
*S*pis treści

Wstęp	7
CZĘŚĆ 1	
POLITYKA INTEGRACJI IMIGRANTÓW W POLSCE	13
1.1. Wprowadzenie	13
1.2. Modele integracji imigrantów	16
1.3. Migracje do Polski i stosunek Polaków do imigrantów	25
1.4. Polityka integracyjna Polski do 2015 roku	30
1.5. Polityka integracyjna Polski po 2015 roku	37
1.6. Lokalna polityka integracyjna	46
CZĘŚĆ 2	
POLITYKA INTEGRACJI IMIGRANTÓW W HOLANDII	55
2.1. Wprowadzenie	55
2.2. Migracje do Niderlandów i stosunek Holendrów do imigrantów	57
2.3. Polityka integracyjna i jej ewolucyjny charakter	68
2.4. Polityka integracji uchodźców – uwagi i zastrzeżenia	81
2.5. Lokalna polityka integracyjna w ujęciu mainstreamingu	90
2.6. Problem bezpieczeństwa Holandii w obliczu migracji – kontekst Unii Europejskiej	105
Zakończenie	121
Źródła i literatura	133
Spis tabel	149

Wstep

Integracja imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym stała się bardzo ważną kwestią w obliczu problemów związanych z intensywnym napływem imigrantów do Europy. Imigranci spoza Europy, zwłaszcza muzułmańskie mniejszości, zaczęli być postrzegani jako zagrożenie dla narodowej kultury i tożsamości, spójności społecznej, bezpieczeństwa, a także cywilizacji zachodniej. Pojawiły się liczne krytyki dotychczasowych koncepcji polityk integracji, wynikające z przekonania o ich nieskuteczności. W rezultacie, od początku XXI wieku poszczególne państwa zachodnioeuropejskie dokonywały przemian w swojej polityce migracyjnej i integracyjnej. Państwa pozytywnie nastawione do imigracji, zmieniły swoją doktrynę na zdecydowanie mniej liberalną¹.

W Polsce kwestie związane z integracją imigrantów długo nie zyskiwały zainteresowania władz krajowych z powodu marginalnej skali imigracji i braku silnych napięć adaptacyjnych. Po przełomie z 1989 r., stosowano jedynie krótkotrwałe i odpowiadające na doraźne potrzeby działania. Zmiany prawne ograniczały się do wąskich grup repatriantów oraz osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej i cudzoziemców, którym przyznano taki status. W drugiej dekadzie obecnego stulecia rząd polski przygotował dokumenty strategiczne, które miały stanowić punkt wyjścia dla przygotowywania polskiej polityki migracyjnej i integracyjnej. Przyjęta w nich koncepcja integracji imigrantów ze społeczeństwem polskim ulegała zmianie. Dokumenty te jednak nie weszły w życie. W rezul-

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

tacie, Polska nie posiada dziś spójnej i kompleksowej koncepcji polityki integracji imigrantów.

W Holandii polityka wobec imigrantów oraz uchodźców ma długą tradycję sięgającą XVI wieku. W ciągu ostatnich dziesięcioleci, zwłaszcza po 2004 r.², ulegała znaczącym przeobrażeniom. Postrzegana przez długi okres w pryzmacie multikulturowego sukcesu, w pewnym momencie zmieniła swój kierunek na integrację przybyłych z silnym akcentem obligatoryjnego dostosowania się przybyszy do holenderskiego systemu norm i wartości. Tym samym stała się jedną z najbardziej uderzających zmiennością polityk wobec mniejszości etnicznych w Europie. Dodatkowo sytuację skomplikował kryzys migracyjny. Ewentualne założenie o pobyście czasowym uchodźców (zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę przybyszy z Afryki i Azji) wydawać się może z gruntu chybione. Jest bowiem mało prawdopodobne, aby ci powrócili do krajów swojego pochodzenia – analogicznie do imigrantów zarobkowych oraz uchodźców, którzy przybyli do Holandii dekady temu. Polityka integracyjna Holandii odznacza się wyraźną tendencją przyjmowania, mniej więcej raz na dziesięć lat, nowych ram integracji, co pozwala przypuszczać, że brak jej spójności, konsekwencji i trwałości w działaniach na rzecz inkluzji imigrantów. Z drugiej strony, podczas kreowania kolejnych jej odsłon próbowano brać pod uwagę zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, a także głosy ekspertów, naukowców i działaczy społecznych, co wskazuje na pożądaną trend w zakresie jej tworzenia. Postawa taka wydaje się racjonalna i godna zalecania.

