

Klaudia GOŁĘBIOWSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-5460-9933

Julia ORŁOWSKA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-6021-1753

## Polityki integracji osób z ochroną międzynarodową na poziomie lokalnym. Wybrane europejskie aglomeracje

**Streszczenie:** Celem artykułu jest analiza polityk integracji osób objętych ochroną międzynarodową w wybranych aglomeracjach europejskich (takich jak między innymi Barcelona, Berlin, Glasgow czy Amsterdam). Szczególna uwaga została skierowana na wyzwania lokalne po 2015 roku i tzw. kryzysie migracyjnym. Większość dostępnych opracowań długo pomijała bowiem aspekty odpowiedzialności miast za zarządzanie długofalowymi procesami społeczno-demograficznymi, skupiając się głównie na polityce i rozwiązaniach unijnych czy ogólnokrajowych. Wyzwania związane z rynkiem pracy, aktywizacją zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, edukacją, antydyskryminacją, partycypacją społeczną i polityczną mieszkańców czy polityką mieszkaniową dotyczą finalnie przyjmujących i przyjmowanych społeczności oraz osób decyzyjnych na poziomie lokalnym.

**Słowa kluczowe:** polityka integracji, ochrona międzynarodowa, uchodźcy, aglomeracje, wielopoziomowe zarządzanie procesami migracji, Berlin, Glasgow, Amsterdam, Barcelona

---

### Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza polityk integracji osób objętych ochroną międzynarodową<sup>1</sup>, bądź ubiegających się o nią w wybranych aglo-

---

<sup>1</sup> Język polski odnoszący się do procesów migracyjnych i integracyjnych jest dość ubogi, jeżeli chodzi o nazywanie określonych grup osób i elementów związanych ze zjawiskiem migracji. Przykładem może być angielskie słowo *asylum seeker*, czy francuskie wyrażenie *demandeur d'asile*, które po polsku powinny oznaczać „osoba ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy”, względnie „osoba poszukująca ochrony

meracjach europejskich<sup>2</sup>. Szczególna uwaga została skierowana na wyzwania lokalne po 2015 roku i tzw. kryzysie migracyjnym. Większość dostępnych opracowań długo pomijało bowiem aspekty odpowiedzialności lokalnej za zarządzanie długofalowymi procesami społeczno-demograficznymi, skupiając się głównie na polityce i rozwiązaniach unijnych czy ogólnokrajowych. Wyzwania związane z rynkiem pracy, aktywizacją zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizacją, edukacją, antydyskryminacją, partycypacją społeczną i polityczną mieszkańców czy polityką mieszkaniową dotyczą finalnie przyjmujących i przyjmowanych społeczności oraz osób decyzyjnych na poziomie lokalnym. W związku z powyższym, na tych między innymi aspektach skupiliśmy się w poniższym artykule.

Podjmując badania, Autorki przyjęły hipotezę główną, według której: w obliczu masowych migracji, duże europejskie aglomeracje musiały zarządzać procesami na wielu wymagających płaszczyznach, a ich działania były skierowane także do społeczeństwa przyjmującego. W przeprowadzonych badaniach, Autorkom zależało na uzyskaniu odpowiedzi, między innymi na następujące pytania badawcze:

1. Jak wygląda wielopoziomowe zarządzanie procesami migracyjnymi?
2. Jak działania na szczeblu lokalnym podjęły wybrane europejskie aglomeracje w obliczu wzmożonej skali migracji?
3. Jakie działania zostały skierowane do społeczeństwa przyjmującego?
4. Czy analizowane aglomeracje wdrażały innowacje społeczne<sup>3</sup> w odniesieniu do procesów migracyjnych?
5. Jacy aktorzy na szczeblu lokalnym współdziałali w procesach integracji imigrantów?
6. Czy polityki lokalne uwzględniały aktywną rolę organizacji pozarządowych w procesach integracji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową bądź osób, które taki status otrzymały?

międzynarodowej”. W praktyce jednak używa się słowa „uchodźca”, które oznacza inną kategorię osób (tj. osoby, które otrzymały status uchodźcy). Niestety w języku polskim większość terminów, określających specyficzne grupy, czy zjawiska, da się jedynie przedstawić w opisowy sposób. W rezultacie koncept wyrażony po angielsku, czy francusku, jednym bądź dwoma słowami, po polsku urasta do wyrażenia składającego się z pięciu lub więcej słów.

<sup>2</sup> Berlin, Amsterdam, Glasgow i Barcelona.

<sup>3</sup> Definicja Komisji Europejskiej określa innowacje społeczne jako tworzenie i wdrażanie pomysłów (produktów, usług, modeli) w celu zaspokajania potrzeb społecznych i tworzenia nowych relacji społecznych oraz współpracy.

