INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Kamila Fiałkowska
Jakub Wiśniewski

Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii wobec uchodźców

Warszawa 2009

Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii wobec uchodźców

Kamila Fiałkowska, Jakub Wiśniewski

WSTĘP

Wielka Brytania, jako jeden z pierwszych krajów „Starego Kontynentu", stała się krajem docelowym dla rzeszy migrantów. Mozaika narodowościowa oraz religijna Wielkiej Brytanii jest dla wielu ludzi przedmiotem afirmacji, esencją wielokulturalizmu i tolerancji wobec odmienności. Są jednak i tacy, dla których mnogość mniejszości narodowych, etnicznych i religijnych symbolizuje zanikanie tradycyjnych brytyjskich wartości, których znaczenie maleje w zderzeniu z wielością kultur występujących obecnie w kraju. Pomiędzy tymi dwoma ekstremami znajduje sie szerokie spektrum interakcji i zachowań ludzkich, które w dużej mierze decydują o tym, czy społeczeństwo zdaje sprawdzian z umiejętności życia w państwie wielokulturowym.

Przez dekady, na Wyspach Brytyjskich obecność przedstawicieli narodów całego świata była szczególnie widoczna w wielkich metropoliach. Obserwatorzy zauważają natomiast, że rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 i 2007 roku znacznie wpłynęło na pojawienie się imigrantów w dotychczas mniej naznaczonych przez nich regionach kraju, chociażby w słabiej zurbanizowanej Walii, czy też rolniczych terytoriach hrabstw takich jak Herefordshire (West Midlands), Lincolnshire (East Midlands) i Cambridgeshire (East of England)[1]. Wysiłki podejmowane na rzecz podtrzymania, czy też budowania spójności społecznej (*social cohesion*) coraz bardziej heterogenicznego społeczeństwa, są obecnie nieodłącznym elementem polityki, a zarazem wyzwaniem. Niewątpliwie w centrum tych działań znajdują się uchodźcy, którzy należą do grupy migrantów najszczelniej objętych opieką państwa, będąc jednocześnie obdarzonymi najmniejszym zaufaniem społecznym.

Polityka integracyjna jest częścią szerszej polityki migracyjnej i jako taka podlega długofalowym procesom kształtowania. W przypadku Wielkiej Brytanii, na obecny kształt polityki migracyjnej, tudzież integracyjnej, i jej wyjątkowość na tle innych państw europejskich, decydujący wpływ miała kolonialna historia i związki z państwami należącymi do Wspólnoty Narodów. Jest to widoczne zarówno w kolejnych aktach regulujących kwestie formalno-prawne, jak i w tak zwanych „stosunkach rasowych"[2] oraz powstaniu wielokulturowego społeczeństwa.

Niniejszy tekst jest próbą analizy polityki integracyjnej uchodźców w Wielkiej Brytanii, z uwzględnieniem tła historycznego, oraz skali napływu migrantów przymusowych, procesu kształtowania się polityki integracyjnej oraz oceną jej skuteczności i przedstawieniem niektórych rozwiązań integracyjnych. Jest on również refleksją nad tym, które brytyjskie rozwiązania integracyjne mogłyby być skutecznie aplikowane

[1] Commission for Rural Communities, A8 migrant workers in rural areas; Briefing Paper 2007, tekst dostępny pod adresem: http://www.ruralcommunities.gov.uk/files/A8%20migrant%20workers%20in%20rural%20areas2.pdf

[2] Stosunki rasowe (*race relations*) to termin używany w Wielkiej Brytanii od lat 60. XX wieku, określający stosunki i relacje między reprezentantami nowych grup migranckich a obywatelami brytyjskimi. Kolejne akty eliminujące dyskryminację w sferze publicznej, a także regulujące dostęp migrantów do opieki społecznej, zdrowotnej, edukacji, mieszkań komunalnych, noszą nazwę „Ustaw o Stosunkach Rasowych" (Race Relations Acta).

na gruncie polskim. Wyraźnie widoczna jest dysproporcja w liczbie uchodźców przyjmowanych przez oba kraje oraz w skali doświadczeń związanych z radzeniem sobie z dużą liczbą migrantów przymusowych, co w oczywisty sposób jest powodowane choćby historią czy kondycją gospodarczą Wielkiej Brytanii i Polski. Z uwagi na fakt, że Polska jest na etapie ewolucji z kraju typowo emigracyjnego do przyjmującego imigrantów, doświadczenia krajów imigracyjnych (w tym m.in. Wielkiej Brytanii), powinny stanowić źródło inspiracji i nauki w tworzeniu efektywnych narzędzi integracji uchodźców. Mając to na uwadze, należy również pamiętać o różnicach między tymi krajami, choćby takimi, jak inne zobowiązania międzynarodowe, w tym obecność Polski w strefie Schengen, czy też fakt posiadania przez Polskę jednej z najdłuższych wschodnich granic zewnętrznej Unii Europejskiej. To w oczywisty sposób zmienia pozycję geopolityczną państwa nakładając zobowiązania, które Wielkiej Brytanii w tym kontekście nie dotyczą, a co pośrednio związane jest z napływem azylantów i ich późniejszej integracji. Przez długi czas migranci humanitarni traktowali Polskę jako przymusowy przystanek na szlaku prowadzącym do Europy Zachodniej, m.in. do Wielkiej Brytanii. To, czy ta sytuacja ulegnie zmianie, zależy od wielu czynników. Bez wątpienia jednym z nich jest perspektywa ułożenia sobie życia w Polsce. To z kolei w olbrzymiej mierze zależy od faktu, czy integracja uchodźców zostanie poprowadzona w taki sposób, by wyjazd na „mityczny Zachód" nie był dla nich jedyną możliwością.

TŁO HISTORYCZNE NAPŁYWU IMIGRANTÓW DO WIELKIEJ BRYTANII

Nie sposób podjąć rozważań na temat imigracji do Wielkiej Brytanii i problemów integracji cudzoziemców bez odwołania się do jej bogatych doświadczeń w tej dziedzinie. Nie ulega bowiem wątpliwości fakt, że funkcjonujące obecne społeczeństwo wielokulturowe, kształt polityki migracyjnej i wyzwania związane z integracją, są ich pochodną.

Ustawa o obywatelstwie brytyjskim (*British Nationality Act*) z 1948 roku ustanowiła szeroką definicję obywatelstwa dla mieszkańców terytorium Wielkiej Brytanii i kolonii oraz niepodległych państw Wspólnoty Narodów (*Single Citizenship of the United Kingdom and the Colonies (CUKC) and Citizenship of Independent Commonwealth Countries (CICC)*). Ustawa mająca podtrzymać jedność Wspólnoty Narodów pod przywództwem Wielkiej Brytanii w istocie pozwoliła mieszkańcom tych terytoriów na osiedlenie się w Wielkiej Brytanii. Od tego momentu do początku lat 60-tych, Wielka Brytania przyjęła około pół miliona migrantów z byłych kolonii, co dla kraju osłabionego wojną i nieprzygotowanego mentalnie na duży i gwałtowny napływ obcej kulturowo ludności było sporym wyzwaniem[3].

Do momentu wprowadzenia w życie ustawy o obywatelach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Immigrants Act*) w 1962 roku, Wielka Brytania słynęła z bardzo liberalnej polityki imigracyjnej. Do zaostrzenia tego kursu przyczynił się sprzeciw społeczeństwa brytyjskiego, którego jednym z wyrazów były zamieszki na tle rasowym w 1958 roku w Notting Hill. Mimo, że próbowano podjąć się rozwiązania tej kwestii już wcześniej, to jednak delikatne stosunki z krajami należącymi do Wspólnoty Narodów nie pozwalały na definitywne rozwiązanie tego problemu. Kiedy jednak wartość Wspólnoty Narodów zaczęła maleć wobec powstających ugrupowań regionalnych, Wielka Brytania

[3]Ch. Joppke, *Immigration and the Nation-State; United States, Germany and Great Britain*, Oxford University Press 1999, s. 105.

zdecydowała się na uregulowanie kwestii postkolonialnych imigrantów, nawet za cenę porzucenia ideałów *imperium, nad którym słońce nigdy nie zachodzi.* Należy również pamiętać o tym, że imigracja ze „starych" krajów Wspólnoty Narodów (dotyczyło to głównie Australii i Kanady) nie budziła kontrowersji, w tym też kontekście ustawa z 1962 roku miała na celu głównie powstrzymanie napływu ludności z nowych krajów Wspólnoty, zwłaszcza z Indii i Pakistanu.

Kolejne posunięcia skupiały się na odbieraniu mieszkańcom byłych kolonii praw, które przyznawała im ustawa z 1948 roku. Tradycyjnie Partia Pracy była postrzegana jako prowadząca bardziej liberalną politykę migracyjną. Można było jednak zaobserwować zmianę tego kursu, gdy okazało się, że twarda polityka kontroli migracji przynosi politykom wymierne efekty w postaci głosów wyborczych. W obliczu walki o wyborcę sentymenty liberalne często były odłożone na bok i Partia Pracy w niczym nie ustępowała Partii Konserwatywnej we wprowadzaniu restrykcyjnych przepisów kontroli imigracji.

O ile imigracja do Wielkiej Brytanii w latach 50-tych i 60-tych była napędzana głównie czynnikami ekonomicznymi, to w późniejszych dekadach można zauważyć silną obecność czynników politycznych, jak choćby kryzys w Kenii[4], gdzie na fali polityki afrykanizacji, osoby posiadające obywatelstwo brytyjskie zostały zmuszone do zrezygnowania z niego za cenę pozostania w kraju. Alternatywą była emigracja do Wielkiej Brytanii, co też duża grupa uczyniła, powodując kryzys, przesilenie w rządzie, gwałtowny sprzeciw wobec napływu imigrantów, i w konsekwencji wprowadzenie kolejnego aktu prawnego ograniczającego swobody osiedlania się w Wielkiej Brytanii przez obywateli Wspólnoty Narodów, posiadających brytyjski paszport. W latach 70-tych przybyło około 27 tysięcy uchodźców z Ugandy pochodzenia indyjskiego, jak również uchodźców z Wietnamu, Chile i Argentyny[5].

Należy pamiętać, że Wielka Brytania dość szybko zdała sobie sprawę z potencjalnych problemów, jakie może powodować w życiu społeczeństwa napływ przedstawicieli innych kultur. Egzemplifikację tego stwierdzenia można znaleźć w słowach Roya Hattersleya, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Home Office*): „integracja bez kontroli jest niemożliwa, ale kontrola bez integracji jest mrzonką (*Integration without control is impossible, but control without integration is indefensible)*[6]. Te słowa na długo zapisały się w polityce migracyjnej Wielkiej Brytanii, tworząc jej dwa filary: z jednej strony ścisła kontrola i coraz bardziej restrykcyjne przepisy imigracyjne, z drugiej zaś większy nacisk na integrację i dobre stosunki rasowe (*good race relations*), co miała zapewnić odpowiednia legislacja. Kamieniem milowym była ustawa o stosunkach rasowych (*Race Relations Act*) z 1965 roku, która miała eliminować dyskryminację w miejscach publicznych.

Ideał dobrych "stosunków rasowych", czyli pokojowej koegzystencji ludności napływowej oraz obywateli brytyjskich w duchu tolerancji oraz integracji imigrantów z brytyjskim społeczeństwie, wcielano w życie nie bez oporów. W kontekście walki wyborczej, już w latach 60-tych, polityka imigracyjna została użyta jako instrument walki z przeciwnikiem politycznym, o czym może świadczyć choćby słynna mowa Enocha Powella o „rzekach krwi", które popłyną, jeśli imigranci nie zdecydują się przyjąć wartości społeczeństwa brytyjskiego oraz o potrzebie wydalania „opornych" na integrację. Również slogan wyborczy Petera

[4] Ibidem, s. 105.
[5] R. Miles, P. Cleary , *Britain: Post- Colonial Migration in Context*, *in Europe – A New Immigration Continent. Policies and Politics in Comparative Perspective*, Dietrich Thranhardt, Munster, 1996, s. 168.
[6] A. Favel, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Palgrave, 1998, s. 104.

Griffitsa, kandydata Partii Konserwatywnej, *If you want a nigger for a neighbour vote for Labour'* [jeśli chcesz mieć czarnucha za sąsiada głosuj na labourzystów][7] oddaje atmosferę tamtych czasów, kiedy poprawność polityczna nie była ceniona.

Era imperialnego obywatelstwa została zakończona w 1981 roku, kiedy została uchwalona Ustawa o Obywatelstwie Brytyjskim (*British Nationality Act*). Od tego momentu obywatele byłych kolonii zostali zrównani w prawach z innymi cudzoziemcami starającymi się o wjazd do Wielkiej Brytanii. Generalizując można powiedzieć, że uwaga polityków z imigrantów z byłych kolonii przeniosła się na migrację członków rodzin migrantów. Chodziło m.in. o powstrzymanie ich masowego osiedlania się na terytorium Wielkiej Brytanii oraz postawienie tamy rosnącej liczbie uchodźców.