Omawiane w pracy zagadnienia wymagają zdefiniowania pojęć polityki migracyjnej, imigracyjnej, integracyjnej oraz integracji imigrantów. W literaturze znaleźć można wiele definicji polityki migracyjnej. Bywa ona rozumiana jako całokształt zasad i działań państwa odnośnie do migracji zagranicznych (emigracji i imigracji)³. Maciej Duszczyk zdefiniował politykę migracyjną jako „katalog instrumentów prowadzonych i kreowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący zarówno bierne, jak i aktywne formy zarządzania imigracją i emigracją”⁴. Polityka migra-

² Zabójstwo holenderskiego filmowca Theo van Gogha przez fundamentalistycznego muzułmanina w listopadzie 2004 r. wywołało w Holandii i całej Europie aktywną debatę na temat sukcesu lub porażki tego wielokulturowego modelu integracji. W efekcie doprowadziło to do zmian w zakresie holenderskiej polityki integracji imigrantów.

³ M. Matkowska, *Polska polityka migracyjna – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych”, 2013, nr 33, t. 1, s. 78.

⁴ M. Duszczyk, *Wyzwania polskiej...*, s. 12.

cyjna jest zatem dwukierunkowa. Obejmuje emigrację i imigrację. Polityka imigracyjna państwa natomiast jest definiowana jako „pewien zbiór norm prawnych i zasad postępowania w stosunku do osób przemieszczających się przez jego granice z zamiarem krótko- bądź długotrwałego pozostania na jego terytorium”⁵. Polityka imigracyjna odnosi się do tego, kto i w jakiej liczbie może imigrować, natomiast polityka integracji imigrantów dotyczy tego, jakie działania powinny być podejmowane wobec imigrantów, którzy już są na miejscu⁶.

Na potrzeby tej pracy najbardziej przydatna jest definicja polityki imigracyjnej i integracyjnej sformułowana przez Macieja Duszczyka, Martę Pachocką i Dominikę Pszczółkowską. Według tych autorów, polityka imigracyjna to „działania państwa mające na celu kontrolowanie zasad wjazdu i pobytu na jego terytorium osób niebędących obywatelami danego kraju, w celu uzyskania optymalnej skali i struktury napływu cudzoziemców”. Polityka integracyjna zaś to „działania państwa zmierzające do osiągnięcia dynamicznego i dwukierunkowego procesu wzajemnej adaptacji (przystosowania) imigrantów i społeczeństwa przyjmującego, tak, aby potencjał cudzoziemców w gospodarce i społeczeństwie mógł być optymalnie wykorzystany dla obu stron”⁷. Według tej definicji polityka integracyjna to zatem polityka skierowana do wszystkich cudzoziemców bez względu na ich status prawny. Zdaniem Aleksandry Grzymały-Kazłowskiej i Sławomira Łodzińskiego⁸, termin „polityka integracji” zdobył popularność w Europie dzięki temu, że jego zastosowanie pozwala uniknąć słowa „asymilacja” (kojarzonego negatywnie), a z drugiej strony pojęcie to uważane jest za „otwarte” ze względu na to, że łączy w sobie sprzeczne oczekiwania: ułatwia przyjmowanie imigrantów a jednocześnie pozostawia szanse na rozwój kultury narodowej. Violetta Gul-Rechlewicz zwraca uwagę, że

⁵ M. Pacek, M. Bonikowska, *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, <https://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/art-pace-bonik.pdf> (10.06.2021).

⁶ M. Pawlak, *Polityki publiczne wobec migracji*, [w:] *Nauki o polityce publicznej: Monografia dyscypliny*, red. J. Kwaśniewski, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa 2018, s. 290.

⁷ M. Duszczyk, M. Pachocka, D. Pszczółkowska, *Introduction*, [w:] *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe. Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*, red. M. Duszczyk, M. Pachocka, D. Pszczółkowska, Routledge, London–New York 2020, s. 2.

⁸ A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wprowadzenie*, [w:] *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, red. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 12–13.

niektórzy politycy używając słowa „integracja”, w rzeczywistości mogą mieć na uwadze asymilację⁹.