Osiągnięciu celów badawczych projektu podporządkowane zostały metody badawcze, które nie były względem siebie konkurencyjne. Stano- wiły uzupełnienie i pozwoliły na lepsze poznanie podejmowanego proble- mu badawczego. Badania nad migracjami prowadzone są w ramach wielu dziedzin nauk społecznych – antropologii, ekonomii, geografii, prawie, so- cjologii i innych. Szeroka tematyka badań migracyjnych pociąga za sobą różnorodność metod badawczych stosowanych w analizach migracji, obej- mując zarówno metody jakościowe, jak i ilościowe. Bogaty wachlarz metod wykorzystywanych w studiach migracyjnych odzwierciedla spektrum met- od badawczych ogólnie dostępnych w naukach społecznych. Specyficzne dla badań migracji są natomiast wyzwania metodologiczne, które wynikają zarówno z charakterystyki badanej populacji migrantów, jak i trudności ge- neralnie związanych z tematem mobilności. Nieodzowne było posłużenie się techniką analizy źródeł i opracowań źródłowych. W szczególności ana- liza źródeł zastanych (*desk research*), była konieczna z uwagi na dynamikę migracji w ostatnich latach. Ważne w tym zakresie było dokonanie analizy aktów prawnych dotyczących migrantów i integracji. W związku z tym, że polityki integracyjne i zjawiska migracyjne mają swoje źródła zakorze- nione w niedawnej historii, konieczne było wykorzystanie metody gene- tycznej, która pozwoliła na ukazanie genezy kryzysu migracyjnego oraz jego dynamiki. Metoda systemowa średniego zasięgu pozwoliła natomiast określić politykę integracji imigrantów, jako część składową polityki ogólnokrajowej oraz lokalnej, a zwłaszcza jako element polityki migracyjnej, polityki społecznej czy polityki związanej z bezpieczeństwem i administra- cją. Umożliwiło to spojrzenie na ten symptomatyczny fragment polityki, jak na z jednej strony, wyodrębnione, a z drugiej, powiązane systemem wzajemnych zależności różnych polityk państwowych i lokalnych. Wyko- rzystano ponadto metodę statystyczną do zobrazowania dynamiki migracji po tzw. kryzysie migracyjnym.

### **Kryzys migracyjny 2015+**

W 2015 roku Unia Europejska doświadczyła poważnego kryzysu poli- tycznego i logistyczno-administracyjnego, który w dyskursie medialnym i naukowym jest określany jako „kryzys migracyjny”. Nieuregulowane migracje do granic Unii Europejskiej postawiły pod znakiem zapytania nie tylko dotychczasowe założenia wspólnotowej polityki migracyjnej, lecz także fundamenty funkcjonowania Unii, w tym solidarność państw

członkowskich i zdolność do wspólnego, efektywnego działania. Zintensyfikowane ruchy migracyjne z regionów pozaeuropejskich wciąż są konsekwencją szeregu powiązanych ze sobą czynników, takich jak m.in.: przedłużające się i nasilające konflikty regionalne (przede wszystkim wojna w Syrii, kryzys humanitarny w Afganistanie), brak pozytywnych perspektyw długoterminowych dla osób korzystających z ochrony państw trzecich (Turcja, Jordania czy Liban) czy silne czynniki przyciągające po stronie części państw członkowskich UE, związane z szansą na poprawę jakości życia (Godlewska-Szyrkowa, 2016, s. 17).

Zgodnie z danymi UNHCR i IOM, od stycznia do grudnia 2015 roku drogą morską przybyło do Unii Europejskiej 972 tysiące osób, a przez granicę lądową ponad 34 tysiące. Zdecydowana większość imigrantów wybrała szlak morski przez Morze Egejskie, płynąc z Turcji do Grecji (UNHCR, 2015). Dane Eurostatu za 2015 rok (Eurostat, 2016) wskazują na ponad 1,2 miliona złożonych wniosków azylowych, co stanowiło wzrost o 123% w porównaniu do 2014 roku (zob. tabela 1). Problemem początkowej fazy tzw. kryzysu migracyjnego nie były jednak wyłącznie liczby bezwzględne, a nierównomierna koncentracja i obciążenie administracyjne wyłącznie kilku państw członkowskich Unii Europejskiej. Destynacje można podzielić na: peryferyjne, docelowe i tranzytowe. Do państw peryferyjnych, pierwszych „bezpiecznych” przystanków na migracyjnych szlakach należały: Malta, Grecja i Włochy. Do państw docelowych zaliczyć można: Austrię, Niemcy, Szwecję, Belgię czy Finlandię. Państwa te zdawały się zapewniać migrantom godziwe warunki życia, rozbudowane transfery socjalne, a ponadto znajdowały tam się już sprawnie funkcjonujące sieci migracyjne, co zdecydowanie składało się na spójny obraz „czynników przyciągających” (*pull factors*) do tych krajów. Presji migracyjnej doświadczyły także państwa tranzytowe, które znajdowały się na lądowym odcinku tzw. szlaku bałkańskiego i tutaj należy wymienić przede wszystkim Węgry czy Chorwację. Na 28 państw członkowskich Unii Europejskiej, tylko kilka z nich doświadczyło więc ogromnego obciążenia proceduralno-logistycznego związanego z rozpatrywaniem wniosków osób aplikujących o objęcie ochroną międzynarodową. Skala migracji do UE-28 w 2016 roku była analogiczna do roku 2015 (zob. tabela 1) i wynosiła ponad milion osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W latach 2017–2020 dynamika przekroczeń granic unijnych zmniejszyła się (zob. tabela 1), między innymi ze względu na szereg działań i inicjatyw podjętych wewnątrz Wspólnoty (m.in. za sprawą porozumienia UE–Turcja, programem relokacji i przesiedleń czy współpracy z państwami tranzytowymi).

Tabela 1

**Ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w państwach Unii Europejskiej w latach 2014–2019**

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE	562 680	1 255 640	1 204 280	655 00	581 000	166 400	416 600

**Źródło:** *Opracowanie własne* na podstawie: *Asylum statistics*, EUROSTAT, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics), 20.01.2021.