Istotny jest fakt, że Wielka Brytania z konsekwencją realizowała postulat ścisłej ochrony granic z naciskiem na integrację imigrantów. Przez wiele lat jej politykę charakteryzował pewnego rodzaju konsensus głównych aktorów politycznych co do ścisłej kontroli imigracji i nacisku na integrację. Kwestia szczelności granic jest obecnie problemem mniej kontrowersyjnym, używa się nawet często określenia „twierdza" w odniesieniu do Wielkiej Brytanii (*fortress Britain*). W zasadzie dopiero od lat 90-tych ten stan rzeczy zaczął ulegać zmianie, w związku ze zmianą polityki migracyjnej prowadzonej przez Partię Pracy i jej głównych założeń, wedle których imigracja zaczęła być częściowo „pożądana", a nie postrzegana tylko jako zagrożenie. Działania integracyjne, w takim wydaniu, w jakim widzimy je obecnie, są normą dopiero od niedawna. Okazało się bowiem, że wcześniej praktykowana polityka antydyskryminacyjna nie doprowadziła do efektywnej integracji imigrantów ze społeczeństwem brytyjskim, choć oczywiście kolejne posunięcia w tej dziedzinie były niezwykle ważne. Często używane w literaturze migracyjnej określenie *path dependency*[8] pozwala wiele wyjaśnić, jeżeli chodzi o obecne problemy Wielkiej Brytanii w odniesieniu do migracji i integracji. Imperialna przeszłość państwa położyła cień na późniejszy rozwój i dynamikę imigracji oraz odpowiednią legislację w tym zakresie. Przekonanie o skuteczności legislacji antydyskryminacyjnej jako budulca stosunków rasowych i multikulturalizmu, okazało się złudne i obecnie to właśnie integracja, która przez lata była rozumiana jako tworzenie ram polityki antydyskryminacyjnej, jest jedną z najbardziej kontestowanych sfer polityki migracyjnej.

NAPŁYW UCHODŹCÓW DO WIELKIEJ BRYTANII; Ewolucja regulacji prawnych z uwzględnieniem problematyki UE

W drugiej połowie lat 80-tych w centrum politycznych dyskusji znaleźli się uchodźcy i azylanci, których liczba, w stosunku do dekad wcześniejszych, znacznie wzrosła. Chcąc ograniczyć napływ migrantów, po wybuchu wojny domowej na Sri Lance w 1985 roku, nałożono na ten kraj obowiązek wizowy,. Wkrótce

[7] J. Hampshire *Citizenship and Belonging. Immigration and the politics of Demographic governance in post-war Britain*, 2006, s. 32.

[8] Zależność od szlaku (path dependency) w tym kontekście oznacza, że wcześniejsze wybory polityczne w odniesieniu do polityki migracyjnej, w pewien sposób zawężają stosowanie możliwych opcji w przyszłości. Jako, że całkowita zmiana kursu polityki jest kosztowna i ryzykowna politycznie, kolejne decyzje wpisują się w logikę wcześniejszych postanowień w tej dziedzinie (polityki migracyjnej).

obowiązek ten zaczął również dotyczyć Bangladeszu, Ghany, Indii, Nigerii i Pakistanu, a zatem krajów, z których migranci humanitarni stanowili wysoki procent przybywających do Wielkiej Brytanii[9].

Ramy prawne systemu imigracyjnego powstawały na tle toczącej się debaty publicznej. W latach 1985-1990, liczba wniosków o status uchodźcy wzrosła bowiem z około 4 tys. rocznie do 38 tys. w roku 1990[10]. W polityzacji tego problemu ogromną rolę odegrały media umiejętnie wykorzystując fakt, że społeczeństwo odczuwało pewien dysonans, co do tego, czy rzeczywistym uchodźcą może być osoba, która przemierzyła tysiące kilometrów, często z narażeniem życia, aby dotrzeć właśnie do Wielkiej Brytanii. Poddając intencje uchodźców w wątpliwość, zwracano wówczas uwagę, że istnieją inne bezpieczne kraje, dużo bliżej od Wielkiej Brytanii.

Jak zauważył Will Sommerville[11], odpowiedź polityków na wzmożony napływ uchodźców była bardziej pragmatyczną reakcją niż strategicznym planowaniem, przykładem czego są cztery kolejne ustawy powstałe w ciągu dekady (między 1985 a 1997 rokiem) regulujące napływ migrantów z Hong Kongu. Okazało się, że polityka migracyjna w odniesieniu do tego problemu nie odpowiadała zmieniającym się szybko realiom współczesnego świata.

W latach 90-tych procedury azylowe i uchodźcze przeszły wiele reform i zostały poddane rygorystycznemu nadzorowi. Ustawa o Procedurach Odwoławczych z zakresu Azylu i Imigracji z 1993 r. (*Asylum and Immigration Appeals Act*) inkorporowała do porządku prawnego Wielkiej Brytanii Konwencję Genewską z 1951 roku. Potwierdziła ona tym samym prawo do politycznego azylu, jednocześnie przyśpieszyła proces podejmowania decyzji eliminując z niego wnioski uznane za bezpodstawne, wprowadziła nowe rozwiązania mające na celu zminimalizowanie możliwości oszustwa oraz zlikwidowała niektóre z możliwości apelacji[12]. Uznano również za uzasadnione ograniczenie wolności azylantów w trakcie rozpatrywania ich wniosków. Stało się to przedmiotem krytyki także po kolejnych nowelizacjach ustawy o azylu, bowiem azylanci zatrzymywani byli na czas nieokreślony, często bez dostępu do odpowiedniej opieki medycznej, w tym do pomocy psychologicznej. Krytykowano również dyskrecjonalność i nieweryfikowalność decyzji urzędników[13].

W drugiej połowie lat 90-tych zauważono gwałtowny wzrost liczby aplikacji o azyl. Odpowiedzią były kolejne akty prawne sprawiające, że uzyskanie statusu uchodźcy stawało się coraz bardziej skomplikowaną procedurą. Ustawa o azylu i imigracji z 1996 roku wprowadziła nowe mechanizmy mające zmniejszyć liczbę osób dostających status uchodźcy, przede wszystkim wprowadzając automatyczną odmowę rozpatrywania aplikacji od osób z krajów postrzeganych jako bezpieczne. Odmówiono dostępu do środków opieki społecznej tym wnioskodawcom, którzy złożyli swoje aplikacje będąc w Wielkiej Brytanii ('in country' applicants), w odróżnieniu od osób, które aplikacje złożyły w

[9] R. Miles, P. Cleary *Britain: Post- Colonial…op cit*, s. 169, Ch. Boswell, *European migration policies in flux*, 2003, s. 57.
[10] Z. Layton- Henry, *Britain: from immigration control to migration management in Wayne*, w: A. Cornelius; *Controlling Immigration. A global perspective*, 2004, s. 326.
[11] Will Somerville *Immigration under New Labour,* 2007, s. 19.
[12] J. Money, *Fences and Neighbors. The political geography of immigration control*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1999, s. 71
[13] Refugee Council, Briefing on the Government's Immigration and Asylum White Paper, lipiec 1998 http://www.refugeecouncil.org.uk/.

miejscach takich, jak lotniska czy porty morskie[14]. W wielu wypadkach takie rozwiązanie stawiało uchodźców w sytuacji bez środków do życia, co spowodowało, że wkrótce przeniesiono odpowiedzialność za los tych osób na władze lokalne[15].

Wiele wskazywało na to, że ówczesne systemy: kontroli migracji oraz azylowy, były coraz bardziej podatne na erozję i mniej wydolne. Na fali krytyki tego stanu, obiecując zmiany, w 1997 roku do władzy doszła Partia Pracy.

Jak już wspomniano, lata 90-te to okres, kiedy system azylowy musiał sprostać wyzwaniu zwiększonego napływu imigrantów. To także czas szybkiego rozwoju gospodarczego i poprawy sytuacji na rynku pracy. Aby sprostać wyzwaniom gospodarczym i konkurencji na globalnym rynku, Wielka Brytania musiała zreformować swoją politykę migracyjną, aby przyciągać tzw. *brain power*, wszak w gospodarce i ekonomii opartej na wiedzy nie sposób bazować tylko na rodzimych zasobach. Nieodzowna była szersza rekrutacja specjalistów z różnych dziedzin, a także pracowników z sektorów usług, służby zdrowia, edukacji, komunikacji i innych. Dochodząc do władzy w 1997 roku, Partia Pracy wielokrotnie podkreślała dążenie do zmian i reform dotychczasowego systemu. Pewnego rodzaju *novum* w ramach polityki migracyjnej była koncepcja zarządzania migracjami, co oznaczało zorganizowany i przede wszystkim wykonalny system kontroli imigracji oraz monitorowanie procesów integracji imigrantów, jak również edukację obywateli o potrzebie wsparcia imigrantów w procesie ich adaptacji do nowych warunków. Było to kluczowe hasło dla reform polityki imigracyjnej za rządów Partii Pracy i wpisywało się w nurt programu modernizacji kraju.

Podstawowe problemy zidentyfikowane przez rząd Tony'ego Blaira to przede wszystkim problematyka uchodźców i reforma polityki azylowej, rekrutacja wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy mieli wypełnić luki w brytyjskim rynku pracy, a także kwestie wspólnej polityki migracyjnej Unii Europejskiej i jej przyszłe rozszerzenie (oraz związane z tym otwarcie brytyjskiego rynku pracy). W świetle tych reform polityka migracyjna została w dużej mierze podporządkowana regułom ekonomii, kwestie azylowe stanowiły zaś pewnego rodzaju element zagrożenia dla uporządkowanej koncepcji zarządzania migracjami[16]. Innymi słowy, zarządzanie migracjami miało regulować mechanizmy napływu ludności do kraju w taki sposób, aby przynieść mu jak najwięcej korzyści ekonomicznych, zatem w tym kontekście uchodźcy 'nie mieścili' się w skali wymiernych korzyści dla Wielkiej Brytanii.

Pierwszym dokumentem programowym zapowiadającym zmiany w polityce migracyjnej była biała księga na temat imigracji, „Sprawiedliwiej, szybciej, zdecydowaniej: Nowoczesne podejście do kwestii imigracji i azylu" („Fairer, Faster and Firmer: A modern approach to immigration and asylum"), która została opublikowana przez nowy rząd w 1998 roku. Owo nowe podejście zakładało ściślejszą współpracę różnych agend rządowych, bardziej rygorystyczną kontrolę oraz ulepszenie przepływu informacji poprzez skomputeryzowanie system baz danych[17].

---

[14] A. Geddes, A. Geddes *The Politics of Migration and Immigration in Europe,* Sage Publications, London, 2003, s. 42.
[15] W. Somerville, op cit, s. 20.
[16] D. Flynn. *New Borders, New Management; The dilemmas of modern immigration policies.* Ethnic and Racial Studies, Vol 28, no 3, 2005, s. 464.
[17] White Paper *Fairer, Faster and Firmer,* Chapter 4- The way Ahead-An Integrated Approach, : http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4018/4018.htm

Było to preludium do wejścia w życie w 1999 roku nowelizacji ustawy o azylu i migracji, która zaszkodziła liberalnej dotychczas reputacji nowego rządu. Nowe prawo miało ulepszyć mechanizmy zarządzania migracjami i wyjść naprzeciw wyzwaniom globalnego rynku, a tym samym rosnącej liczbie migrantów. Ustawa wprowadziła zasadę rozmieszczenia azylantów na terytorium Wielkiej Brytanii w miejscach ściśle do tego wyznaczonych oraz zastąpiła wsparcie finansowe bonami na żywność[18]. Zadecydowano o powołaniu Agencji Krajowego Wsparcia Azylowego (*NASS-National Asylum Support Service*), mającej wspierać azylantów i służyć im pomocą w znalezieniu mieszkania oraz ewentualnym wsparciem finansowym. Niedługo potem media zaczęły prezentować efekty wprowadzonej legislacji. Nieodpowiednie wsparcie reform w postaci niewystarczających funduszy oraz braku konsultacji ze społecznościami lokalnymi spowodowało, że na lokalnym gruncie rozmieszczenie azylantów przyniosło wiele problemów społecznych, jak choćby ataki na tle rasistowskim, zwłaszcza w miejscach, które wcześniej nie doświadczały napływu azylantów i uchodźców[19]. Rok 2000 przyniósł Wielkiej Brytanii więcej wniosków o azyl, niż jakiemukolwiek innemu państwu UE, co wywołało wrażenie, że prowadzi ona zbyt liberalną politykę azylową. Znaczenia nabrało zjawisko tak zwanych „fałszywych azylantów" (*bogus asylum seekers*), które zostało silnie nagłośnione w mediach określających nim osoby aplikujące o status uchodźcy w Wielkiej Brytanii. Należy zaznaczyć, że w świetle obowiązującego prawa, każda osoba będąca w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia oraz będąca ofiarą prześladowań ma prawo ubiegać się o ochronę w wybranym przez siebie bezpiecznym kraju, dlatego też nazywanie aplikantów 'fałszywymi azylantami' nie ma uzasadnienia prawnego (mówimy tu o sytuacji przed wydaniem ostatecznej decyzji o przyznaniu ochrony) oraz jest etycznie niewłaściwe i ma konsekwencje w kreowaniu negatywnego wizerunku uchodźców przez media. Kraje, z których uchodźcy docierali do Wielkiej Brytanii to Irak, Sri Lanka, była Jugosławia, Afganistan i Iran. W 2002 roku liczba złożonych wniosków wyniosła około 110 tys., co oznaczało, że restrykcyjna już wtedy legislacja nie powstrzymała napływu uchodźców[20].