W literaturze dominuje pojęcie integracji imigrantów jako procesu dwustronnego przystosowania zarówno po stronie imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego¹⁰. Unia Europejska definiuje integrację imigrantów podobnie, jako „dynamiczny dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowania wszystkich migrantów i osób zamieszkałych na terenie państw członkowskich”¹¹. Definicja koncentruje się na relacjach między imigrantami a społecznością przyjmującą oraz zmianie, która zachodzi po obu stronach. Integracja zakłada uwzględnienie praw i obowiązków imigrantów i społeczeństw przyjmujących oraz dostęp do różnego rodzaju usług i rynku pracy. Integrację można analizować w kilku wymiarach: prawnoinstytucjonalnym, ekonomicznym, społecznym, tożsamościowym, kulturowym oraz przestrzennym. Spośród obszarów integracji imigrantów za kluczowe uznawane są cztery: zatrudnienie, kwestia mieszkaniowa, edukacja i zdrowie.

Badania nad politykami migracyjnymi mają spory dorobek. W polskiej literaturze brakuje jednak pracy porządkującej w jednym miejscu zagadnienia dotyczące kształtowania polityki integracyjnej w Polsce i Holandii na przestrzeni ostatnich dekad. Celem tej monografii jest zapełnienie tej luki. Zagadnienie polityki integracyjnej zarówno na gruncie polskim jak i holenderskim wydaje się szczególnie interesujące. W Polsce bowiem, nieposiadającej długich doświadczeń z przyjmowaniem imigrantów, kwestia ta omawiana jest stosunkowo od niedawna i wynika stąd, że Polska – dotychczas postrzegana jako kraj emigracji – stała się w ostatnich latach państwem docelowych migracji, głównie ze Wschodu. Holandia zaś przez dziesięciolecia prowadząca politykę „otwartych drzwi” i tolerancji wobec masowo przybywających imigrantów spoza Europy, na początku XXI wieku zmieniła swoje podejście na zdecydowanie mniej liberalne. Tym samym polityka imigracyjna oraz integracyjna Holandii stała się jedną z najbardziej zmiennych polityk wobec mniejszości etnicznych w Europie¹² i prawdopodobnie jedną z najmniej liberalnych.

⁹ V. Gul-Rechlewicz, *Udział organizacji pozarządowych w holenderskiej polityce wobec uchodźców*, PU Compus, Kielce 2017, s. 25–26.

¹⁰ Np. Z. Hellgren, *Immigrant Integration as a Two-Way Process: Translating Theory into Practice*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabre, GRITIM Working Paper, no. 23, Spring 2015.

¹¹ *Wspólne podstawowe zasady integracji imigrantów*, dokument przyjęty przez Radę Unii Europejskiej w dniu 19 listopada 2004 r., dokument 14615/04.

¹² V. Gul-Rechlewicz, *Udział organizacji...*, s. 53.

Ze względu na to, że monografia powstała na podstawie analizy źródeł polsko-, niderlandzko- oraz anglojęzycznych ma ona charakter oryginalny i stanowi wkład do dziedziny nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce oraz nauk o bezpieczeństwie, zwłaszcza w zakresie badań nad problematyką integracji imigrantów w społeczeństwach demokratycznych. Wartością dodaną w polskiej literaturze dotyczącej holenderskiej polityki imigracyjnej i integracyjnej jest w szczególności spojrzenie na problem realizowania polityki wobec mniejszości etnicznych z perspektywy współpracy (jej jakości, form, końcowych efektów etc.) elit rządowych z badaczami, ekspertami, przedstawicielami nauki (politologami, socjologami, historykami, antropologami) zajmującymi czołowe miejsce w obszarze badań związanych z problematyką imigrantów oraz uchodźców w Holandii. Ten element jest niewystarczająco eksponowany w literaturze przedmiotu publikowanej w Polsce. Oryginalność przedstawionych treści dotyczy również ujęcia problemu polityki integracyjnej z punktu widzenia konstruktywnej krytyki dotychczasowych działań władz holenderskich wobec mniejszości etnicznych i skutków, jakie przyniosła.

Praca składa się ze wstępu, dwóch części podzielonych na paragrafy oraz zakończenia. W części pierwszej przedstawiono tworzenie polityki integracji imigrantów w Polsce, zaś w części drugiej ewolucję polityki integracyjnej w Holandii. Poszczególne paragrafy zakończone są krótkimi podsumowaniami. W zakończeniu odniesiono się do postawionych w obydwu wprowadzeniach pytań badawczych. Monografia skierowana jest do szerokiego grona odbiorców. Może stanowić źródło informacji zarówno dla kadry akademickiej, studentów jak i polityków.