać potrzebom imigrantów⁴⁸. W zakresie systemu oświaty wskazano na konieczność stałego dostępu kadry pedagogicznej do odpowiednio ukierunkowanych szkoleń i warsztatów umożliwiających aktywizację cudzoziemców w życie społeczne. W zakresie do poprawy dostępności usług publicznych zaproponowano upowszechnienie modelu Centrów Integracji Cudzoziemców, działającego na zasadzie one stop shop, gdzie każdy z cudzoziemców w jednym miejscu mógłby otrzymać kompleksową pomoc i informacje łącznie z załatwieniem spraw urzędowych. W dokumencie zwrócono uwagę na konieczność uwzględniania w procesie formułowania strategii integracyjnej szerokiego grona interesariuszy, w tym także cudzoziemców. Pomimo, zaproponowania wytycznych realizacji polityki integracyjnej także ten dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Skutkuje to faktem, że obecnie nie ma jednego i kompleksowego dokumentu podejmującego problematykę polityki migracyjnej, w tym polityki integracyjnej. Choć przyjęcie takiego dokumentu byłoby kolejnym krokiem w rozwoju polityki integracyjnej, to przyjęta krótkoterminowość skazuje

⁴⁸ Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>, dostęp 1.11.2022, s. 13.

na niepowodzenie założonych celów. Takie podejście pokazuje brak perspektywy długofalowych działań oraz lekkomyślne podejście w zakresie procesu integracji. Brak dużej populacji imigrantów w naszym kraju, w porównaniu do państw zachodniej Europy, powoduje, że działania tym zakresie mają charakter reakcyjny bądź są wynikiem implementacji prawa wspólnotowego UE. Taki stan rzeczy można także łączyć z faktem, że w Polsce największą grupę pracujących i mieszkających cudzoziemców stanowią obywatele Ukrainy, którzy ze względu na bliskość geograficzną, kulturową czy podobieństwo językowe nie potrzebują, w wielu przypadkach, wsparcie w zakresie integracji.

ZAKOŃCZENIE

Przedmiotem rozważań była polityka integracyjna cudzoziemców w Polsce. Choć podstawy prawne są stworzone, to wciąż brakuje kompleksowej strategii integracyjnej państwa. Dodatkowo, fakt rozbicia poszczególnych fragmentów omawianej materii na różne podmioty sprzyja marazmowi władz w zakresie integracji. Podejmowane próby ujęcie problemu przez podmioty państwowe często mają charakter krótkoterminowy. Z kolei dotąd wypracowane narzędzia zdają się być niewystarczające. Zbyt krótki czas realizacji indywidualnego programu integracyjnego przekreśla niekiedy podjęty wysiłek przez instytucje i samego cudzoziemca. Ponadto fakt, ograniczonej grupy beneficjentów pomocy integracyjnej państwa, stwarza niebezpieczeństwo marginalizacji czy wykluczenia społecznego dla pozostałych cudzoziemców. Kolejną przeszkodą w realizacji efektywnej polityki w tym zakresie jej wciąż formułowany odgórnie charakter tzn. brakuje prawnych instrumentów umożliwiających jednostkom samorządu terytorialnego większej swobody w zakresie tworzenia i realizacji działań integracyjnych spoza tych, które wynikają z ustawy o pomocy społecznej oraz innych aktów prawa. Obecnie, w kontekście wydarzeń dynamiki zdarzeń warunkujących migrację oraz coraz liczniejszej obecności cudzoziemców kwestia integracji nabiera strategicznego znaczenia, które wymaga podjęcia konkretnych długofalowych działań.

BIBLIOGRAFIA

1. Banaś M., Szwedzka polityka integracyjna wobec imigrantów, Kraków 2010.
2. Barberi W. A., Ethics of Citizenship Immigration and Group Rights in Germany, Durham-London 1998.

