

Integration Policies in the EU and the US, Krystyna Iglicka (ed.),
recenzja Karoliny Łukasiewicz

Integration Policies in the EU and the US, Krystyna Iglicka (red.), Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2006.

Imigracja i wynikająca z niej problematyka integracji to zagadnienia, których wagi choćby ze względu na liczbę osób, których dotyka bezpośrednio – 185 mln (IOM 2005) – i pośrednio w społeczeństwach przyjmujących nie trzeba dowodzić. W tym zakresie doświadczenia Stanów Zjednoczonych jako społeczeństwa zbudowanego właśnie na imigrantach wydają się kluczowe. Dlatego też to w USA powstały pierwsze, klasyczne badania problematyki migracyjnej, autorstwa choćby Emory Bogardusa (1935), W. Lloyda Warnera i Leo Srole (1945) czy wreszcie Milтона Gordona (1964). W Europie, później niż Stanach Zjednoczonych, kwestia migracji stała się jednym z istotniejszych problemów społecznych i politycznych, co odzwierciedla stan badań naukowych.

Opublikowany przez Fundację Centrum Stosunków Międzynarodowych zbiór *Integration Policies in the EU and the US* powstał jako rezultat konferencji pod tym samym tytułem, będącej częścią projektu „Transatlantic Security, Challenges and dilemmas for the European Immigration Policy”. Jak informuje we wstępie redaktor zbioru, profesor Krystyna Iglicka, celem projektu jest korzystanie z amerykańskich doświadczeń w zakresie kwestii imigracji i bezpieczeństwa. Autorka podkreśla brak systematycznej wiedzy w dziedzinie problematyki migracji w Europie, szczególnie w świetle skali i wagi samego zjawiska, a także brak świadomości zagrożeń związanych z możliwością transgranicznego przepływu ludzi i towarów. Krystyna Iglicka przywołuje powszechne konotacje pojęcia „Twierdza Europa”, podkreślając konieczność podjęcia współpracy nie tylko między Unią Europejską a krajami tranzytowymi dla imigrantów, ale także krajami wysyłającymi.

Za cel publikacji postawiono analizę problemów związanych z integracją imigrantów, która jeśli odnosi sukces, może dowodzić, że „imigracja może działać”. Integracja zaś miała być pojmowana nie tylko jako włączanie do społeczeństwa, ale także w kategoriach przestrzegania praw, równego traktowania i przyjmowania obywatelstwa, integracji na rynku pracy. W efekcie miała zmniejszać ryzyko narażenia imigrantów na podleganie wpływom kryminogennym. Krystyna Iglicka stawia pytanie, jaką zatem lekcję polityki integracyjnej mogą wyciągnąć nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej i jej wschodni sąsiedzi od krajów „starej Unii” i Stanów Zjednoczonych?

Michele Wucker w artykule „Immigrant integration – lessons from the US experience”, analizując wskaźniki integracji imigrantów, takie jak umiejętność mówienia językiem kraju przyjmującego (angielski), liczbę małżeństw mieszanych, przejmowa-

nie obywatelstwa i rozproszenie geograficzne imigrantów, dowodzi, że poza ogólnym spadkiem poziomu naturalizacji, pozostałe wskaźniki świadczą o integracji imigrantów ze społeczeństwem amerykańskim. Autorka w usystematyzowany sposób przedstawia ewolucję podejścia do kwestii imigracji w Ameryce, by następnie wskazać cechy współczesnego modelu integracji w Stanach Zjednoczonych. Otóż kluczową rolę odgrywają tu organizacje pozarządowe, z ograniczoną pomocą władz. To w ich kompetencjach leżą edukacja obywatelska i nauka języka. Autorka podkreśla rolę nauki w college'ach i na kursach zawodowych, a także szkoleń organizowanych przez stowarzyszenia imigrantów i społeczności religijne. Kluczowym czynnikiem integracyjnym, zdaniem Wucker, jest właśnie praca i samo zainteresowanie pracodawców tym, aby pracownicy się integrowali, przy czym autorka podkreśla słabą koordynację tego typu działań. Powyższe spostrzeżenia wydają się interesujące i szczególnie użyteczne w świetle europejskich problemów polityki integracyjnej. Pewien niedosyt budzi kwestia literatury, dotyczącej amerykańskiego modelu polityki integracyjnej, której w tekście zabrakło.