Skala wyzwań w 2015 r. była dla Unii Europejskiej lekcją solidarności i odpowiedzialności nie tylko wewnątrz wspólnoty. Kryzys migracyjny skłonił instytucje unijne do wzmocnienia wewnętrznej solidarności i odpowiedzialności oraz zwiększenia pomocy państwom najbardziej narażonym na niekontrolowane migracje w celu rozwiązania problemów związanych z kryzysem. Działania wspólnotowe były istotne dla UE, natomiast finalnie kluczowymi aktorami w mierzeniu się z konsekwencjami i wyzwaniami tzw. kryzysu migracyjnego były pojedyncze państwa, władze lokalne, organizacje pozarządowe oraz społeczności przyjmujące.

**Wielowymiarowe zarządzanie procesami integracji imigrantów**

Termin „integracja” jest pojęciem wieloznacznym i wielowymiarowym. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów na temat imigracji, integracji i zatrudnienia podkreśla, że żadne państwo członkowskie nie posiada jednej obowiązującej definicji integracji, mimo to jednak definicje te są zgodne co do tego, iż integracja złożona jest z różnych elementów i musi być „dwukierunkowym procesem angażującym zarówno imigrantów, jak i ich społeczność lokalną” (Komunikat Komisji, 2003). Dwustronność procesu akcentują też inne dokumenty:

- 1) Parlament Europejski (2003) definiuje integrację jako dwustronny proces oparty na wzajemnych prawach i zobowiązaniach, który zapewnia pełne uczestnictwo imigrantów w życiu społeczeństwa przyjmującego;
- 2) Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (2003) stwierdza, że integracja to dwustronny proces wzajemnej adaptacji imigrantów i społeczeństwa przyjmującego w wymiarze ekonomicznym, społecznym, kulturowym i politycznym;

3) Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (2005) podaje, że integracja to dwustronny, dynamiczny, długotrwały proces rozpoczynający się już w pierwszym dniu przyjazdu do nowego kraju pobytu. Proces ten ma charakter wielowymiarowy, odnosi się do ekonomicznej, społecznej, kulturowej, obywatelskiej i politycznej sfery życia (Balicki, 2010, s. 21).

Termin „integracja” stał się obecnie kluczową koncepcją w prawie i praktyce instytucjonalnej związanej z różnorodnością współczesnych społeczeństw oraz obecnością w nich imigrantów, w tym szczególnej ich kategorii – osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W tym wypadku spogląda się na integrację przede wszystkim jako na zagadnienie przynależące do sfery polityki społecznej, gdzie w centrum uwagi są szczegółowe działania kształtujące wzajemne relacje między ludnością napływającą i społeczeństwem przyjmującym, minimalizujące problemy i konflikty społeczne. Z tej perspektywy kwestia integracji może być rozpatrywana w kategorii zagadnień pragmatycznych, technicznych i praktycznych (Grzymała-Kazłowska, Łodziński, 2008, s. 31).

W badaniach nad polityką migracyjną oraz jej ważnym komponentem, jakim bez wątpienia jest polityka integracji imigrantów, zainteresowanie działaniami państw narodowych przez lata było dominujące. Tworzenie narodowych modeli integracji imigrantów było silnie związane z systemem politycznym państwa, doświadczeniami migracyjnymi, strukturą etniczną imigrantów czy wreszcie bezpieczeństwem i suwerennością państwa. Wiele uwagi poświęcano również badaniom porównawczym modeli narodowych polityk integracyjnych, szukając podobieństw i różnic w tworzeniu rozwiązań systemowych i instytucjonalnych. Poza aktorami poziomu narodowego w działania integracyjne w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) od początku włączeni byli aktorzy lokalni, reprezentujący nie tylko instytucje publiczne, ale także organizacje pozarządowe. Od pewnego czasu w planowanie i realizację takich działań włączyły się także instytucje wspólnotowe, które zaczęły dążyć do wypracowywania ram, celów i narzędzi polityki integracji obywateli państw trzecich, legalnie przebywających na terenie Unii Europejskiej. Obszar ten według zapisów traktatowych pozostaje w gestii państw członkowskich. Jednak działania podejmowane przez instytucje wspólnotowe, szczególnie Komisję Europejską, wpływają na zmiany w tym obszarze (Matusz-Protasiewicz, 2013, s. 75). Tworzenie tej polityki – wpisujące się w model wielopoziomowego zarządzania – poprzez przekazanie części kompetencji z poziomu narodowego w górę (*up*) do poziomu wspólnoto-

wego i w dół (*down*) do poziomu regionalnego/lokalnego, oraz angażowanie coraz większej liczby aktorów publicznych i prywatnych, zmieniło zasadniczo rolę państwa, do niedawna posiadającego monopol w tym obszarze (Matusz-Protasiewicz, 2013, s. 75).

Tabela 2  
**Liczba populacji z doświadczeniem migracyjnym  
w wybranych europejskich miastach**

Aglomeracja	% migrantów w całej populacji
Altena	11,3
Amsterdam	51,60
Ateny	23 (2011)
Barcelona	16,6 (2016)
Berlin	29,9
Glasgow	12,24
Göteborg	24–33,20
Paryż	14,9
Rzym	12,74 (2015)–27,40
Wiedeń	38,30 (2016)–50,00

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, OECD Publishing, Paris 2018, <http://www.dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en>, 5.04.2021, s. 28.

Doświadczenia tzw. kryzysu migracyjnego pokazały, że osoby poszukujące ochrony międzynarodowej miały preferencje co do państw, w których chcieliby się finalnie osiedlić. Ponadto najczęściej wybierali jako swoje docelowe destynacje duże aglomeracje europejskie. Przyczyn takiego stanu rzeczy było kilka. Stolicy i duże miasta, co do zasady, zdają się zapewniać lepszy dostęp do usług publicznych, rozbudowanych struktur migranckich, sieci networkingowych (zob. tabela 2). Oferują lepszy dostęp do rynku pracy, który uwzględnia ich umiejętności. W dużych ośrodkach miejskich ponadto częściej występuje i jest akceptowana różnorodność społeczeństwa.