W tym samym roku wprowadzono kolejną nowelizację ustawy o imigracji, gdzie ściślejszemu nadzorowi poddano kwestie azylu proponując wprowadzenie systemu dowodów osobistych dla uchodźców oraz pobieranie odcisków palców aplikujących po to, by zminimalizować możliwość oszukania systemu. Ponadto zaczęto się posługiwać listą krajów uznanych za bezpieczne, na której znalazły się państwa takie jak: Albania, Jamajka, Macedonia, Mołdowa, Mongolia, Serbia, Nigeria (tylko mężczyźni) i Ghana (tylko mężczyźni), Boliwia, Brazylia, Ekwador, RPA, Indie i Ukraina, uznając wnioski o azyl obywateli wyżej wspomnianych krajów jako bezzasadne[21]. Postanowiono również, że wyżywienie i schronienie zostanie odmówione każdemu, kto nie zdoła złożyć stosownych dokumentów o azyl tak szybko, jak to jest możliwe od momentu przyjazdu do Wielkiej Brytanii. Maksymalny czas na wykonanie tych czynności określono jako 3 dni. Już wkrótce po wprowadzeniu kontrowersyjnego przepisu prasa donosiła, że nie tylko ci, którzy nie zdołali dokonać formalności w 3 dni po przyjeździe byli zmuszeni do egzystencji na

[18] Tekst ustawy dostępny jest pod adresem: Immigration and Asylum Act of 1999: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/ukpga_19990033_en_1

[19] Ian Burrell "Knifings and knuckledusters: the problems of dispersal. http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/knifings-and-knuckledusters--the-problems--of-dispersal-665633.html

[20] D. Flynn, *New Borders*, op cit, s. 447.

[21] K. Bennett, T. Heath and R. Jeffries, *Asylum Statistics, United Kingdom* 2006, s. 9, tekst dostępny pod adresem: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1407.pdf.

ulicach, ale także ci, którzy złożyli wnioski w wymaganym urzędowo czasie, ale wskutek błędów systemowych nie dostali odpowiedniego wsparcia[22]. Niemniej jednak, decyzją sądu apelacyjnego w 2004 roku uznano, że wsparcie nie może być wycofane do momentu, kiedy osoba nie złoży stosownych dokumentów, potwierdzających jej zdolność do samodzielnego utrzymania się[23].

Wynikiem powyższych zmian był wyraźny spadek liczby wniosków o azyl - w 2005 roku otrzymano ich już tylko 25,710 tys. Jednocześnie wzrosła liczba deportacji osób, które nie zdołały zalegalizować pobytu w Wielkiej Brytanii, z 7,165 tys. w 1997 r. do 13,730 tys. w 2005 r.[24].

Wyraźną zmianę w formułowaniu polityki migracyjnej Wielkiej Brytanii spowodował zamach terrorystyczny na USA w 2001. Od tego czasu rząd skupił się na sprawach bezpieczeństwa państwa i ochrony granic. Uchwalona w 2001 roku ustawa o antyterroryzmie, zapobieganiu przestępstwom i bezpieczeństwie (*Anti-terrorism, Crime and Security Act*) mówiła o tym, że imigranci podejrzani o udział w organizacjach terrorystycznych mogą zostać internowani. Kwestie polityki azylowej są w tym kontekście istotne, choćby ze względu na to, że tuż po zamachach bombowych w Londynie w lipcu 2005 roku Tony Blair przyznał, że azyl zostanie odmówiony każdemu, kto zaangażował sie w działalność organizacji terrorystycznych lub też nakłaniał innych do przystąpienia do takich organizacji[25]. Ostatnio wprowadzoną zmianą, której wpływ jak na razie trudno ocenić, jest Ustawa o Granicach, Obywatelstwie i Imigracji z 2009 roku (*Borders, Citizenship and Immigration Act*). Jej zadaniem jest uprościć przepisy prawa imigracyjnego, wzmocnić ochronę granic i zreformować proces naturalizacji.

W odniesieniu do naturalizacji, najważniejsze przepisy dotyczą przede wszystkim wprowadzenia „okresu próbnego" dla potencjalnego przyszłego obywatela Wielkiej Brytanii, w trakcie którego nie tylko musiałby się wykazać, jak to enigmatycznie określono w dokumencie, „dobrymi cechami charakteru", ale także aktywnym udziałem w życiu lokalnej społeczności i pracą na jej rzecz. Jest to egzemplifikacja koncepcji "wypracowanego obywatelstwa" (*earned citizenship*) zaproponowanej rok wcześniej w zielonej księdze „Ścieżka do obywatelstwa" („Path to Citizenship"), w myśl której jest ono nagrodą za podjęcie określonych wysiłków na rzecz społeczeństwa. Ponadto w niektórych warunkach, co ma określić dodatkowa legislacja, praca na rzecz społeczności lokalnych mogłaby skrócić czas oczekiwania na obywatelstwo. Ustawa ta została szybko poddana krytyce ze względu na fakt, że nie zmieniła ona polityki wobec nieletnich azylantów dotyczącej czasu i warunków ich internowania, co zostało zauważone przez Towarzystwo ds. Dzieci (Childrens' Society) oraz nie determinowała form pomocy subsydiarnej (tj. nadania statusu innego niż status uchodźcy, np. ochrony humanitarnej) kwalifikujących się do minimalnego okresu pobytu w celu uzyskania obywatelstwa.

---

[22] BBC News, *Head to head: Asylum policy*, Thursday, 28 August, 2003, tekst dostępny pod adresem: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3189263.stm.

[23] K. Bennett, T. Heath, R. Jeffries, op cit s. 9.

[24] Tina Heath, Richard Jeffries and Sarah Pearce *Asylum Statistics United Kingdom 2005*, Home Office, 22.08.2006: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1406.pdf).

[25] Przemowa Tony'ego Blaira na konferencji prasowej dostępna jest pod adresem: http://www.number-10.gov.uk/output/page8041.asp). Wkrótce te słowa znalazły egzemplifikację w Ustawie o Imigracji, Azylu i Narodowości (IAN - Immigration, Asylum and Nationality Act of 2006), tekst dostępny pod adresem: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/pdf/ukpga_20060013_en.pdf).

Wielka Brytania, jako członek Unii Europejskiej, podlega procesom europeizacji prawa, zwłaszcza w kontekście wypracowania szerszej platformy współdziałania w ramach tworzenia wspólnej polityki migracyjnej. Proces harmonizacji polityki migracyjnej UE niewątpliwie skomplikowany, jest dla Wielkiej Brytanii tym bardziej trudny ze względu na fakt, że państwo to przez długi czas cieszyło się relatywną autonomią w tym względzie. Od chwili, kiedy na mocy Traktatu Amsterdamskiego polityka migracyjna przeszła do tzw. pierwszego filaru UE (a więc weszła w zakres kompetencji wspólnotowej), Wielka Brytania zdawała się być nawet bardziej zdeterminowana, aby nie dopuścić do erozji wypracowanego przez dekady systemu kontroli migracji. Naturalną konsekwencją tego niechętnego stanowiska była po części decyzja o nieprzystąpieniu do porozumienia z Schengen (1985 r.).

W odróżnieniu od innych państw członkowskich UE, które raczej preferowały "ucieczkę do Europy" w sensie dzielenia się ciężarem odpowiedzialności w przyjmowaniu imigrantów, Wielka Brytania pozostała niejako w opozycji[26]. Należy jednak zaznaczyć, że o ile Wielka Brytania była niechętna wspólnej polityce imigracyjnej i raczej dążyła do zachowania dotychczasowych kompetencji w kreowaniu tej polityki, o tyle w kwestii polityki azylowej naciskała na większą solidarność krajów, co pozwoliłoby zharmonizować regulacje dotyczące azylu i uniknąć sytuacji, w których dane państwo jest postrzegane jako prowadzące liberalną politykę azylową. Lęk bycia postrzeganym w taki właśnie sposób oraz poczucie zagrożenia zalewem imigrantów z kontynentalnej Europy był podsycany zwłaszcza przez media alarmujące o możliwych, katastrofalnych skutkach erozji systemu kontroli imigracji i szczelności granic.

Wymierne rezultaty w harmonizacji polityki migracyjnej UE przyniosła Konwencja Dublińska z 1990 r., która weszła w życie dopiero w 1997 roku. Zniosła ona możliwość aplikowania o azyl w więcej niż jednym kraju (*asylum shopping*) oraz zobowiązała właściwe państwo do rozpatrzenia wniosku o azyl likwidując sytuację, w której azylant mógł być przekazywany z jednego państwa członkowskiego do drugiego (*refugees in orbit*). Porozumienie Dublin II (2003 r.) uściślało, które państwo członkowskie powinno zająć się rozpatrzeniem wniosku o azyl[27].

Pomimo tego, że powściągliwość Wielkiej Brytanii wobec uwspólnotowienia polityki migracyjnej była aż nadto widoczna, to, jak podaje Will Sommerville[28], od 1999 (kiedy Traktat Amsterdamski wszedł w życie) do 2004 roku, Wielka Brytania opowiedziała się za wszystkimi siedmioma proponowanymi reformami w polityce azylowej, pozostając niechętna zmianom we własnym systemie kontroli granic i polityce wizowej (przyjęła tyko 6 na 21 proponowanych zmian). Również w dyskusji nad miejscem polityki migracyjnej w traktacie lizbońskim, Wielka Brytania zachowała możliwość wyboru metodą opt in/out[29].

---

[26] Wielka Brytania jako państwo przywiązane do swojej niezależnej pozycji w kwestii kreowania polityki migracyjnej, niechętnie odniosło się do przesunięcia kompetencji polityki imigracyjnej z ówczesnego trzeciego do pierwszego filaru UE, co nastąpiło w Traktacie Amsterdamskim. Preferując międzyrządową współpracę, Wielka Brytania była raczej sceptyczna wobec „uwspólnotowienia" kwestii swobody przepływu osób wewnątrz UE, polityki migracyjnej, w tym azylowej oraz wcielenia w życie porozumienia z Schengen i poddania ich pod proces decyzyjny tam obowiązujący. W obliczu tych zmian wynegocjowano protokół 'opt in/out', który umożliwił Wielkiej Brytanii na opowiedzenie się za tymi decyzjami, które jej odpowiadają (A.Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, op cit, s. 137, D. Flynn, *New Borders…,* s. 472).

[27] J. Balicki, P. Stalker, *Polityka imigracyjna i azylowa. Wyzwania i dylematy,* Warszawa 2006, s. 179.

[28] Will Somerville, op cit, s. 71.

[29] BBC News *EU-wide migration policy 'needed',* March 26, 2008, dostępne pod adresem: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7314300.stm

Od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, Unia Europejska uzyskała prawne kompetencje w tworzeniu polityki integracyjnej, natomiast od 2004 roku, Rada Europejska adaptowała program haski, który podkreślał potrzebę szerszej kooperacji narodowych programów integracyjnych z polityką unijną, po to by stworzyć tak zwane 'wspólne podstawowe zasady integracji imigrantów' (*Common Basic Principles (CBP)*)[30]. Rada Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (*Justice and Home Affairs Council*) przyjęła w 2005 roku CBP jako bazę działań integracyjnych w państwach członkowskich UE podkreślając ich wagę w kreowaniu holistycznego podejścia do kwestii integracji[31].

Na długo przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego (grudzień 2009 r.), w 1999 roku, na spotkaniu w Tampere oraz nieco później w Hadze, zapoczątkowano tworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS), mającego na celu harmonizację polityki azylowej UE, który wykraczałby poza minimalne standardy wyznaczane dyrektywami. Tworzenie systemu miało się odbywać w dwóch fazach, z których pierwsza, zakończona w 2007 roku, wdrożyła cztery instrumenty standaryzujące politykę azylową członków UE: regulacja dublińska (343/2003/EC), dyrektywa w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony (2003/9/EC), dyrektywa kwalifikacyjna (2004/83/EC) i procedury przyznawania azylu (2005/85/EC). Zakończenie wdrażania drugiej fazy planowane jest na rok 2010. Podczas tego procesu, Komisja Europejska zaproponowała w 2008 roku modyfikacje dotychczasowych narzędzi proponując m.in. poprawki do regulacji dublińskiej do dyrektywy dotyczącej warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl[32].

Wkrótce też zarysowały się potencjalne problemy płynące ze standaryzacji prawa brytyjskiego z przepisami UE. Przede wszystkim uznano, że Wielka Brytania nie wprowadzi proponowanej zmiany dyrektywy w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony i utrzyma ją w dotychczasowo zaakceptowanej formie (nie zgodzono się zatem na nowelizację przepisów o dostępie azylantów do rynku pracy, większego wsparcia finansowego uchodźców oraz określenia maksymalnego czasu przetrzymywania osoby wnioskującej o azyl)[33]. W sprawie rozporządzenia dublińskiego przyjęto natomiast proponowaną zmianę, aby rozszerzyć jego zasięg na osoby ubiegające się o udzielenie ochrony subsydiarnej (forma pomocy osobom nie rozpoznanym jako uchodźcy w świetle przepisów Konwencji Genewskiej z 1951 roku) oraz włączyć pozostających na utrzymaniu krewnych do regulacji prawnych dotyczących łączenia rodzin[34].

---

[30] Commission on the European Communities (2007) *Third Annual Report on Migration and Integration*, dostępne pod adresem:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf, s.. 4.

[31] European website on Integration. 'About Us.' http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm, oraz Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, *Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii,* 01.09.2005 COM (2005) 389, s.3.