Z kolei Richard Wolf, w artykule „Integration Challenges – the German Experience” opisuje założenia i prawne podstawy niemieckiej polityki integracyjnej, wskazując także na słabości tego systemu. Wolf skrótowo charakteryzuje specyfikę procesu migracji do Niemiec, skupiając się na uchodźcach jako grupie szczególnie licznej w skali państw europejskich, choć w Niemczech najliczniejszą populację stanowią pracownicy sezonowi i imigranci z dawnego Bloku Wschodniego. Wśród uchodźców Wolf wyróżnia nieliczną grupę osób, które otrzymały azyl lub inne formy ochrony, dające prawo do pobytu czasowego, i około 180 tys. osób objętych „pobytem tolerowanym” – przyznawanym w sytuacji odrzucenia aplikacji azylowej bądź osobom niemogącym powrócić do kraju pochodzenia. Osoby, którym przyznano formalne pozwolenie na pobyt w Niemczech, są objęte programami integracyjnymi. W ich zakres wchodzi nauka języka, kurs na temat niemieckiego systemu politycznego i społeczeństwa, a także programy ułatwiające znalezienie pracy. Grupa osób objętych pobytem tolerowanym stanowi zdaniem autora największy problem, ponieważ w ich przypadku celem politycznym nie jest integracja, a raczej powrót do kraju pochodzenia. Nie mogą one zatem legalnie pracować ani swobodnie się przemieszczać. Jednocześnie Wolf zauważa, że problem ten został rozpoznany przez niemieckie władze, czego wyrazem jest stanowisko ministerstwa spraw wewnętrznych głoszące, iż pozwolenie na pobyt w Niemczech powinno być łatwiej osiągalne dla imigrantów. Jak zauważa autor, dominująca w niemieckiej polityce do lat 90. perspektywa anti-migracyjna okazała się w praktyce łagodniejsza na poziomie poszczególnych landów, w związku z charakterystyczną dla Niemiec decentralizacją władzy. Wolf podkreśla też znaczącą rolę organizacji pozarządowych w procesie integracji uchodźców. Rozdzwięk między dominującym w polityce federalnej podejściem do imigrantów i praktycznymi działaniami podejmowanymi w poszczególnych landach nastroczają,

jak sam autor stwierdza, pewnych trudności w zdefiniowaniu adekwatnego modelu polityki integracyjnej Niemiec. Zastanawia efektywność poszczególnych działań integracyjnych, jednak autor nie poświęca im uwagi. Tymczasem zagadnienie to wydaje się kluczowe w rozważaniach na temat czerpania doświadczeń ze skutecznie działających rozwiązań polityki integracyjnej. Jednocześnie problemy punktowane przez autora – trudna sytuacja osób objętych „pobytem tolerowanym” i ich nieintegrowanie się – to skutek tego, o czym sam Wolf pisze – mianowicie celowo prowadzonej wobec nich polityki antyintegracyjnej.

Po tym uporządkowanym i szczegółowym opisie niemieckiej polityki integracyjnej, Holger Kolb w artykule zatytułowanym „States as Clubs – The Political Economy of Immigration and Integration Policies” przedstawia szerszą, teoretyczną perspektywę wyjaśniającą mechanizmy działania państw w płaszczyźnie polityki integracyjnej i imigracyjnej. Autor ten twierdzi, że ekonomiczna teoria klubów, porównująca mechanizmy działania państw do klubów (a w świetle polityki imigracyjnej – mechanizmów przyjmowania nowych członków), to z pewnymi wyjątkami adekwatny model, który może stanowić także wytyczną dla przyszłych politycznych decyzji w sprawie przyjmowania imigrantów. Wyjątki owe stanowią uchodźcy i łączenie rodzin migrantów, jako że nie da się ich racjonalnie wyjaśnić z punktu widzenia przyjmowania nowych członków przez państwo. W świetle tego podejścia problematyka integracji jest traktowana jedynie w odniesieniu do pewnej racjonalności państw, zgodnie z którą wykluczenie grup imigrantów ze społeczeństwa może okazać się dla państwa niekorzystne.

Analizy Holgera Kolba, poniekąd interesujące i poparte bogatą literaturą, budzą poważne wątpliwości, jeżeli spojrzeć na nie z perspektywy leżących u podstaw programów integracyjnych idei zawartych w Konwencji Genewskiej. Warto przypomnieć, że owymi programami są objęte „niepasujące” do modelu Kolba grupy uchodźców. W kontekście praktycznego celu wymiany doświadczeń, postawionego przez Krystynę Iglicką w tej pracy, tekst Holgera Kolba zastanawia. Nawet jeżeli teoria państw klubów umożliwia, jak twierdzi Kolb, planowanie przyszłych działań państw w sferze przyjmowania nowych członków, warto zadać sobie pytanie, czy tego typu ekonomiczna racjonalność jest zadowalającym uzasadnieniem działań państw w stosunku do imigrantów, także tych przymusowych.