Tabela 3  
**Działania władz lokalnych w obszarze integracji imigrantów**

Obszar integracji	Podjęwane działania
1	2
Rynek pracy	– polityka antydyskryminacyjna; – polityka zróżnicowanego etnicznie zatrudnienia w instytucjach zarządzanych przez władze lokalne;

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie lokalnych przedsiębiorców etnicznych (szkolenia, pomoc w uzyskiwaniu pożyczek);</li> <li>– kursy zawodowe, aktywizacja zawodowa imigrantów.</li> </ul>
Edukacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>– polityka wspierania dzieci imigranckich w procesie edukacji (dodatkowe lekcje, asystenci nauczycieli mówiący w językach imigrantów);</li> <li>– dodatkowe finansowanie dla szkół z dużą liczbą dzieci imigranckich).</li> </ul>
Polityka społeczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– polityka społeczna skierowana do imigrantów instytucje zajmujące się imigrantami (departamenty, wydziały ds. integracji);</li> <li>– ulotki i materiały informacyjne dostępne w językach największych grup imigranckich;</li> <li>– personel instytucji miejskich przeszkolony w obsłudze zróżnicowanych kulturowo i religijnie klientów.</li> </ul>
Mieszkalnictwo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– polityka antydyskryminacyjna (lokale socjalne);</li> <li>– polityka desegregacyjna (przeciwdziałanie gettoizacji);</li> <li>– rewitalizacja dzielnic o dużej koncentracji imigrantów.</li> </ul>
Język	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nauka języka ojczystego (dodatkowe lekcje języka ojczystego dla dzieci imigrantów w szkołach publicznych); nauka języka kraju przyjmującego (dodatkowe lekcje finansowane z budżetu władz lokalnych).</li> </ul>
Partycypacja imigrantów w procesie decyzyjnym	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ciała doradcze ds. polityki integracyjnej: a) mieszane (imigranci oraz przedstawiciele organizacji reprezentujących większośćową populację), b) jednorodne (reprezentujące tylko organizacje/przedstawiciele środowisk imigrantów) przedstawiciele środowisk imigranckich w innych ciałach doradczych władz lokalnych;</li> <li>– konsultant/mediator z ramienia władz miejskich, reprezentujący interesy imigrantów i będący w kontakcie z liderami środowisk imigranckich.</li> </ul>

**Źródło:** P. Matusz-Protasiewicz, *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Central and Eastern European Migration Review”, vol. 2, no. 2, December 2013, s. 86.

W związku z niekontrolowanymi migracjami do Unii Europejskiej, uwaga wielu państw została skierowana do procesów efektywnej integracji migrantów do społeczności przyjmujących. Podczas gdy polityka migracyjna pozostaje w gestii państw narodowych, centralne i lokalne władze zaczęły rozpoznawać integrację jako istotny proces, który dotyczy bezpośrednio miejsc, gdzie funkcjonują dane społeczności: w ich miejscach pracy, placówkach medycznych, w sąsiedztwie czy też w szkołach, do których posyła się dzieci. Poza wszelką migracyjną statystyką funkcjonują bowiem konkretne osoby czy rodziny zaczynające swoje życie w czasami kompletnie nowym miejscu. Wyzwania związane z rynkiem pracy, aktywizacją



zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, edukacją, antydyskryminacją, partycypacją społeczną i polityczną mieszkańców czy polityką mieszkaniową (zob. tabela 3) dotyczą finalnie przyjmujących i przyjmowanych społeczności oraz osób decyzyjnych na poziomie lokalnym.

### **Innowacyjne rozwiązania na poziomie lokalnym w wybranych europejskich aglomeracjach po 2015 roku**

Szczytowy napływ osób poszukujących ochrony międzynarodowej po 2015 roku doprowadził do niespodziewanych reakcji części społeczności i władz lokalnych, które angażowały się w przyjęcie uchodźców i uchodźczyń, starając się zapewnić im podstawowe środki egzystencji oraz integrować ich w społeczeństwach przyjmujących. Pomimo, że ogólna liczba wszystkich osób poszukujących ochrony znacząco wzrosła, osoby, które poszukiwały ochrony międzynarodowej bądź ją otrzymały, stanowiły niewielki ułamek populacji z doświadczeniem migracyjnym w ogólnej skali w aglomeracjach (od 0,80 w Amsterdamie, 0,36 w Paryżu do 3% w Berlinie) (*Working Together*, 2018, s. 34). Wiele innowacyjnych działań, jak na przykład zatrudnianie dodatkowych tłumaczy czy mediatorów kulturowych, czy też tworzenie stron informacyjnych dla migrantów, zostało implementowanych właśnie w 2016 roku jako odpowiedź na tzw. kryzys migracyjny. Odpowiedzią władz aglomeracji były rozwiązania, które wybiegały dużo dalej niż zaspokajanie podstawowych potrzeb uchodźców i uchodźczyń, co wskazywało na wzrost świadomości roli procesów integracyjnych w społeczeństwach przyjmujących. Docelowe rozdysponowanie środków i działań skierowanych do uchodźców i uchodźczyń było skierowane na kwestie związane z zakwaterowaniem, edukacją, kwestiami związanymi z rynkiem pracy, mieszkalnictwem czy opieką zdrowotną. Taka grupa środków skierowanych do uchodźców, wymagała w wielu kwestiach międzysektorowej koordynacji i ściślej współpracy pomiędzy szczeblem samorządowym i rządowym w przełamywaniu wielu barier, które mogłyby utrudniać spójną/koherentną koegzystencję różnych grup w społeczeństwie lokalnym (*Working Together*, 2018, s. 34). W innych przypadkach, miasta konfrontowały się z trudnościami w implementowaniu decyzji, które były podjęte przez wysoki szczebel rządowy, często pozostając w przekonaniu, że nie otrzymały wystarczających informacji bądź nie konsultowano z nimi wdrażanych rozwiązań w sposób adekwatny (Nardelli, 2015).