[32] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (wniosek o przekształcenie): COM(2008) 815, Bruksela, 3.12.2008 : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:PL:PDF.

[33] House of Lords, European Union Committee, 7th Report of Session 2008–09The United Kingdom opt-in: problems with amendment and codification:
http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/55/55.pdf, s.6

[34] Ibidem, s.7.

W debacie politycznej i medialnej wiele mówiono o tym, że harmonizacja polityki azylowej UE spowoduje spadek atrakcyjności Wielkiej Brytanii wśród azylantów, dlatego też frustrację powodował dość wolny proces kształtowania tej polityki. Niemniej jednak nie jest oczywiste, czy decyzje azylantów o przyjeździe do danego kraju są podejmowane właśnie na bazie informacji o dostępnym zabezpieczeniu socjalnym, czy dostępie do rynku pracy. Bardziej prawdopodobne jest, że o wielu regulacjach azylanci dowiadują się dopiero będąc na miejscu. Jako, że Wielka Brytania od wielu dekad stanowi cel imigracji ludzi z licznych dotkniętych konfliktami i ubóstwem krajów, teza, że to właśnie sieci migranckie, jak również wyobrażenia na temat kraju docelowego, wpływają na wybór kraju migracji, wydaje się uzasadniona.

Wydaje się, że Wielka Brytania długo kalkulowała wszelkie za i przeciw ściślejszej kooperacji z UE w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Pomimo początkowej niechęci Wielkiej Brytanii wobec harmonizacji prawa krajowego z przepisami unijnymi, okazuje się jednak, że UE jest partnerem godnym rozważenia w podjęciu ściślejszych działań w dziedzinie polityki azylowej. Dzielenie się odpowiedzialnością za przyjmowanie uchodźców z innymi krajami członkowskimi UE, poza oczywistymi korzyściami płynącymi ze współpracy, ma ponadto niebagatelne znaczenie w dobie krytyki rządu za przyjmowanie jakoby zbyt liberalnej postawy względem azylantów i uchodźców. Nie bez znaczenia jest również fakt, że w Wielkiej Brytanii polityka kontroli migracji prowadzona była pod większym niż gdziekolwiek indziej w Europie naciskiem opinii publicznej. Wpływało to na coraz bardziej restrykcyjne przepisy, często nie będące w zgodzie z prawem międzynarodowym. Zintensyfikowanie działań integracyjnych jest z kolei koniecznością wynikającą przede wszystkim z faktu, że duża część imigrantów, w tym uchodźców, zamierza na stałe osiedlić się w Wielkiej Brytanii, a stopień ich integracji i poczucia przynależności do Wielkiej Brytanii pozostaje kwestią dyskusyjną.

SKALA I CHARAKTER NAPŁYWU AZYLANTÓW I UCHODŹCÓW

Jak wcześniej wspomniano, Wielka Brytania jest tradycyjnym krajem imigracyjnym, do którego trafiają wszystkie kategorie imigrantów – pracownicy, krewni osób mieszkających na Wyspach, a także azylanci. W grupie rezydentów długoterminowych, największą kategorię stanowią imigranci zarobkowi (około 44,3% w 2006 roku). Obywatele państw trzecich (tj. nie należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego) przebywający legalnie na terytorium Wielkiej Brytanii, stanowią około 3,5% ludności tego kraju (około 2 mln 145 tys. osób). Ponadto szacuje się, że około 9,3% obywateli brytyjskich to osoby urodzone poza Wielką Brytanią[35].

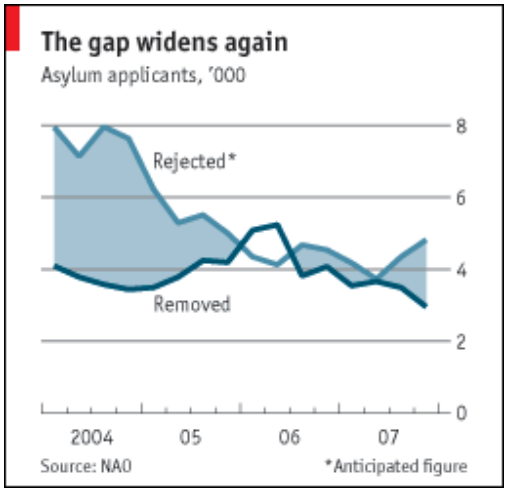
W ostatnich latach liczba osób wnioskujących o azyl w Wielkiej Brytanii podlegała istotnym fluktuacjom. Jeszcze w 2002 r. do Wielkiej Brytanii trafiało 84 tys. azylantów wraz z rodzinami. W wyniku zwiększenia środków bezpieczeństwa na granicach (wzrostliczby patroli morskich i zaostrzenie polityki wizowej) liczba wniosków azylowych spadła w 2008 roku do poziomu 26 tys. (23 tys. wnioskodawców w 2006 roku). Spadek był w dużej mierze związany także z sytuacją międzynarodową (zakończeniem lub wyciszeniem konfliktów zbrojnych generujących masowe przemieszczenia ludności, np. w Iraku). W ostatnich dwóch latach liczba wniosków zaczęła jednak ponownie wzrastać, do czego przyczyniły się narastające problemy społeczne, takie jak ogólnoświatowy kryzys gospodarczy czy problemy lokalne (kryzys w Zimbabwe).

[35] Will Somerville, op cit, s. 88.

Spadek wniosków azylowych umożliwił Ministerstwu Spraw Wewnętrznych uporanie się z nadwyżką 450 tys. nierozpatrzonych wniosków (niektórych złożonych jeszcze w połowie lat 90-tych). Stanowiło to schedę po rządach konserwatystów, w trakcie których system przeżywał swego rodzaju apogeum niewydolności. Było to przedmiotem krytyki w czasie kampanii wyborczej przed wyborami w 1997 roku. Blisko pół miliona nierozpatrzonych aplikacji stanowiło widomy znak ułomności brytyjskiego systemu azylowego. Warto dodać, że owa nadwyżka, ze względu na koszty utrzymania azylantów (którzy w czasie oczekiwana na decyzję nie mogą podejmować zatrudnienia), obciążyła budżet brytyjski w okresie kwiecień 2007-kwiecień 2008 na sumę 600 mln funtów. W 2008 roku udało się wyeliminować 150 tys. wniosków ze wspomnianej nadwyżki. Nadrabiane zaległości ma potrwać według władz do 2011 roku. Należy przyjąć te zapowiedzi z rezerwą biorąc pod uwagę, że część wniosków nie może zwykle zostać rozpatrzona z przyczyn obiektywnych, takich jak ograniczenia budżetowe.

W wyniku reformy przeprowadzonej przez rząd Partii Pracy stosuje się zasadę, że wniosek jest rozpatrywany przez jednego funkcjonariusza imigracyjnego. W 1997 roku proces decyzyjny (od złożenia wniosku do wydania decyzji) trwał przeciętnie 22 miesiące, w 2007 roku – 7 miesięcy. Niestety, wiele innych problemów nie zostało wyeliminowanych. W 2008 roku, po przejściowej poprawie, liczba zalegających wniosków znowu zaczęła wzrastać. Obowiązków związanych z procesowaniem wniosków systematycznie przybywa z uwagi na wprowadzony w 2005 roku przepis mówiący, że ochrona międzynarodowa udzielana jest tylko na okres 5 lat (jesienią 2010 roku 8 tys. wniosków uchodźców będzie podlegało takiemu przeglądowi). Ponadto narastał problem osób, których wnioski zostały odrzucone, przy czym nie zostały one wydalone z kraju. W styczniu 2009 roku raport Krajowego Biura Obrachunkowego (*National Audit Office*) wskazywał, że liczba odrzuconych wniosków jest rokroczne wyższa, niż liczba osób deportowanych w danym roku. Według Home Office, problemy wynikały z niedostatecznej liczby miejsc w ośrodkach deportacyjnych, gdzie w pierwszym rzędzie starano się umieszczać obcokrajowców, którzy kończyli odsiadywanie wyroków w brytyjskich zakładach karnych. Od 2009 roku władze zaczęły intensywnie inwestować w nowe ośrodki – Przyjmuje się, że do 2013 roku zostanie dodanych nowych 1626 miejsc, co stanowić będzie wzrost o 64%. W czerwcu 2009 roku, brytyjski system azylowy został poddany druzgocącej krytyce w raporcie parlamentarnej Komisji Wydatków Publicznych. W raporcie zwracano uwagę na błędy w bazach danych (przekłamania, błędy w zapisach nazwisk, niepełne informacje), przestarzały sprzęt informatyczny i niekompatybilność systemów teleinformatycznych.

Wykres 1. Liczba odrzuconych wniosków azylowych w Wielkiej Brytanii i liczba osób deportowanych w latach 2003-2009.



Źródło: The Economist.

Podsumowując, procesowanie wniosków azylowych stanowiło w ostatnich latach ogromny wysiłek organizacyjny dla brytyjskiej administracji. Nie bez znaczenia był także problem wysokich kosztów związany między innymi z komputeryzacją systemu.

INTEGRACJA UCHODŹCÓW – PROGRAMY INTEGRACYJNE

W ostatnich latach Rząd Partii Pracy skoncentrował swą energię na zapewnieniu rynkowi pracy odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej. Zarządzanie migracjami zostało podporządkowane potrzebom gospodarki, dlatego też krytycy zarzucają mu niedopilnowanie kwestii integracji imigrantów, brak efektywności w zwalczaniu nielegalnej imigracji oraz zbyt liberalną postawę w stosunku do liczby przyjmowanych uchodźców. Można zauważyć także, że instrumenty, które miały w przejrzysty i klarowny sposób regulować procesy migracyjne, doprowadziły w istocie do zwiększenia skali migracji otwierając więcej możliwości dla potencjalnych migrantów, choćby na rynku pracy.

Jak już zostało powiedziane, Wielka Brytania szybko uświadomiła sobie wagę procesu integracji migrantów z otoczeniem. Seria aktów prawnych regulujących sprawy 'stosunków rasowych' (*race relations*) została zapoczątkowana już w 1965 roku stanowiąc, obok systemu kontroli migracji, drugi filar brytyjskiej polityki migracyjnej skupiony na przeciwdziałaniu dyskryminacji. Szybko też zaczęto określać integrację na wzór brytyjski modelem multikulturalizmu, gdzie migrantom pozostawia się swobodę kultywowania rodzimych wartości, religii, języka, w ograniczonym stopniu ingerując w relacje panujące między różnymi grupami etnicznymi oraz w ich miejsce w dominującej kulturze kraju przyjmującego. Ponadto, już w 1967 roku powołano do życia Komisję na rzecz Równości Rasowej (*CRE – Commission for Racial Equality*), która miała stać na straży równości szans i zapobiegać aktom dyskryminacji na tle rasowym[36]. Integracja oficjalnie dotyczy wszystkich migrantów osiedlających się w Wielkiej Brytanii. Integracja uchodźców natomiast dopiero od niedawna zaczęła się wyłaniać jako odrębna sfera polityki integracyjnej, z właściwymi jej wyzwaniami. Należy zaznaczyć, że wszelkie działania integracyjne zaczynają się od momentu uzyskania statusu uchodźcy, co niejednokrotnie jest poddawane krytyce z

[36] Ch. Boswell, op cit 78.

uwagi fakt, że okres oczekiwania na ten status może być długi, a uchodźcy bardziej niż inni migranci, podatni są na wykluczenie społeczne.

Polityka integracyjna wobec uchodźców ma swoje centrum decyzyjne w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Home Office*), odpowiedzialnym między innymi za imigrację. Prominentną agendą w Home Office jest Straż Graniczna Zjednoczonego Królestwa (*UKBA – UK Border Agency*), która między innymi kreuje politykę migracyjną, wpływa na jej zmiany i implementację. Ponadto, proces decyzyjny jest poddany aprobacie parlamentu oraz konsultacji z władzami lokalnymi i przedstawicielami społeczeństwa, głównie reprezentowanymi przez instytucje pozarządowe, charytatywne oraz sektor prywatny.

W Wielkiej Brytanii, główną rolę w przyjmowaniu uchodźców i procesie ich adaptacji odgrywa sektor pozarządowy dotowany z rządu centralnego, z głównymi organizacjami takimi, jak: Rada Uchodźców (*Refugee Council*), Ruch na rzecz Uchodźców (*Refugee Action*), Ockenden Venture (obecnie Ockenden International), Projekt 'Przyjazd Uchodźców' (*Refugee Arrivals Project*), Fundacja Medyczna (*Medical Foundation*)[37]. Inne główne organizacje, finansowane przez rząd centralny i z nim współpracujące, to: Scottish Refugee Council, Northern Refugee Centre; North of England Refugee Service; Refugees into Jobs; Welsh Refugee Council oraz Midlands Refugee Council.

Za formułowanie polityki integracyjnej na szczeblu lokalnym odpowiada „Społeczności i Rząd Lokalny" (*CLG – Communities and Local Government*) Skupia się on na problemach mniejszości etnicznych i imigrantów, zajmuje się kwestią wpływu migracji na sektor usług[38], oraz promuje spójność społeczną (odrębny Dział Spójności Społecznej - *Cohesion Directorate*).