Rozwijając spojrzenie na kwestię migracji z makroperspektywy, Nicholas P. Glystos opisuje możliwe scenariusze ekonomiczne dla Grecji, związane z przyjmowaniem imigrantów. Autor zaczyna swoje analizy od zdefiniowania istotnego problemu Grecji, a mianowicie obecności znaczącej liczby imigrantów przy jednocześnie wysokim poziomie bezrobocia wśród niewykwalifikowanych warstw społeczeństwa greckiego. Autor przywołuje przykłady europejskie i amerykański, by opisać skutki, jakie na lokalnych rynkach pracy różnych krajów wywarło zatrudnianie nielegalnych imigrantów. Następnie Glystos przedstawia wyniki własnych symulacji

dotyczących greckiego rynku pracy i pewne generalne wnioski w sferze wpływu, jaki mogą wywierać imigranci na rynek pracy. Kluczowe i szczególnie użyteczne z perspektywy nowych państw Unii Europejskiej wydają się rozważania Glystosa na temat czynników determinujących kształt rynku pracy, na którym pojawiają się imigranci. Jest to mianowicie kombinacja umiejętności imigrantów i sektorów rynku, w jakich są zatrudnieni. Równie ważne w analizie Glystosa są prezentowane przez niego rezultaty obecności imigrantów dla rynku pracy. Otóż możliwy jest wzrost płac niewykwalifikowanych greckich pracowników, pod warunkiem że rynek pracy jest podzielony na sektory, między którymi mobilność jest ograniczona. Na koniec Glystos rozważa skutki legalizacji pobytu w Grecji nielegalnych dotąd imigrantów. Autor ostrożnie, długofalowo ocenia wpływ obecności imigrantów w Grecji jako pozytywny, jednak podkreśla wielowymiarowość i złożoność czynników kształtujących taki stan rzeczy.

Wreszcie w prezentowanym tu zbiorze prac znalazły się także dwie pozycje dotyczące Polski – mianowicie artykuły Katarzyny Gmaj, na temat integracji imigrantów i uchodźców. W pierwszym tekście autorka charakteryzuje pokrótce grupy cudzoziemców żyjących w Polsce i poziom, w jakim integrują się ze społeczeństwem przyjmującym. Następnie opisuje specyfikę polskich programów integracyjnych, którymi są objęte osoby z przyznanym statusem uchodźcy, a także sytuację uchodźców w Polsce (również tych, którym statusu odmówiono – osób posiadających „pobyt tolerowany”). Autorka przywołuje krytyczne opinie na temat funkcjonowania programów integracyjnych, podkreślając jednocześnie brak oficjalnych ewaluacji tychże działań. Wydaje się, że na uwagę zasługują nieprzytoczone przez autorkę szczegółowe analizy tychże programów, wykonane choćby przez Instytut Spraw Publicznych, czy Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (np. w ramach programu „Ewaluacja programów integracyjnych dla uchodźców w Polsce”, zakończonego publikacją: *Integracja uchodźców w Polsce rekomendacje i dobre praktyki 2007, czy Preintegracja i integracja Czeczenów w Polsce 2007*). W kolejnym artykule autorka skupia się na tych elementach amerykańskiego systemu integracyjnego, które można wykorzystać w Polsce. Na szczególną uwagę zdaniem Gmaj zasługuje zaangażowanie organizacji pozarządowych (i działających tam wolontariuszy) w realizację programów integracyjnych oferowanych przez państwo polskie, a także zachęcanie uchodźców do tworzenia własnych organizacji, które mogłyby współpracować z instytucjami państwowymi, zajmującymi się tą problematyką. Wreszcie priorytetowy dla Stanów Zjednoczonych program integracji na rynku pracy, zdaniem autorki warto wykorzystać także w Polsce. Uwagi te wydają się cenne w polskich realiach i w przeciwieństwie do licznych, lecz często nierealnych propozycji względem polityki integracyjnej, są wykonalne. Ponownie warto zwrócić uwagę na istniejące w tym zakresie analizy (np. „Spółdzielczość socjalna jako nowa forma integracji migrantów przymusowych na polskim rynku pracy” 2007).

Na końcu zbioru przeczytać można interesujący skądinąd opis procesu konstruowania strategii integracyjnej dla uchodźców na Węgrzech, autorstwa Kennetha Branta Hansena. Autor odkrywa poszczególne etapy tego procesu. Plan integracyjny prezentowany przez Hansena może wydawać się sensowny, lecz o jego realnej wartości będzie świadczyć poziom realizacji i skuteczność planowanych działań, trudno zatem ocenić szanse wykorzystania czy powielenia tego typu działań wśród innych krajów europejskich, kształtujących swoją politykę. Ponadto poziom ogólności twierdzeń zawartych w owym planie uniemożliwia w gruncie rzeczy odniesienie się do zawartych tam tez.

Zebrane w zbiorze prace stanowią świadectwo doświadczeń integracyjnych różnych krajów Europy oraz Stanów Zjednoczonych. Część z nich niewątpliwie może być inspiracją dla budowania polityki integracyjnej nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej i jej wschodnich sąsiadów (szczególnie praktyki USA, opisywane przez Michele Wucker i Katarzynę Gmaj), inne mogą stanowić punkt wyjścia do refleksji nad skutkami imigracji (na co wskazuje Nicholas P. Glytsos). Zastanowienie budzi postawiony we wstępie problem skutecznej integracji imigrantów zarobkowych i przymusowych, który poza amerykańskim przykładem nie znalazł odzwierciedlenia w pracach zebranych w zbiorze.