Berlin to stolica, największe miasto Niemiec i zarazem kraj związkowy. Zajmuje powierzchnię ok. 892 km<sup>2</sup> i zamieszkuje go 3,7 mln osób. Jest podzielony na 12 okręgów administracyjnych. Wśród europejskich aglomeracji, Berlin wyróżnia się sporą populacją osób z tłem migracyjnym. Odsetek tych osób w 2016 roku wynosił 29,9% (por. tabela 2). W latach 2015–2019 w aglomeracji Berlin wydano 75 1131 decyzji w sprawie postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej (BAMF, 2015–2019). Berlin musiał mierzyć się więc z wieloma wyzwaniem związanymi z polityką integracji nowo przybyłych mieszkańców i mieszkank. W związku z tym, że jednym z istotnych elementów integracji są działania skierowane do społeczeństwa przyjmującego, w 2015 roku zainaugurowano kampanię skierowaną do społeczeństwa przyjmującego pt. „Flüchtling ist kein Beruf”<sup>4</sup> (*Uchodźca to nie zawód*). Kampania bilbordowa informowała społeczeństwo na temat sytuacji migracyjnej nowoprzybyłych osób oraz prezentowała przedsiębiorcom korzyści związane z zatrudnianiem migrantów (*Working Together*, 2018, s. 159).

Władze Berlina (zob. szerzej: Gołębiowska, Szulc, 2020) rozwinęły też funkcjonujący już wcześniej program „Integracyjnych przewodników miejskich” (*Integrationlotsinnen und Integrationslotsen*). Osoby zatrudnione na tych stanowiskach towarzyszyły nowo przybyłym imigrantom podczas spotkań administracyjnych i pomagały stawiać pierwsze kroki w aglomeracji. Przewodnicy to bardzo często osoby, które same miały doświadczenie migracyjne w przeszłości. Projekt był finansowany z budżetu Pełnomocniczki ds. Migracji i Integracji w Berlinie. Projekt był realizowany również we współpracy z instytucjami pomocy społecznej oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na poziomie lokalnym w aglomeracji Berlin. W odpowiedzi na wzrastającą liczbę beneficjentów ochrony w ostatnich latach, budżet programu wzrósł z 2,2 milionów euro w 2014 roku, do 4,38 milionów euro w 2016 roku i 4,468 milionów euro w 2017 roku (*Working Together*, 2018, s. 159).

Barcelona, stolica Katalonii, drugie największe miasto Hiszpanii z liczbą ludności wynoszącą 4 840 000, jest szóstym co do wielkości zespołem miejskim w Unii Europejskiej. Odsetek populacji z tłem migracyjnym w aglomeracji w 2016 roku wynosił 16,6%. Barcelona, podobnie jak Berlin, działała na wielowymiarowo, kierując część swoich działań

---

<sup>4</sup> Flüchtling ist kein Beruf, [https://www.awv-net.de/upload/pdf/Engagement/Informationen\\_ARRIVO\\_BERLIN.pdf](https://www.awv-net.de/upload/pdf/Engagement/Informationen_ARRIVO_BERLIN.pdf), 2.04.2021.



Grafika 1. Plakat kampanii „Uchodźca to nie zawód”

Źródło: Social Bee, <https://www.social-bee.de>, 2.04.2021.

do społeczeństwa przyjmującego. Ideą implementowanego w 2016 roku projektu *Anti-Rumour Agents (A practical guide, 2016)*, była promocja wartości i postaw opartych na dialogu społecznym. Władze lokalne szkoliły personel aglomeracji oraz społeczeństwo obywatelskie w kwestiach takich jak walka z negatywnymi stereotypami i „legendami miejskimi” na temat obecności migrantów w Barcelonie. Sieć 400 organizacji przystąpiła do projektu (Barcelona, 2016).

Barcelona zainwestowała ponadto w sieć publicznych bibliotek. Na uwagę zasługuje budowa tego typu dużej instytucji w dzielnicy Meridiana, w sąsiedztwie rejonu o najwyższej koncentracji osób z doświadczeniem migracyjnym. Biblioteka kierowała swoją ofertą do bardzo



Grafika 2. Plakat promujący projekt „*Anti-Rumour Agents*”

**Źródło:** *Anti Rumour*, Council of Europe, <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours>, 5.04.2021.

zróżnicowanej grupy docelowej, organizując między innymi szkolenia z technologii informacyjnej (IT) dedykowane kobietom z Maroka czy też rozszerzając ofertę wypożyczania książek w językach takich jak urdu, arabski czy bengali (*Working Together*, 2018, s. 131).