Kolejne agendy rządu biorące czynny udział w działaniach integracyjnych to Ministerstwo ds. Dzieci, Szkół i Rodzin (*DCSF – Department of Children, Schools and Families*), które zajmuje się sprawami dotyczącymi edukacji młodego pokolenia, kondycji szkół i wspierania równości rasowej[39]. Ministerstwo ds. Biznesu, Innowacji i Umiejętności (BIS – *Department for Business, Innovation and Skills*) zajmuje się edukacją dorosłych, a także jest odpowiedzialne za wskazówki dotyczące kursów angielskiego ESOL (*English for Speakers of Other Languages*), za program zajęć na temat obywatelstwa przygotowujący do zdania egzaminu z 'życia w Wielkiej Brytanii' oraz zachęca pracodawców do partycypowania w kosztach kursu ESOL. Działalność tego ministerstwa obejmuje między innymi podnoszenie świadomości na temat płacy minimalnej oraz warunków zatrudnienia, co pośrednio dotyczy wielu migantów, w tym uchodźców, nieświadomych często praw, jakie im przysługują

Z kolei Ministerstwo Pracy, Emerytur i Rent (*DWP - Department for Work and Pensions*) odpowiada za sprawy związane z Numerem Ubezpieczenia Społecznego (*NINo – National Insurance Number*) i dostępem do zasiłków oraz podnoszenia zatrudnienia wśród uchodźców. Komisja ds. Równości i Praw Człowieka (*EHRC – Equality and Human Rights Commission*) jest rządową instytucją mającą na celu implementowanie prawa o równości i niedyskryminacji, a także wpływanie na politykę, promowanie

[37] R. Zetter, *Survey on policy and practice related to refugee integration.* Oxford Brookes University, 2002, s. 49
[38] CLG. *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion.* 2008 http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/681624.pdf
[39] CLG, *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion* 2008

dobrych praktyk w dziedzinie integracji uchodźców oraz prowadzenie kampanii na rzecz równości i lepszych stosunków rasowych[40].

Pomimo istnienia wielu podmiotów biorących udział w integracji uchodźców, do momentu przedstawiania strategii „Pełni i równi obywatele: strategia integracji uchodźców" (*Full and equal citizens: A strategy to integrate refugees*) nie istniała ogólna, skoordynowana i wszechstronna strategia integracyjna[41]. Podkreślała ona wagę kooperacji regionalnej między aktorami rządowymi a organizacjami pozarządowymi, charytatywnymi i lokalnymi radami uchodźczymi oraz zapowiadała przydzielenie specjalnych funduszy z budżetu na działania integracyjne (*Refugee Community Council*).

Druga, obszerniejsza strategia, „Integracja ma znaczenie: narodowa strategia integracji uchodźców" (*Integration matters: The national refugee integration strategy*) została zaprezentowana w 2005 roku tworząc system opiekunów społecznych pracujących z uchodźcami oraz tak zwanych „pożyczek integracyjnych", które miałyby wspierać proces integracji.

W 2009 r. rząd wydał dokument „Idąc Dalej Razem: Zobowiązanie Rządu do Wspierania Uchodźców" (*Moving on Together: Government Recommitment to Supporting Refugees*), który jest kolejnym narodowym planem integracji uchodźców. Znaczenie tej strategii jest ważne w kontekście przyszłych zmian w procesie zdobywania obywatelstwa. „Ścieżka do Obywatelstwa" (*Path to Citizenship*) została nakreślona w 2008 roku i zakładała, że osoba ubiegająca się o obywatelstwo brytyjskie powinna zdać test z życia w Wielkiej Brytanii, oparty na podręczniku „Życie w Wielkiej Brytanii: Podróż do Obywatelstwa" (*Life in the United Kingdom: A Journey to Citizenship*) oraz uczęszczać na tzw. zajęcia o obywatelstwie (*citizenship classes*), a w sytuacji nieznajomości języka, zdać egzamin ESOL. Zmiany idące nieco dalej znalazły się w Ustawie o Granicach, Imigracji i Obywatelstwie z 2009 roku.

W 2006 roku ustanowiona na określony czas Komisja na rzecz Integracji i Spójności (*CIC - Commission on Integration and Cohesion*) zajmowała się tym, w jaki sposób społeczności lokalne mogą czerpać korzyści z rosnącej różnorodności społeczeństwa brytyjskiego oraz w jaki sposób najlepiej sprostać wyzwaniom stawianym przez różnorodność[42].

Podsumowując opisane wyżej aspekty instytucjonalne brytyjskiego systemu imigracyjnego, utrudnieniem w prowadzeniu spójnej polityki integracyjnej jest brak silnego ośrodka decyzyjnego w rządzie oraz w ministerstwach i agendach odpowiedzialnych za integrację, który byłby odpowiedzialny za spójną strategię integracyjną we wszystkich aspektach życia społecznego, ekonomicznego i politycznego. Wielka Brytania przez długi czas nie miała strategii integracyjnej. Zamiast tego integracja została pozostawiona różnym instrumentom i normom, które miały promować równość szans na rynku pracy, edukacji, rynku mieszkaniowym, opiece zdrowotnej i społecznej, czyli wszystkich aspektach życia.

Innymi elementami, potencjalnie utrudniającymi integrację, są m.in. brak wiedzy o prawach i obowiązkach oraz nieznajomość języka angielskiego wśród imigrantów, brak rozpoznania ich kwalifikacji zaodowych, problemy w dostępności do kursów ESOL, ograniczone kontakty imigrantów z ludźmi z

[40] EHRC. 'What we do' http://www.equalityhumanrights.com/our-job/what-we-do/.
[41] *Full and equal citizens: A strategy to integrate refugees*, Home Office 2000.
[42] Więcej informacji pod adresem:
http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/communities/commissionintegration/

najbliższego sąsiedztwa oraz wrogość i ignorancja Brytyjczyków wobec problemów uchodźców. W kolejnych paragrafach czytelnikowi zostaną zeprezentowane niektóre pozytywne przykłady działań integracyjnych w newralgicznych sferach życia.

Jeżeli chodzi o uznanie kwalifikacji zdobytych poza Wielką Brytanią, to nie ma sformułowanej polityki w tym zakresie, a rozpoznanie kwalifikacji migrantów jest pozostawione odpowiednim sektorom zatrudnienia[43]. Według dyrektywy UE 2005/36/EC, rozpoznanie kwalifikacji jest automatyczne wobec obywateli państw członkowskich, natomiast obywatele państw trzecich niejednokrotnie podlegają długiej procedurze. UK National Academic Recognition Centre (UK NARIC) jest odpowiedzialne za akredytację kwalifikacji zawodowych osiągniętych poza terytorium Wielkiej Brytanii, a dużym ułatwieniem jest uruchomiona infolinia z informacjami dla osób kształconych w innych krajach, chcących pracować w Wielkiej Brytanii.

W tej sytuacji uznawanie kwalifikacji zawodowych uchodźców może nastręczać trudności. Pomimo posiadania przez wielu z nich umiejętności, na które w Wielkiej Brytanii panuje popyt, wielu uchodźców nie zdaje sobie sprawy ze ścieżki formalnej, którą, jako obywatele państw trzecich, muszą przejść aby móc pracować w swoim zawodzie. Projekty prowadzone przez organizacje pozarządowe, często we współpracy z rządem (oraz z jego wsparciem finansowym) dążą do zwiększenia świadomości uchodźców na temat wymogów formalnych prowadzących do uznania ich kwalifikacji, bądź też umożliwiają przekwalifikowanie. W latach 2007-2008 DCSF sponsorował projekt „Otwieramy Drzwi dla Uchodźców Pracujących w Edukacji" (*Opening Doors for Refugees Working in Education*) prowadzony przez Forum Zdolności Zatrudnienia/Zatrudnialności/Potencjału Zatrudnienia (*Employability Forum*), który umożliwiał uchodźcom z wykształceniem pedagogicznym powrót do zawodu nauczyciela. Celem programu była pomoc uchodźcom-nauczycielom w kontynuowaniu pracy w sektorze edukacji poprzez dostęp do kursów angielskiego, przekwalifikowanie oraz pomoc w znalezieniu pracy.

Inną inicjatywę, mającą na celu umożliwienie uchodźcom pracę w zawodzie, prowadzi Ministerstwo Zdrowia. Ma ona na celu umożliwienie uchodźcom z kwalifikacjami medycznymi kontynuację kariery w brytyjskiej Państwowej Służbie Zdrowia (*NHS – National Health Service*). Działania obejmują kursy językowe odpowiednie do potrzeb sektora opieki zdrowotnej i egzaminy zawodowe. DWP oraz Urząd Pracy (*Jobcentre Plus*) również współpracują nad wsparciem językowym dla uchodźców, pomagają im poznać specyfikę brytyjskiego rynku pracy i procesu aplikacyjnego oraz ułatwiają dostęp do odpowiedniego szkolenia zawodowego.

Ważnym programem zainicjowanym przez UKBA, skoncentrowanym na dostępie uchodźców do rynku pracy, opieki społecznej i ewentualnych zasiłków przysługujących osobom zatrudnionym, lecz o niskich dochodach, jest Serwis dla Integracji i Zatrudnienia Uchodźców (*RIES – Refugee Integration and Employment Service*). Program zapewnia wsparcie osobom, które uzyskały status uchodźcy lub inną formę ochrony, w dziedzinach takich, jak opieka zdrowotna, edukacja, zatrudnienie, dostęp do pomocy społecznej oraz mieszkaniowej przez 12 pierwszych miesięcy. Warto pamiętać, że RIES został stworzony na bazie doświadczeń programu pilotażowego SUNRISE (Strategic Upgrade of National Refugee

[43] T. Leney, A. Ponton, OECD Thematic Review on Recognition of Non-formal and Informal Learning: Background Report, Wielka Brytania, 2007. Tekst jest dostępny pod adresem: http://www.oecd.org/dataoecd/19/4/41782373.pdf

Integration Services), w którym wolontariusze pracowali bezpośrednio z uchodźcami według tzw. indywidualnego planu integracyjnego.

Ponadto, we współpracy z DWP, UKBA wprowadził system pożyczek integracyjnych (2007). Uchodźcy mogą o nie aplikować w celu pokrycia kosztów związanych z integracją, takich, jak na przykład opłaty za pośrednictwo w wynajęciu mieszkania, koszty edukacyjne (kursy zawodowe i przekwalifikowanie zawodowe), bądź inne koszty związane z podjęciem zatrudnienia. W większości przypadków wnioskodawca musi mieć konto bankowe albo tzw. building society account [rodzaj książeczki mieszkaniowej], które powinno być otworzone przed złożeniem aplikacji. Dla wielu osób ten wymóg minimalny jest jednak trudną do przeskoczenia barierą. W integrację na niwie ekonomicznej włączyły się również związki zawodowe prowadząc aktywną politykę informowania pracowników o ich prawach pracy i warunkach zatrudnienia. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza w sektorze usług, gdzie wielu pracowników to właśnie migranci i uchodźcy[44].

Integracja polityczna uchodźców jest o tyle istotna, że pomaga rozwinąć sens przynależności do danego państwa i społeczności lokalnej. Logiczne wydaje się również, że uzyskanie obywatelstwa pomaga w szerszej integracji ekonomicznej, zwłaszcza osobom spoza UE. Przed 2009 rokiem proces naturalizacji był względnie szybki, zajmując migrantom pierwszej generacji około 3 lat i obejmując wymóg zdania testu z języka angielskiego, systemu politycznego i praw cywilnych[45].

Ustawa o Granicach, Obywatelstwie i Imigracji z 2009 roku wcieliła w życie nową ścieżkę do obywatelstwa, której 'długość' w dużej mierze zależy od indywidualnego zaangażowania migranta. Znaczenie aktu dla polityki integracyjnej jest znaczne, bowiem o ile wcześniej migrant musiał wykazać się znajomością języka angielskiego i podstawową wiedzą o historii i kulturze Wielkiej Brytanii (musiał zdać test 'Life in the UK'[Życie w Wielkiej Brytanii])[46], o tyle obecnie musi wykazać osobiste zaangażowanie w proces integracji, innymi słowy udowodnić, że jest tego „warty". Jest wiele sposobów aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym Wielkiej Brytanii poza partycypacją polityczną, jak na przykład wolontariat, aktywność w związkach zawodowych lub stowarzyszeniach, organizacjach pozarządowych. Nowa ustawa uznaje, że tego typu działalność zostanie nagrodzona przy ubieganiu się o prawo do osiedlenia bądź uzyskania obywatelstwa[47].

Warunkiem uzyskania obywatelstwa brytyjskiego jest zdanie egzaminu z języka angielskiego na podstawowym poziomie. Aby pomóc migrantom, a zwłaszcza uchodźcom, organizowane są liczne, bezpłatne kursy językowe. Należy zaznaczyć, że takie działania są domeną sektora pozarządowego, często jednak angażują się w nie również szkoły, do których uczęszczają uczniowie z różnych grup etnicznych i dzieci uchodźców. Od kilku lat priorytetowo traktowane są również działania mające na celu podnoszenie kompetencji kulturowych uchodźców i są warunkiem *sine qua non* procesu naturalizacyjnego. Wielu działaczy praw człowieka uznaje zasadność takiego postępowania w procesie

[44] Vulnerable Workers Project http://www.vulnerableworkersproject.org.uk.
[45] MIPEX. 'Access to Nationality'. Tekst dostępny pod adresem: www.integrationindex.eu/integrationindex/2620.html.
[46] CLG. *Review of Migrant Integration Policy in the UK*, 2008, tekst dostępny pod adresem: http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/681624.pdf.
[47] BBC 'Citizenship Points Plans Launched.' 2009, 03 Aug *BBC.* tekst dostępny pod adresem: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8180749.stm.

integracji uchodźców, zwraca jednak uwagę na inny jego aspekt, mianowicie fakt, że obywatele UE nie są poddani tego typu wymogom. Jest to odczytywane jako dyskryminujący zapis, mający pośrednio wpłynąć na ograniczenie napływu obywateli państw trzecich, tudzież uchodźców.