3. Berry J. W., Acculturation: Living successfully in two cultures, „International Journal of Intercultural Relations” 2005, vol. 29.
4. Bieniecki M., Pawlak M., Praktyki integracji. Raport z analizy materiałów zastanych oraz wywiadów z realizatorami projektów EFI, [w:] Praktyki integracji. Doświadczenia i perspektywy, red. M. Bieniecki, M. Pawlak, Warszawa 2012.
5. Boldwin Edwards M., Schain M.A., The Politics of Immigration: Introduction, “West European Politics” 1994, vol. 17.
6. Castles S., How nation-states respond to immigration and ethnic diversity, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 1995, nr 21 (3).
7. Castles S., Miller M.J. , Migracje we współczesnym świecie, Warszawa 2011.
8. 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.
9. Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców, lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz.Urz. UE L304/12 z 30.9.2004 r.
10. Faist T., Boundaries of National Welfare States: Immigrants and Social Rights, “Arbeitspapiere des Zentrums für Sozialpolitik” 1993, nr 13.
11. Freeman G.P., Immigration as a Source of Political Discontent and Frustration in Western Democracies, „Studies in Comparative International Development” 1997, vol. 32, nr 3.
12. Gołębiowska K., Polityka integracji imigrantów w Polsce. Długofalowa strategia czy działania ad hoc?, Poznań 2022.
13. Gondek, M. J. A Teleological Interpretation of the Applicability of Rhetoric in the Peripatetic Tradition, “Studia Gilsonian” 2018, 7 (2), (April- June), 181-199. <https://doi.org/10.26385/SG.070209>
14. Gondek, M. J. Techniki doskonalenia krytycznego myślenia na przykładzie retorycznego ćwiczenia anaskeuē i kataskeuē, „Forum Artis Rhetoricae” 2017, 4, 23–44.
15. Gondek, M. J., Nowak, P. Emotional Rationality as an Indicator of Rhetoric Discourse in Polish Agricultural Texts. [w:] Routledge Handbook of Descriptive Rhetorical Studies and World Languages. Edited By Weixiao Wei, James Schnell, 2023, 403-420.
16. Gondek, M. J. On Foresight Functions of Rhetorical Invention in Acts of Counseling, “Roczniki Filozoficzne / Annales de Philosophie / Annals of Philosophy” 2022, 70 (3), 165–178. <https://www.jstor.org/stable/27166438>
17. Gondek, M. J. Partes Integrales jako podstawa tłumaczenia cnoty roztropności w

- tradycji perypatetyckiej, „Zeszyty Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II” 2020, 59 (1), 41–57.
18. Grzymała-Kazłowska A., Integracja Imigrantów, [w:] Transformacje. Przewodnik po zmianach społeczno-ekonomicznych w Polsce, red. A. Górny, P. Kaczmarczyk, M. Lesińska, Warszawa 2016.
 19. Gul-Rachlewicz V., Rajca L., Polityka integracji imigrantów w Polsce i Holandii, Warszawa 2021.
 20. Hammar T., Dual Citizenship and Political integration, „International Migration Review” 1985, vol. 19, nr 3.
 21. Hollifield J. F., Jacobson D., Migration and the state, [w:] The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization, red. G. Ritzer, Chichester, West Sussex ; Malden 2012.
 22. Hollifield J. F., The Emerging Migration State, „The International Migration Review” 2004, vol. 38, nr 3.
 23. Hollifield J., Immigrants, Markets and States. The Political economy in post war Europe, Cambridge 1992.
 24. International Migration Policies: Government Views and Priorities, United Nations 2013
 25. Kumela-Romańska M., Administracyjnoprawny status cudzoziemca w Polsce, Warszawa 2017.
 26. Lesińska M., Migracje we współczesnej analizie politologicznej – niewykorzystany potencjał, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2012, nr 2.
 27. Łodziński S., Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989-1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, [w:] Migracje i społeczeństwo, red. J. E. Zamojski, Warszawa 1997.
 28. Meyers E., Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis, „International Migration Review” 2000, vol. 34, nr 4.
 29. Miller D., Immigrants, Nations, and Citizenship, „The Journal of Political Philosophy” 2008, vol. 16, nr 4.
 30. Misztal K., Indywidualny program integracji jako forma realizacji „pomocy dla cudzoziemca – wybrane zagadnienia, [w:] Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Maesternaka i doktora Marka Zagrosika, red. J. Mazurkiewicz, Wrocław 2013.
 31. Muzyczka K., Pojęcie cudzoziemca i jego status prawny w Rzeczypospolitej Polskiej, „Świat Idei i Polityki” 2013, t. 12.
 32. Plewko J., Warunki integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym w wybranych krajach Unii Europejskiej, „Roczniki Nauk Społecznych” 2010, t. 2 (38).
 33. Podgórska K., Trevena P., Wykład 16. Polityka integracyjna: teoria i praktyka, [w:] 25 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2018.

34. Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego, źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>, dostęp 1.11.2022.
35. Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/mswia/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski--kierunki-dzialan-2021-2022-id179>, dostęp 1.11.2022.
36. Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce, MPS, Warszawa 2005, źródło: https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-07/docl_14679_95376699.pdf, dostęp 1.11.2022
37. Rajkiewicz A., Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności, „Polityka Społeczna” 2004, nr 3.
38. Rosenau J. N., Governance in a New Global Order, [w:] The Global Transformation Reader, red. D. Held, A.G. McGrew, Cambridge 2003, s. 223.
39. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach, Dz. U. 2013 poz. 1650.
40. Stefańska R., Integration Policy and Activities in Poland, INTERACT Research Report 2015/07
41. Stefańska R., Między multikulturalizmem a asymilacją. Polityki integracyjne w Europie, [w:] Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Warszawa 2008.
42. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593.
43. Ząbek A., Wstęp: Problemy adaptacji kulturowej migrantów, [w:] Między piekłem a rajem. Problemy adaptacji kulturowej uchodźców i imigrantów w Polsce, red. M. Ząbek, Warszawa 2002.

Dr Grzegorz Tutak – Katedra Teorii Polityki i Studiów Wschodnich, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Nauk Społecznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Polska

ORCID: 0000-0003-4705-0446

e-mail: grzegorz.tutak@kul.pl