Glasgow jest kolejnym przykładem europejskiego miasta, w którym władze lokalne aktywnie działają w zakresie polityki integracyjnej. Migranci znajdują tam zakwaterowanie już od połowy XX-tego wieku, co wynika głównie z udziału w programach przesiedleń osób z doświadczeniem uchodźczym – od dziesięcioleci przywoziły one do Szkocji grupy cudzoziemców poszukujące ochrony międzynarodowej (Meer, Dimaio, Hill, 2021, s. 5). Ich liczba zintensyfikowała się po nowelizacji ustawy o azylu i migracji w 1999 r. oraz dołączeniu do tzw. „the Dispersal Scheme”, czyli brytyjskiego systemu rozmieszczenia azylantów (Fiałkowska, Wiśniewski, 2009, s. 7). Zakwaterowanie jest jednym z pierwszych i najważniejszych etapów, który decyduje o jakości życia oraz potencjalnym sukcesie w procesie integracji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Poza „the Dispersal Scheme”, innym ważnym rozwiązaniem w tym zakresie był wprowadzony we wrześniu 2015 r. „SVPRS” („Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme”), skierowany do osób uciekających przed wojną domową w Syrii. Porównanie tych dwóch progra-

mów dobrze ilustruje spektrum oraz różnice pomiędzy scentralizowanym i zdecentralizowanym sposobem zarządzania polityką integracyjną. Choć zarówno „the Dispersal Scheme”, jak i „SVPRS” są nadzorowane i finansowane przez brytyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, różnią się pomiędzy sobą genezą i dynamiką zarządzania. Pierwszy z nich ma swój początek jeszcze w latach 90., kiedy system azylowy Wielkiej Brytanii musiał sprostać nowym wyzwaniom, a reformy polityki migracyjnej wpiły się w nurt modernizacji kraju za rządów Partii Pracy. W świetle labourzystowskich wyobrażeń, regulowanie napływu ludności miało zostać podporządkowane regułom ekonomii – w taki sposób, aby przynieść państwu jak najwięcej korzyści gospodarczych. Azylanci ze względu na swoją specyfikę i konieczność objęcia ich specjalną ochroną, nie wpisywali się wówczas w skalę „wymiernych korzyści dla Wielkiej Brytanii” (Fiałkowska, Wiśniewski, 2009, s. 6). System „the Dispersal Scheme” wyrastał więc na gruncie polityki krajowej nastawionej na maksymalizację zysków, w akompaniamencie wielu kryzysów, takich jak zamieszki na tle rasowym w 2001 r. czy też zamachy bombowe w 2005 r. Jego celem jest więc „rozproszenie” zakwaterowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w celu uniknięcia obciążenia wysiłkiem logistyczno-administracyjnym pojedynczych obszarów, a tym samym zapewnienie „bezpieczeństwa i porządku publicznego”. W 2012 r. podjęto decyzje o przyznawaniu kontaktów w zakresie kwaterowania azylantów w ramach tego programu spółkom prywatnym. Prywatyzacja kontraktów przyczyniła się do odsunięcia Rady Miasta Glasgow od procesów decyzyjnych, takich jak zapewnianie i administrowanie mieszkaniami czy decydowanie o ich jakości, która powinna podlegać standardom lokalnego planowania urbanistycznego (*Integration*). Finalnie „the Dispersal Scheme” krytykowane jest za słabe warunki, konserwację i świadczenie usług przez prywatnych wykonawców oraz peryferyjne lokalizacje o słabych perspektywach (Meer, Peace, Hill, 2021). Ponadto warto zaznaczyć, że od 2001 r. Glasgow gościło ok. 10% wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Wielkiej Brytanii, a jest jedynym szkockim miastem biorącym udział w programie (Mainwaring i in., 2020).

Inaczej sytuacja ma się w przypadku programu „SVPRS”, który wyrósł na gruncie reakcji publicznej na ruchy migracyjne w 2015 r. Pomimo antyimigracyjnej narracji tworzonej na użytek polityki wewnętrznej oraz wstępnych odmów rządu na wzięcie udziału w jakichkolwiek planach relokacji w UE, pod naciskiem presji społecznej zgodzono się na przesiedlenie 20 tys. osób uciekających przed wojną domową w Syrii

na terytorium Wielkiej Brytanii. Ustanowiono wówczas program „*Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme*” (zob. szerzej: UNHCR, *Towards integration*), w który zaangażowano władze na poziomie lokalnym – wszystkie 32 z nich w Szkocji zgodziły się na przyjęcie syryjskich uchodźców. Poszerzyło to geografie mieszkaniową dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej o ośrodki miejskie poza Glasgow oraz umożliwiło współpracę pomiędzy różnymi ośrodkami. Jest to też program lepiej finansowany i zapewniający większą autonomię władz lokalnych w zakresie decydowania o polityce mieszkaniowej niż „the Dispersal Scheme” (*Integration*).

Komentując to rozwiązanie warto jednak zaznaczyć, że z powodu poziomu finansowania i organizacji pomocy dla osób biorących udział w „SVPRS”, pogłębiać się mogą systemowe nierówności pomiędzy uchodźcami objętymi różnymi programami zakwaterowania (np. „the Dispersal Scheme”). Rząd centralny powinien rozważyć ujednoczenie systemu, w celu uniknięcia konfliktów i zapewnienia zrównoważonej polityki integracyjnej.

Glasgow stanowi przykład ośrodka, który ewoluował po 2015 r. w zakresie polityki integracyjnej związanej z mieszkalnictwem. W dalszym ciągu „SVPRS” nie jest rozwiązaniem idealnym, jednak wyznacza pewien kierunek wielopoziomowej współpracy pomiędzy różnymi ośrodkami decyzyjnymi w państwie – władzą centralną odpowiedzialną za finansowanie, ujednoczanie procedur oraz tworzenie platform do współpracy pomiędzy aglomeracjami, jak i władzami ośrodków miejskich, mających kompetencje decyzyjne w zakresie rodzaju, lokalizacji i przydatności mieszkań. Programy tworzone na ten wzór stanowią niejako umowę pomiędzy podmiotami lokalnymi i rządem państwa.