Kontakty między migrantami a społecznością lokalną, ich intensywność i rozwój inicjatyw zrzeszających osoby o różnym pochodzeniu kulturowym i religijnym, są uznawane za jeden ze wskaźników integracji. Jako, że promocja „spójności społecznej" jest trzonem polityki integracyjnej rządu, wszelkie inicjatywy skupiające ludzi różnych kultur, religii i etniczności są widziane jako niezmiernie pożądane. Uchodźcy z wielu przyczyn mają większe trudności niż inni migranci w kształtowaniu relacji ze społecznością lokalną, dlatego też programy tego typu najlepiej odpowiadają ich potrzebom. „Wspólny Czas" (*Time Together*) jest jednym z takich efektywnych programów, który ułatwia uchodźcom nawiązanie kontaktów ze społecznością lokalną. Projekt jest prowadzony przez organizację charytatywną Time Bank. Wolontariusze z organizacji pracują ze swoimi podopiecznymi w sferach najbardziej dla nich problematycznych, pomagając w uzyskaniu zatrudnienia lub w podnoszeniu kompetencji kulturowych. Czasem może to być przejażdżka autobusem bądź metrem po mieście, w celu zapoznania się z systemem komunikacji miejskiej, czasem wypełnienie aplikacji o pracę, bądź pomoc w otworzeniu konta w banku. Potrzeby uchodźców są różne, zaletą programu jest więc indywidualna praca z wolontariuszem.

Znanym i rozpowszechnionym w Wielkiej Brytanii wydarzeniem jest zainicjowany w 1998 roku tzw. „Tydzień Uchodźcy" (*Refugee Week*), który odbywa się co roku na terenie całego kraju. Celem inicjatywy było i jest nadal zwalczanie negatywnych stereotypów dotyczących uchodźców oraz przybliżenie ich doświadczeń mieszkańcom Wielkiej Brytanii. W wielu miejscach odbywają się spotkania oraz imprezy kulturalne i sportowe z udziałem uchodźców, studentów, wolontariuszy i mieszkańców. Jak pokazuje każdy kolejny Tydzień Uchodźcy, jest to inicjatywa niezwykle cenna w przełamywaniu barier między uchodźcami a ich otoczeniem.

Uchodźcy mogą mieć trudności w dostępie do opieki zdrowotnej potęgowane przez barierę językową. Ponadto, wielu z nich może cierpieć na choroby powszechne w ich regionach pochodzenia, w tym również na problemy natury psychologicznej, powodowane stresem, a nierzadko traumatycznymi przeżyciami z krajów pochodzenia. Zdając sobie sprawę z tego typu trudności, Ministerstwo Zdrowia (*Department of Health*) zainicjowało i ufundowało portal „Zdrowie dla Azylantów i Uchodźców"[48] (*HARP – Health for Asylum Seekers and Refugees Portal*) mający informować o problemach zdrowotnych uchodźców i azylantów, będący również cennym źródłem informacji dla lekarzy i organizacji zajmujących się uchodźcami i ich kondycją zdrowotną[49].

Opiekę psychologiczną, wsparcie i konsultacje medyczne zapewnia również Fundacja Medyczna Opieki nad Ofiarami Tortur (*MF – Medical Foundation for the Care of Victims of Torture*), działająca w Londynie, Manchesterze, Newcastle i Glasgow. Ponadto, organizacja ta upowszechnia wiedzę na temat tortur i ich konsekwencji dla uchodźców wśród opinii publicznej oraz polityków[50]. Jest to o tyle ważne, że wiedza o

[48] *HARP- Health for Asylum Seekers and Refugees Portal*, więcej informacji pod adresem: http://www.harpweb.org.uk/.
[49] R. Zetter, *Survey on policy …op cit*, s. 53.
[50] Więcej informacji pod adresem The Medical Foundation for the Care of Victims of Torture: http://www.torturecare.org.uk/who_we_are/7

przeżyciach wielu osób ubiegających się o azyl w Wielkiej Brytanii, może pomóc w zwalczaniu, często obecnego w mediach, negatywnego wizerunku uchodźcy. Ponadto Centrum Terapii dla Uchodźców (*Refugee Therapy Centre*) w Londynie[51], prowadzi zajęcia z psychoterapii oraz oferuje inne usługi dla uchodźców, takie jak na przykład zajęcia z poradnictwa dla uchodźców (*Course of Counselling Refugees*), stworzone dla uchodźców i azylantów zainteresowanych rozwijaniem pomocy w swoich społecznościach.

Sytuacja mieszkaniowa i dostęp uchodźców do mieszkań komunalnych pozostaje kwestią kontrowersyjną ze względu na podejrzenia, jakoby uchodźcy korzystali ze specjalnych przywilejów podczas przydzielania tego typu mieszkań. Próbując przełamać istniejące bariery i problemy związane z kwestią mieszkaniową, organizacja Charytatywne Powiernictwo Spółdzielni Mieszkaniowych (*HACT – Housing Associations' Charitable Trust*) zainicjowała projekt „Zakwaterować" (*Accommodate*), w ramach mieszkaniowego programu integracji uchodźców (*Refugee Housing Integration Programme*). W tym celu zawiązane zostało partnerstwo z pięcioma miastami w Anglii i organizacjami reprezentującymi uchodźców, agencjami mieszkaniowymi, lokalnymi władzami i organizacjami pozarządowymi po to, by pomóc uchodźcom znaleźć odpowiednie mieszkanie (HACT http://www.hact.org.uk) [52]. Innym przykładem wsparcia mieszkaniowego jest organizacja StreetWork z Edynburga, która pomaga bezdomnym mieszkańcom miasta, w szczególności migrantom i uchodźcom, których dostęp do mieszkań komunalnych i do zasiłków społecznych jest ograniczony[53].

Polityka integracyjna Wielkiej Brytanii była tworzona wokół legislacji antydyskryminacyjnej, promocji spójności społecznej i ostatnio również strategii zarządzania migracjami. Dyrektywy europejskie dotyczące integracji zdają się mieć mniejsze uznanie w Wielkiej Brytanii, niż gdziekolwiek indziej, dlatego też zbieżność obu polityk jest raczej incydentalna.

Obecna polityka migracyjna została podporządkowana idei zarządzania migracjami, a nowy system punktowy został ustanowiony przede wszystkim po to, by wyjść naprzeciw wymaganiom rynku pracy. Dlatego też w kontekście integracji, system zarządzania migracjami należy postrzegać bardziej jako maksymalizujący korzyści płynące z migracji, niż umożliwiający szybką adaptację migrantów do życia w brytyjskim społeczeństwie. Z doświadczeń Kanady i Australii, krajów o wysoce selektywnej polityce migracyjnej wynika, że taka polityka jest korzystna o tyle, że obok oczywistych korzyści dla rynku pracy, migranci wysoko wykwalifikowani doświadczają mniejszych problemów adaptacyjnych. Niemniej jednak uchodźcy, choć często wysoko wykwalifikowani, nie są pożądanymi na rynku pracy migrantami i jako tacy stanowią nie lada wyzwanie dla tak prowadzonej polityki.

W zdecydowanej większości migranci mają równy dostęp do dóbr publicznych, wyjątkiem są okresy przejściowe (czyli np. minimalny okres zatrudnienia by otrzymać określoną pomoc finansową) w dostępie do zasiłków i mieszkań komunalnych oraz ograniczenia w dostępie do podstawowej opieki zdrowotnej dla azylantów. Sporo krytyki otrzymał rząd również za uniemożliwienie dostępu do rynku pracy dla azylanów, jako zatrzymanie procesu integracji na bardzo wczesnym etapie, rzutującym wiele innych aspektów życia aplikującego.

[51] Więcej informacji pod adresem: Refugee Therapy www.refugeetherapy.org.uk
[52] Więcej informacji o działalności HACT pod adresem: http://www.hact.org.uk/downloads.asp?PageId=109
[53] Więcej informacji o działalności Streework pod adresem: http://www.streetwork.org.uk/whoweare/index.htm

Plan integracji społecznej migrantów, w tym uchodźców, został nakreślony w Narodowym Planie Inkluzji Społecznej (*NAP – National Plan on Social Inclusion*)[54]. Rząd jest odpowiedzialny za promocję integracji, spójności społecznej i równości oraz ich implementację na szczeblach lokalnych. W praktyce, ta praca jest często zepchnięta na barki organizacji pozarządowych i charytatywnych, rządów lokalnych oraz organizacji migranckich, niż będąca głównym nurtem polityki wszystkich agend zajmujących się wyżej wspomnianymi problemami.

Podsumowując, pomimo bogatej bazy organizacyjnej i szerokiej gamy środków oraz instrumentów podejmowanych w celu integracji uchodźców ze społeczeństwem brytyjskim, największym obecnie problemem jest brak silnego, wiodącego ośrodka, który spajałby ze sobą działania różnych agend rządu. HO i UKBA tworzą politykę imigracyjną i obywatelską, CLG zajmuje się działaniami integracyjnymi na gruncie loklanym, a ministerstwa muszą rozwiązywać różne aspekty integracji migrantów, zależne od aktualnych priorytetów polityki i dostępnych funduszy. Wskazuje się wobec tego na potrzebę silniejszej współpracy pomiędzy poszczególnymi aktorami, by przyspieszyć i ulepszyć proces tworzenia oraz wdrażania instrumentów polityki integracyjnej.

Nie ulega wątpliwości, że pomiędzy poszczególnymi aspektami polityki integracyjnej istnieje duże podobieństwo, a niektóre z nich mogą się nawet częściowo pokrywać. Niemniej jednak, zasadnym jest rozpatrzenie polityki integracyjnej pod kątem integracji ekonomicznej, edukacji, dostępu do obywatelstwa, opieki zdrowotnej i sytuacji mieszkaniowej, będącymi niezwykle ważnymi aspektami życia w społeczeństwie.

DEBATA POLITYCZNA

Debata publiczna w Wielkiej Brytanii dotycząca integracji cudzoziemców trwa nieprzerwanie od lat 60-tych. W latach 90-tych nabrała ona nowego charakteru wskutek wydarzeń zewnętrznych, takich jak pierwsza wojna w Zatoce Perskiej, konflikt w Bośni, czy inwazja na Irak i wewnętrznych, takich jak publikacja książki „Szatańskie wersety" Salmana Rushdiego, która wzbudziła protesty i krytykę po stronie społeczności muzułmańskich w Wielkiej Brytanii.

Debaty polityczne na temat napływu imigrantów nie są zjawiskiem nowym. Już w 1714 r. Francis Atterbury, biskup Rochester zżymał się, że „stara, uczciwa angielska rasa" traci swój wartościowy charakter poprzez napływ cudzoziemców „obcej natury", pochodzących z Nadrenii Palatynatu. W ostatnich latach temperatura dyskusji na temat statusu uchodźców i działań państwa w tym zakresie systematycznie rośnie. Pokazują to badania opinii publicznej. Obecnie (grudzień 2009 r.) społeczeństwo brytyjskie, obok amerykańskiego i kanadyjskiego, należy do najbardziej sceptycznie nastawionych do imigracji państw rozwiniętych. Brytyjczycy nie tylko są skłoni uważać, że na terytorium Zjednoczonego Królestwa przebywa zbyt wielu imigrantów, ale także mają wysoce krytyczną opinię na temat sposobu zarządzania imigracją przez władze krajowe. Postrzegają oni imigrantów przez pryzmat zagrożeń związanych z miejscami pracy oraz nadużywania hojności systemu zabezpieczenia społecznego. Tego rodzaju postawy z pewnością wpływają na charakter i przebieg debaty publicznej. Stosunek społeczeństwa brytyjskiego wobec władz jest nieufny – w reformach doszukuje się braku spójności i

[54] UK National Action Plan: DWP. *Working Together – UK National Action Plan on Social Inclusion,* Londyn, 2008.

konsekwencji. Samo społeczeństwo jest zresztą niekonsekwentne, reagując emocjonalnie na przypadki dramatów wydaleń rodzin, wobec których stosowano w sposób surowy przepisy prawa imigracyjnego.

W ostatnich latach zdecydowane reformy systemu azylowego podejmował labourzystowski minister David Blunkett, co stanowiło element ogólnego wizerunku Partii Pracy starającej się prezentować elektoratowi jako ugrupowanie walczące z wszelkimi nadużyciami i zagrożeniami dla bezpieczeństwa publicznego. W 2003 roku Blunkett zapowiedział, że imigranci, którym zostanie udowodnione, że świadomie zniszczyli swoje dokumenty, będą trafiać do więzienia. Politycy wielokrotnie werbalizowali wolę daleko idących zaostrzeń w prawie imigracyjnym, mając świadomość, że nie są one zgodne z prawem międzynarodowym wiążącym Wielką Brytanię.