Współpraca z organizacjami pozarządowymi jest innym niezwykle ważnym aspektem budowania polityki integracyjnej w miastach europejskich po 2015 r. Warto przywołać tutaj przykład władz lokalnych Amsterdamu, które są otwarte na kontraktowanie działań adresowanych wobec migrantów na różnych płaszczyznach z NGO-sami. W Holandii na przeszkodzie udzielania skutecznej pomocy potencjalnym uchodźcom stoi czasem ich status prawny, co dotyczy zwłaszcza kwestii nieuregulowanego statusu, czyli braku odpowiednich dokumentów pobytowych. W stolicy znaleziono jednak sposób na obejście tego ograniczenia, poprzez dotowanie organizacji pozarządowych świadczących podstawowe usługi dedykowane tej grupie (Penninx, Garcés-Mascareñas, 2016, s. 155–189).

W Amsterdamie bliska współpraca z trzecim sektorem ma również miejsce na tle edukacji i szkolnictwa wyższego, a wsparcie w tym zakresie świadczy zakontraktowana *Foundation for Refugee Students*. Fundacja po pierwsze, pomaga ocenić jakie działania trzeba podjąć w celu uzyskania równoważnego tytułu zawodowego, po drugie, udziela pomocy w trakcie studiów, a po trzecie, wspiera w odnalezieniu się na rynku pracy po zdobyciu odpowiednich kwalifikacji. Program udzielanej pomocy uwzględnia poziom wykształcenia zdobytego w kraju pochodzenia i dopasowuje je pod holenderskie wymagania. Poza wspieraniem NGO-sów prowadzonych przez lokalną społeczność dla cudzoziemców, władze Amsterdamu wspierają również stowarzyszenia prowadzone bezpośrednio przez migrantów, które udzielają pomocy osobom napotyającym różne problemy w trakcie procesu integracji.

Są też inne obszary, które wymagają dopracowania i lepszej koordynacji ze strony lokalnych podmiotów udzielających pomocy uchodźcom w Amsterdamie. Zjawiskiem, które szczególnie zauważalne było w tym mieście w latach 2015–2016, były spontanicznie powstające formy wolontariatu, które nie były uwzględnione w ogólnym zarządzaniu kryzysowym przyjętym przez formalne instytucje i organizacje pozarządowe. Umiejętność włączenia oddolnych ruchów obywatelskich w działania podejmowane przez władze lokalne i trzeci sektor jest istotne z dwóch powodów: 1) potencjał ludzki w postaci wolontariuszy umożliwia skuteczniej organizować pomoc w dynamicznych warunkach, jakimi są kryzysy na tle zarządzania migracjami oraz 2) istnieje ryzyko, że osoby działające na zasadzie wolontariatu, bez odpowiedniej wiedzy i opieki będą utrudniać pracę wyspecjalizowanych jednostek bądź podejmować działania nie skonsultowane wcześniej ze specjalistami. Ponadto włączanie obywateli we współuczestniczenie w tworzeniu polityki integracyjnej wzmacnia jej trwałość i skuteczność na wielu płaszczyznach. Jeśli zinstytucjonalizowane podmioty dostosują się do dynamiki lokalnych warunków mogą wówczas stworzyć środowisko sprzyjające powstawaniu długofalowych rozwiązań w obliczu kryzysu (Boersma i in., 2018, s. 11).

## Wnioski

W obliczu tzw. kryzysu migracyjnego, władze aglomeracji z dużym odsetkiem osób z doświadczeniem migracyjnym musiały wdrażać innowacyjne rozwiązania do swoich lokalnych polityk. Co istotne, czyniły

to, biorąc pod uwagę literalną definicję procesu integracji, angażując zarówno społeczeństwo przyjmujące, jak i osoby objęte ochroną międzynarodową. Musiały zarządzać dynamiką migracji i integracji na wielu płaszczyznach (kwestie proceduralne, polityka mieszkaniowa, edukacja, zdrowie, antydyskryminacja itp.). Wszystkie dedykowane działania przyczyniały się tak naprawdę do poprawy warunków administracyjnych i społecznych różnych kategorii imigrantów: osób o nieuregulowanym statusie, osób, które otrzymały ochronę międzynarodową czy grup z pokoleniowym doświadczeniem migracyjnym.

Rozwiązania unijne czy państwowe wpływają na kształt polityk publicznych, jednak to aglomeracje czy miasta są finalnie fundamentem zarządzania długofalowymi procesami integracji migrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Pomijanie bądź ograniczanie ich autonomii może prowadzić do pogorszenia jakości życia oraz izolacji osób cudzoziemczych, a tym samym przyczynić się do konfliktów społecznych. Wypracowane w artykule wnioski mogą być w dalszej kolejności użyteczne dla innych aglomeracji polskich czy europejskich, które wykazują duży potencjał ruchów migracyjnych (takich jak np. Warszawa czy Poznań). Lokalny poziom integracji jest bowiem fundamentalny we wspomnianym procesie, dlatego kreatorzy polityk migracyjnych i integracyjnych powinni brać to pod uwagę.

W związku z powyższym, regionalne strategie ekonomiczno-społeczne mogłyby uwzględnić rolę migrantów w odrodzeniu czy wzmocnieniu lokalnych gospodarek. Ten wątek pozostawiamy na marginesie dyskusji, ponieważ głównym celem artykułu było wskazanie dobrych i innowacyjnych praktyk dużych aglomeracji europejskich po tzw. kryzysie migracyjnym 2015 plus.

### **Podziękowanie**

Artykuł nie powstałby bez wsparcia władz Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu.

### **Bibliografia**

*A practical guide for anti rumour agents. How to fight rumours and stereotypes about cultural diversity in Barcelona* (2016), Barcelona Interculturality Programme Directorate of Citizens' Rights and Immigration Services Area of Citizens' Rights, Participation and Transparency, Barcelona, [http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/sites/default/files/documentos/guia\\_antirumors\\_barcelona\\_2016\\_eng\\_0.pdf](http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/sites/default/files/documentos/guia_antirumors_barcelona_2016_eng_0.pdf).



- Anti Rumour*, Council of Europe, <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours>.
- Balicki J. (2010), *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.
- BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2015; Das Bundesamt in Zahlen 2016, Das Bundesamt in Zahlen 2017; Das Bundesamt in Zahlen 2018, Das Bundesamt in Zahlen 2019*, <http://www.bamf.de>.
- BENN in Buch, *Regelmäßige*, <https://www.benn-buch.de/termine/regelmäßige>.
- BENN, *Berlin Entwickelt Neue Nachbarschaften. Informationen*, [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/benn/download/Informationen\\_BENN.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/benn/download/Informationen_BENN.pdf).
- BENN, *Handlungskonzept BENN in Buch*, <https://www.benn-buch.de/konzepte>.
- Berlin Mobile Education Counselling Service (MoBiBe), <https://mobibe-berlin.com>.
- Berlin Mondiale, <http://berlin-mondiale.de/konzept-kriterien/konzept-englisch>.
- Boersma K., Kraiukhina A., Larruina R., Lehota Z., Nury E. O. (2018), *A port in a storm: Spontaneous volunteering and grassroots movements in Amsterdam. A resilient approach to the (European) refugee crisis*, "Social Policy & Administration. Wiley", vol. 53, nr 5.
- Das Bundesamt in Zahlen* (2015–2019), Federalny Urząd Niemiec ds. Migracji i Uchodźców.
- EUROSTAT, *Asylum in the EU Member States 1.2 million. First time asylum seekers registered in 2016 Syrians, Afghans and Iraqis continued to be the top citizenships*, 16.03.2017, Europa.eu, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STAT\\_17\\_632](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STAT_17_632), 10.02.2021.
- EUROSTAT, *First instance decisions on asylum applications 2014–2020*, 16.03.2021, Europa.eu, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics#Main\\_countries\\_of\\_destination:\\_Germany.2C\\_France\\_and\\_Spain](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany.2C_France_and_Spain).
- Fiałkowska K., Wiśniewski J. (2009), *Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii wobec uchodźców*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Godlewska-Szyrkowa J. (2016), *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego*, w: *Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, red. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, P. W. Zawadzki, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa.
- Gołębiowska K., Szulc N. (2020), *Local integration policy towards person under international protection in Berlin. Innovations after 2015 +*, „Przegląd Orientalistyczny UW”, nr 2–3, Warszawa.
- Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S. (2008), *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Integration Governance in Scotland. GLIMER WP3 Report* (2019), University of Edinburgh.

- Komunikat Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów *na temat imigracji, integracji i zatrudnienia*, Komisja Europejska Bruksela, 3.06.2003 Com (2003) 336 Final.
- Łotocki Ł., Zawadzki P. W. (2016), *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa.
- Mainwaring Ć., Mulvey G., Piacentini T., Hales S., Lamb R. (2020), *Migrant Solidarity Work in Times of 'Crisis': Glasgow and the Politics of Place*, "Nordic Journal of Migration Research", vol. 10, nr 4.
- Matusz-Protasiewicz P. (2013), *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, "Central and Eastern European Migration Review", vol. 2, no. 2, December.
- Meer N., Dimaio C., Hill E., Angeli M., Oberg K., Emilsson H. (2021), *Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the "local"*, "Comparative Migration Studies", vol. 9, nr 2.
- Nardelli A. (2015), *Angela Merkel's stance on refugees means she stands alone against catastrophe*, 8.12.2015, "TheGuardian", <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/08/angela-merkel-refugee-crisis-europe>, 26.01.2020.
- Penninx R., Garcés-Mascareñas B. (2016), *Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation*, "Migracijske i etničke teme", vol. 32, nr 2,
- Social Bee, <http://www.social-bee.de>.
- UNHCR (2015), *W tym roku do Europy dotarło już milion uchodźców i migrantów*, 6.06.2015, UNHCR Polska, <http://www.unhcr.org/pl/2531-plwiadomosci20-15w-tym-roku-do-europy-dotarlo-juz-milion-uchodzcow-i-migrantow.html>.
- UNHCR, *Towards integration, The Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme in the United Kingdom*, <https://www.unhcr.org/protection/basic/5a0ac9e84/towards-integration-the-syrian-vulnerable-persons-resettlement-scheme-in.html>.
- Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees* (2018), OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en>.

---

## **Integration policies towards persons under international protection at the local level. Selected cases of European agglomerations**

### **Summary**

The main aim of the article is to analyse integration policy towards persons under international protection in selected European agglomerations (such as Barcelona, Berlin, Glasgow, and Amsterdam). The main attention has been paid to local challenges

after 2015 and the so called “migration crisis”. Most of the articles available have overlooked aspects of the cities’ responsibility for long-term socio-demographic processes. Researchers have focused mainly on EU and national policies and solutions. Challenges related to the labour market, professional integration of people at risk of social exclusion, education, anti-discrimination, social and political participation of residents, and housing policy apply to migrant and host communities, and decision-makers at the local level.

**Key words:** integration policy, international protection, refugees, agglomerations, multi-level management of migration processes, Berlin, Glasgow, Amsterdam, Barcelona