W latach 2001-2003 rosnącej liczbie odmów ws. nadania statusu uchodźców towarzyszył wzrost liczby skutecznych odwołań od decyzji władz imigracyjnych. Tego rodzaju „twarda" retoryka po stronie rządu Partii Pracy miała na celu osiągnięcie dwojakich rezultatów: z jednej strony chodziło o utwierdzenie brytyjskiej opinii publicznej w przekonaniu, że napływ cudzoziemców jest pod kontrolą, z drugiej strony chodziło o wysłanie stanowczego sygnału do potencjalnych imigrantów, zwłaszcza fałszywych uchodźców. Jeśli chodzi o drugi z wymienionych celów, władzom nie udało się osiągnąć zamierzonych rezultatów. Badanie zrealizowane przez Home Office w 2002 roku pokazało, że azylanci, podejmując swoją decyzję o przyjeździe, nie wiedzieli nic lub prawie nic o Wielkiej Brytanii, a już z pewnością nie znali szczegółowych przepisów prawnych dotyczących imigracji.

Na przełomie 2009 i 2010 roku, dodatkowego znaczenia nabrał fakt, że rząd laburzystów – po 12 latach u władzy – znalazł się w widocznym kryzysie i w debacie publicznej można było odnotować zbliżającą się kampanię przed wyborami w czerwcu 2010 r. Biorąc pod uwagę oczekiwania społeczne, nie jest dziwne, że torysi w swoich zapowiedziach przedwyborczych zapowiadali wzmocnienie kontroli granicznych i zaostrzenie polityki skierowanej do azylantów. Szczególne znaczenie w debacie imigracyjnej odgrywały w Wielkiej Brytanii media, a zwłaszcza gazety (np. Daily Mail lub Daily Mirror), które lubią eksplorować wątki nadużyć (także fałszywych azylantów) i przestępstw popełnianych przez imigrantów. W takim ujęciu nie dziwi fakt, iż – nawet jeśli odsetek cudzoziemców mieszkających na Wyspach to 10% - w odczuciu społecznym jest ich około 27%.

Istotnym wątkiem debaty publicznej o integracji cudzoziemców w Wielkiej Brytanii jest propozycja wprowadzenia do brytyjskich szkół zajęć dotyczących „wartości". Rządowe dokumenty zwracały uwagę, że nie chodzi tutaj tylko o uniwersalne wartości, takie jak demokracja, tolerancja czy prawa człowieka, ale także inne, charakterystyczne dla Wielkiej Brytanii[55] zwyczaje i normy. Media prezentowały w większości poglądy argumentujące na rzecz rozwiązań asymilacyjnych. „Działalność społeczności etnicznych jest krytykowana jako 'światy równoległe' i powodująca poważne zagrożenie dla spójności społecznej"[56].

W środowiskach intelektualnych pojawiały się także inne głosy mówiące o konieczności rezygnacji z nauczania w szkołach o dziedzictwie kultury brytyjskiej na rzecz pluralizmu, otwierania się na inne kultury

[55] UK National Report, Mapping of policies and policy analysis, London 2006.

[56] J. Balicki (pod red.), Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy, Instytut Politologii UKSW, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 2007, s. 99.

i tradycje. Władze edukacyjne sygnalizowały nawet, że nauczyciele nie powinni przedstawiać określonych zwyczajów i wartości jako „właściwych" lub „niewłaściwych". Co interesujące, postulat ten spotkał się z poparciem związków zawodowych nauczycieli. W 2000 roku raport Runnymede Trust, instytutu naukowo-badawczego, sformułował opinię, że „brytyjskość ma konotacje rasowe". Podsumowując, w ostatnich latach debata o integracji społecznej cudzoziemców w Wielkiej Brytanii ewoluowała w kierunku „koncepcji społeczeństwa postetnicznego"[57]. Pojęcia dotyczące tożsamości narodowej w coraz większym stopniu traktowane były jako przejaw antropocentryzmu.

EWALUACJA POLITYKI INTEGRACYJNEJ (UJĘCIE CAŁOŚCIOWE)

Za korzystny należy uznać fakt, że w ostatnich dziesięcioleciach polityka integracyjna Wielkiej Brytanii ewoluowała w kierunku modelu pluralizmu kulturowego (wcześniej dominowała logika asymilacji). Jednocześnie, jak pokazują dokumenty strategiczne Home Office, władze zdefiniowały podstawowe zasady współżycia społecznego, takie jak monogamia, prawna i moralna równość wszystkich ludzi, równość płci i podstawowe swobody obywatelskie. Integracja jest słusznie rozumiana jako dwustronny proces nakładający obowiązki i prawa zarówno po stronie przybyszów, jak i przyjmującej imigrantów społeczności. W ostatnich latach władze brytyjskie usiłowały czerpać z pozytywnych doświadczeń innych krajów imigracyjnych, w których integracja cudzoziemców przebiega stosunkowo harmonijnie. Przykładem inicjatywy zapożyczonej od Stanów Zjednoczonych jest ceremonialny akt nadania obywatelstwa, uwzględniający przysięgę wypełniania obywatelskich zobowiązań wobec nowej ojczyzny. Wcześniej Home Office traktowało nadanie obywatelstwo jako biurokratyczną procedurę. Jednocześnie, w dobie zagrożenia terroryzmem, można spodziewać się powrotu tradycyjnego postrzegania problematyki imigracyjnej opartej na logice asymilacyjnej. Wspomniany trend znajduje potwierdzenie w debacie publicznej, zwłaszcza medialnej, gdzie przypadki ataków terrorystycznych zdają się potwierdzać zbyt daleko idący permisywizm moralny w odniesieniu do podstawowych wartości współżycia społecznego.

Należy pamiętać, że model multikulturalizmu nie sprawdził się w wielu wymiarach życia społeczno-politycznego Wielkiej Brytanii, prowadząc do tego, że niektóre grupy etniczne wiodły równoległe do społeczeństwa brytyjskiego życie. Po zamieszkach na tle rasowym w 2001 roku, a tym bardziej, gdy okazało się, że w zamachach bombowych w Londynie w 2005 roku wzięli udział urodzeni w Wielkiej Brytanii muzułmanie, debata na temat integracji oraz tak zwanej 'brytyjskości' pojawiła się na ustach wszystkich. Krytyce został poddany model multikulturalizmu, jako nie przystający do wyzwań obecnych czasów, a kroki podjęte przez rząd, takie jak implementacja systemu punktowego do koncepcji 'zarobienia' na obywatelstwo, silnie wskazują na fakt, że odchodzi się od starej idei.

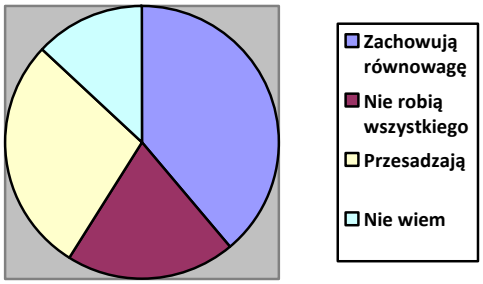
W ostatnich latach władze brytyjskie słusznie podkreślają rolę organizacji pozarządowych, także tych reprezentujących mniejszości etniczne i rasowe, w procesie integracji społecznej, zawodowej i kulturowej imigrantów, w tym uchodźców. Epokowym wydarzeniem w tym zakresie było powołanie w 1997 r. Rady Muzułmanów (*Muslim Council of Britain*), która skupia około 250 instytucji islamskich różnego szczebla.

[57] J. Balicki (pod red.), *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, Instytut Politologii UKSW, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 2007, s. 98.

Cele statutowe Rady obejmują wyrównywanie szans, walkę z dyskryminacją (w tym islamofobią) oraz promowanie pozytywnego wizerunku islamu.

Papierkiem lakmusowym polityki integracyjnej Wielkiej Brytanii mogą być także nastroje i odczucia osób ze środowisk imigranckich. Poniżej przedstawiono wycinek badań zrealizowanych w okresie lipiec 2006-styczeń 2007 na grupie przeszło tysiąca muzułmanów w Wielkiej Brytanii[58]. Jak widać z poniżej przedstawionego wykresu, poglądy na temat podejścia władz do kulturowej odmienności muzułmanów są zróżnicowane. To samo badanie wskazało jednocześnie na niepokojące zjawisko w społeczeństwie brytyjskim: coraz większa grupa muzułmanów nie utożsamia się z „brytyjskością". Wiele młodych osób zwraca się ku religii, szukając w niej źródeł identyfikacji. Szczególnie wyraźny jest trend poszukiwań związków z globalną wspólnotą islamską ummah.

Wykres 2. Czy władze angielskie przesadzają z obawą obrażenia uczuć muzułmanów, czy robią wszystko, aby zapobiec obrażaniu uczuć muzułmanów, czy zachowują balans?



Źródło: Balicki 2007:178.

Nastroje społeczne wśród mniejszości etnicznych i religijnych w Wielkiej Brytanii można zegzemplifikować opinią jednego z jej przedstawicieli, Abu Hafsy z Leicester: „Stwierdzenie, że jesteś 'brytyjskim muzułmaninem" jest jak powiedzenie, że jesteś 'chrześcijańskim muzułmaninem'. Źródłem naszych wartości jest tylko Koran i sunna – nic innego. Brytyjskie wartości obejmują akceptację homoseksualizmu oraz tego, że człowiek może ustanawiać prawo niezależnie od Allaha. Islam i Kufr [nie-Islam) nie może być mieszany. Jesteśmy muzułmanami, to gdzie zamieszkujemy nie ma nic wspólnego z naszą tożsamością[59]".

Dokonując ewaluacji polityki integracyjnej skierowanej do uchodźców w Wielkiej Brytanii, warto przyjrzeć się sytuacji największej grupy uchodźców przebywających w tym kraju – Somalijczykom. Spis powszechny przeprowadzony w 2001 roku wykazał, że w Zjednoczonym Królestwie przebywa około 43

[58] Badanie nosiło tytuł *Living apart together. British Muslims and the paradox of multiculturalism* i zostało zrealizowane w Londynie, Birmingham, Rochdale i Manchester. Por. J. Balicki (pod red.), *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, Instytut Politologii UKSW, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 2007, s. 161.
[59] J. Balicki (pod red.), *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, Instytut Politologii UKSW, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 2007, s. 159.

tys. osób pochodzenia somalijskiego, przy czym według badań opinii publicznej, rzeczywista liczba sięga 100 tys. W debacie publicznej, społeczność somalijska funkcjonuje raczej jako źródło problemów (przestępczość, terroryzm, zależność od świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego). Problematyka integracji społecznej imigrantów z Somalii jest nieodłącznie powiązana z zawiłymi uwarunkowaniami kulturowymi. Społeczeństwo somalijskie jest patriarchalne, co rzutuje na status ekonomiczny i społeczny kobiet somalijskich, którym trudno jest znaleźć zatrudnienie. Zasiłki zabezpieczenia społecznego stanowią często jedyną szansę ekonomicznego uniezależnienia się od małżonków lub ojców. Bezrobocie dotyka także mężczyzn, co z reguły ma związek z niskim poziomem wykształcenia (tylko 10% migrantów legitymuje się wyższym wykształceniem).

W społeczeństwie brytyjskim negatywne stereotypy zostały ugruntowane po kilku głośnych przypadkach przestępstw popełnionych przez obywateli Somalii, takich jak zabójstwo policjanta Sharona Beshenivskiego w 2005 roku. W świadomości zbiorowej, wciąż obecne są wspomnienia zamieszek na tle rasowym z londyńskiej dzielnicy Toxteth, zamieszkiwanej w dużej mierze przez Somalijczyków. Problemem społeczności somalijskiej jest również brak znajomości języka angielskiego. Badania przeprowadzone w 1999 roku pokazały, że jedynie 3% studentów pochodzenia somalijskiego uzyskuje pięć dobrych ocen na świadectwie (na poziomie GCSE). Należy zaznaczyć, że średnio w społeczeństwie brytyjskim ów wskaźnik wynosi 48%, wśród studentów wywodzących się z rodzin uchodźców – 21%). Ten stan rzeczy wyniknął po części z niedostatecznej opieki edukacyjnej zapewnianej przez władze brytyjskie uchodźcom i ich rodzinom, wywołanej z kolei zwiększonym napływem azylantów w końcu lat 90-tych. Kiedy w kolejnych latach liczba wniosków o azyl spadła, jakość usług edukacyjnych wzrosła i w rezultacie w 2005 roku, 24% Somalijczyków zamieszkujących londyńską dzielnicę Camden, otrzymało 5 pozytywnych ocen na świadectwie. Negatywne stereotypy potęguje także praktyka imigrantów ekonomicznych z obszaru Afryki Wschodniej, którzy – aby zwiększyć swoje szanse na uzyskanie statusu uchodźcy – podają się często za obywateli Somalii.

W międzynarodowych badaniach porównawczych dotyczących integracji imigrantów, Wielka Brytania wypada stosunkowo niekorzystnie na tle innych krajów. Warto w tym miejscu zacytować wyniki analizy 28 krajów MIPEX, przeprowadzonej w 2007 roku przez organizację Migration Policy Group. Należy przy tym pamiętać, że ewaluacja polityk integracyjnych dotyczy w tym wypadku wszystkich kategorii imigrantów, także pracowników migrujących i krewnych osób z prawem pobytu w Wielkiej Brytanii. Władze były krytykowane za mało korzystne, z punktu widzenia imigrantów, uregulowania dotyczące dostępu do rynku pracy, możliwości uzyskania pozwolenia na pobyt stały, łączenia rodzin, a także dostępu do obywatelstwa. Za umiarkowanie korzystne dla imigrantów uznano natomiast brytyjskie przepisy prawne dotyczące udziału w życiu politycznym, za zdecydowanie korzystne – prawo antydyskryminacyjne.

Warto podkreślić fakt, że spośród państw należących do Unii Europejskiej, Wielka Brytania jest krajem, gdzie prawo skutecznie chroni cudzoziemców przed dyskryminacją na tle rasowym, etnicznym, religijnym lub przekonań czy obywatelstwa. Osoby występujące na drogę sądową (skarżący) otrzymują pomoc finansową ze strony państwa, przy czym ciężar dowodu przesunięty jest w stronę pozwanego. Za niekorzystne natomiast należy uznać przepisy nieumozliwiajace wyspecjalizowanym agencjom ds. równości reprezentowania w sądach poszkodowanych.

Wielka Brytania jest krytykowana za zmiany w ustawie o imigracji, azylu i obywatelstwie wprowadzone w 2006 roku, które dają możliwość sekretarzowi stanu ds. imigracji odebrania obywatelstwa, jeśli taka decyzja „sprzyja dobru publicznemu". Dotyczy to tylko osób mających obywatelstwo innego kraju, gdyż prawo brytyjskie zabrania wycofania obywatelstwa, jeśli prowadziłoby to do bezpaństwowości.

W odniesieniu do integracji zawodowej, za niekorzystny uznać należy fakt, że władze nie ustanowiły żadnych ogólnokrajowych celów czy założeń prowadzących do poprawy dostępu do szkoleń zawodowych czy kursów doszkalających dla osób objętych ochroną międzynarodową.

Krytyczna ocena polityki integracyjnej musi uwzględniać szersze uwarunkowania, takie jak sytuacja międzynarodowa, zarówno polityczna (intensywność występowania konfliktów zbrojnych na świecie, generująca zjawisko uchodźstwa), jak i społeczno-gospodarcza (recesja po 2008 roku). Nie bez znaczenia jest także kalendarz wyborczy w samej Wielkiej Brytanii, temperatura i charakter debaty dotyczącej imigracji oraz decyzje podejmowane na szczeblu europejskim (zwłaszcza zobowiązania związane z Europejską Konwencją Praw Człowieka i członkostwem w Unii Europejskiej).

Biorąc pod uwagę wspomniane uwarunkowania pozostające w pewnej mierze poza kontrolą władz brytyjskich, skuteczna i pełna integracja nie może zostać zrealizowana tylko w oparciu programy integracyjne zrealizowane pod auspicjami *Home Office*. Za główne przeszkody w aktywnym uczestnictwie imigrantów humanitarnych w społeczeństwie brytyjskim należy uznać niski poziom znajomości języka angielskiego i brak poczucia przynależności do społeczeństwa brytyjskiego (proces opanowywania nowego języka jest szczególnie trudny dla imigrantów humanitarnych). W tym kierunku powinny pójść zatem dalsze reformy programów integracyjnych. Naczelnym, niejako spinającym poszczególne programy zadaniem, powinno być przygotowanie imigrantów do stania się obywatelami.

REKOMENDACJE

Z doświadczeń brytyjskich można wysnuć następujące rekomendacje pod adresem instytucji odpowiedzialnych za realizację polskiej polityki integracyjnej. Po pierwsze, potrzebny jest całościowy system zbierania danych o cudzoziemcach objętych ochroną w Polsce. Nie pomaga fakt, że dane o integracji uchodźców i migrantów są zazwyczaj niepełne, niekonsekwentnie zbierane i nieporównywalne. Często brakuje danych zagregowanych na poziomie kraju – informacje zbierane są w odmienny sposób w różnych województwach, co uniemożliwia uzyskanie spójnego obrazu sytuacji. Należy stymulować szeroką debatę publiczną w celu eliminowania negatywnych stereotypów, zarówno po stronie integrujących się mniejszości, jak i biernej większości społeczeństwa. Media i politycy powinni przestać traktować uchodźców (dotyczy to szczególnie muzułmanów) jak potencjalnych terrorystów. Warto zwrócić uwagę, że o ile niemal wszyscy imigranci radzą sobie, lepiej lub gorzej, z procedurami administracyjnymi, o tyle wyobcowanie kulturowe może trwać całymi latami.

Ponadto potrzebne są działania informacyjne dotyczące dostępnych możliwości uzyskania wsparcia. Oczywiście trudno w tym miejscu bezpośrednio czerpać doświadczenia z Wielkiej Brytanii. W Polsce bowiem jedynie mała część cudzoziemców rzeczywiście pragnie pozostać w Polsce. Jeśli wierzyć statystykom, rośnie liczba osób objętych ochroną międzynarodową, którzy chcą uczyć się języka polskiego czy uczestniczyć w kursach zawodowych. Papierkiem lakmusowym pozwalającym stwierdzić

wolę integracji po stronie uchodźców jest chęć uczestnictwa w kursach języka polskiego. Nauczanie polskiego powinno mieć bardziej zindywidualizowany charakter, dostosowany do poziomu wiedzy kursantów i ich potrzeb zawodowych. Nacisk powinien być kładziony na praktyczne aspekty języka – mówienie, pisanie i czytanie w odniesieniu do spraw codziennych.

Doświadczenia brytyjskie pokazują także, że wsparcie dla imigrantów powinno iść bardziej w kierunku ich aktywizacji na rynku pracy. Obecnie mało jest propozycji szkoleń, z których mogą oni faktycznie skorzystać (głównie z powodu ograniczonej znajomości języka).

Osobnym, wymagającym rozstrzygnięcia problemem, są trudności mieszkaniowe. Brak zapewniającego podstawowe poczucie bezpieczeństwa miejsca do zamieszkania to – w przeciwieństwie do imigrantów w Wielkiej Brytanii – podstawowy problem cudzoziemców objętych ochroną w Polsce. Trudności z uzyskaniem mieszkania odbijają się na statusie społecznym i ekonomicznym zwłaszcza rodzin wielodzietnych i niepełnych, które nie mają możliwości uzyskania dochodów pozwalających na wynajęcie mieszkania.

Procedury administrowania programami powinny być bardziej transparentne. Aby ten cel został zrealizowany, należy obarczyć jedną instytucję obowiązkiem koordynacji usług i świadczeń wobec cudzoziemców. Taka instytucja pełniłaby rolę swoistego punktu kontaktowego. Cudzoziemcy mogliby tam nie tylko zdobywać informacje, ale także składać wnioski o świadczenia społeczne czy zgłaszać akces do finansowanych przez budżet państwa programów integracyjnych i szkoleniowych. Informacje powinny dotyczyć nie tylko warunków życia i pracy w Polsce, ale także w danym regionie lub mieście. Instytucja pośredniczyłaby w uzyskaniu numerów ewidencji ludności PESEL i ewidencji podatkowej NIP, uzyskaniu krajowych dokumentów tożsamości oraz pomagałaby inicjować bardziej skomplikowane procedury (np. nostryfikacja dyplomów czy poświadczenie kwalifikacji zawodowych). Część obowiązków z tym związanych mogłyby przejąć organizacje pozarządowe. Polityka informacyjna władz nie może ograniczać się do stworzenia strony internetowej czy publikacji kilku broszur informacyjnych.

BIBLIOGRAFIA

Ager, A. Strang A. (2004) *The Experience of integration: a qualitative study of refugee integration In the local communities of Pollokshaws and Islington*, Home Office Online Report 55/04, Londyn.

Balicki J. (pod red.), (2007) *Integracja kulturowa imigrantów. Wyzwania i dylematy*, Instytut Politologii UKSW, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa.

BBC News, *Head to head: Asylum policy*, 28 sierpnia, 2003:

http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/3189263.stm

BBC News, *EU-wide migration policy 'needed',* 26 marca, 2008:

http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7314300.stm

BBC ‘Citizenship Points Plans Launched.’, 03 sierpnia 2009:

http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8180749.stm

Bennett, K. Heath T., Jeffries, R. (2007) *Asylum Statistics, United Kingdom* 2006: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb1407.pdf

Burrell, I. Knifings and knuckledusters: the problems of dispersal. *The Independent, 14 sierpnia 2001* http://www.independent.co.uk/news/uk/this-britain/knifings-and-knuckledusters--the-problems--of-dispersal-665633.html

Cantle, T. (2001) *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*: http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=96&file=PDFversion

CLG. (2008) *The Government's Response to the Commission on Integration and Cohesion.:* http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/681624.pdf

CLG. (2008) *Review of Migrant Integration Policy in the UK*: http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/681624.pdf

Commission on the European Communities (2007) *Third Annual Report on Migration and Integration*: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/docs/com_2007_512_en.pdf

Commission on Integration and Cohesion: http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/communities/commissionintegration/

Commission for Rural Communities (2007) *A8 migrant workers in rural areas*; Briefing Paper: http://www.ruralcommunities.gov.uk/files/A8%20migrant%20workers%20in%20rural%20areas2.pdf

Cornelius, W. red. (2004) *Controlling Immigration: A Global Perspective*

The Economist, *After the back log, a backlog*, Jun 18th 2009.

The Economist, *This skeptical isle*, Dec 3rd 2009.

The Economist, *Tongue-tied newcomers*, Feb 15th 2007

The Economist, Settling in, Apr 4th 2007.

The Economist, From dead end to East End, Jun 3rd 2004

Equality and Human Rights Commission (EHRC). 'What we do'

http://www.equalityhumanrights.com/our-job/what-we-do/

European website on Integration. 'About Us.' http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm

Favel, Andrew (1998), *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain* Palgrave,

Flynn, D. (2005) *New* Borders, New Management; The dilemmas of modern immigration policies. *Ethnic and Racial Studies*, Vol 28, no 3

Geddes Andrew (2003) *The Politics of Migration and Immigration in Europe.* Sage Publications, London

Hampshire, James (2005) *Citizenship and Belonging. Immigration and the politics of Demographic governance in post-war Britain*,

HARP- Health for Asylum Seekers and Refugees Portal: http://www.harpweb.org.uk/

Heath, T. Jeffries R., Pearce S., (2006) *Asylum Statistics United Kingdom 2005*, Home Office, 22 sierpnia: http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1406.pdf

House of Lords, European Union Committee, 7th Report of Session 2008–09The United Kingdom opt-in: problems with amendment and codification: http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldeucom/55/55.pdf

Home Office (1998) *White Paper Fairer, Faster and Firmer,* Chapter 4- The way Ahead-An Integrated Approach: http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm40/4018/4018.htm

Home Office, *Full and equal citizens*, Published on behalf of the National Asylum Support Service by IND Communications Team and Home Office Communication Directorate, London 2001.

Huddled messes, Oct 30th 2003.

Joppke, Ch. (1999), *Immigration and the Nation-State; United States, Germany and Great Britain*, Oxford University Press

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów 92005) *Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii,* 01.09.2005 COM (2005) 389

Layton-Henry, Z. (2004) Britain: From Immigration Control to Migration Management, in: W. Cornelius, T. Tsuda, P. Martin, J. Hollifield, Controlling Immigration – A Global Perspective,

Leney, T. & Ponton, A. (2007) OECD Thematic Review on Recognition of Non-formal and Informal Learning: Background Report, United Kingdom: http://www.oecd.org/dataoecd/19/4/41782373.pdf

The Medical Foundation for the Care of Victims of Torture: http://www.torturecare.org.uk/who_we_are/7

Miles R., Cleary, P., (1996) *Britain: Post- Colonial Migration in Context, in* Europe- A New Immigraiton Continent. Policies and Politics in Comparative Perspecitve ed. By Dietrich Thranhardt,

Money, J. (1999) *Fences and Neighbors. The political geography of immigration control*. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press

MIPEX. 'Access to Nationality': www.integrationindex.eu/integrationindex/2620.html

Refugee Council (1998) *Briefing on the Government's Immigration and Asylum White Paper*, July http://www.refugeecouncil.org.uk/

Refugee Council (2007), *Safe from Harm? Health and social care for vulnerable refugees and asylum seekers*:
http://www.refugeecouncil.org.uk/Resources/Refugee%20Council/downloads/eventsAndtraining/conference/healthconference_reportNov07.pdf

Refugee Therapy: www.refugeetherapy.org.uk
Somerville, W., (2007) *Immigration under New Labour,* The Policy Press

Streework: http://www.streetwork.org.uk/whoweare/index.htm

Tony Blair, przemowa na konferencji prasowej: http://www.number-10.gov.uk/output/page8041.aspVulnerable Workers Project:

http://www.vulnerableworkersproject.org.uk

UK National Action Plan: DWP. *Working Together – UK National Action Plan on Social Inclusion,* London, 2008

Weil , P. , Crowley, J., (1994) Integration in theory and practice: A comparison of France and Britain. *Politics of Immigration in Western Europe* edited by M. Baldwin- Edwards and M. A. Schain

Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl: COM(2008) 815, Brussels, 3.12.2008 :

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0815:FIN:PL:PDF

Zetter, R., (2002). *Survey on policy and practice related to refugee integration*. Oxford Brookes University

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych,
poglądy w niej wyrażone nie odzwierciedlają oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej

Projekt: Prawnicy na rzecz Uchodźców IV, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców oraz budżetu państwa

Copyright by
Instytut Spraw Publicznych, 2009
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62
e- mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl