

Podręcznik integracji

dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki

Dyrekcja Generalna
ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa



Podręcznik integracji
dla osób odpowiedzialnych za
kształtowanie i wdrażanie polityki

Listopad 2004



Podręcznik opracowany na zlecenie Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej przez Jana Niessena i Yongmiego Schibela z grupy ds. polityki migracyjnej (Migration Policy Group).

Elektroniczną wersję podręcznika można pobrać ze strony internetowej Komisji Europejskiej:
http://ec.europa.eu/justice_home/

ISBN 92-79-02523-6

© Wspólnoty Europejskie, 2006
Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

© Zdjęcia i opracowanie graficzne: Ruben Timman / www.nowords.nl

Spis treści

Przedmowa	5
Kontekst	7
Wstęp	9

Rozdział 1: Wprowadzanie nowo przybyłych imigrantów i osób ze statusem uchodźcy	15
1.1 Tworzenie programów	17
1.2 Dostosowywanie planów do posiadanych zasobów	22
1.3 Współpraca z partnerami	25
1.4 Ocena i dostosowywanie programów	31
Rozdział 1: Wnioski	34

Rozdział 2: Udział w społeczeństwie obywatelskim	37
2.1 Znajomość aspektów międzykulturowych	39
2.2 Zaangażowanie obywateli i imigrantów	43
2.3 Stać się organizacją otwartą i sprzyjającą integracji	55
Rozdział 2: Wnioski	56

Rozdział 3: Wskaźniki	59
3.1 Tworzenie odpowiednich warunków	63
3.2 Dobór wskaźników	66
3.3 Współpraca europejska	71
Rozdział 3: Wnioski	76

Załącznik: Przekładanie ogólnych celów polityki integracyjnej na konkretne programy	79
Przypisy końcowe	84
Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji	86



Przedmowa

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej stają dziś przed podobnymi wyzwaniami związanymi z integracją imigrantów w społeczeństwie. Kwestia integracji imigrantów nabiera coraz większego znaczenia, jest problemem bardzo złożonym i delikatnym zarazem.

W nadchodzących latach zwiększony napływ imigrantów wydaje się nie tylko prawdopodobny, ale i niezbędny, ze względu na starzenie się społeczeństwa w Europie i spadek jego liczebności. Dla zapewnienia spójności społecznej i rozwoju gospodarczego konieczna jest skuteczna integracja imigrantów w społeczeństwie przyjmującym. Aby mogli oni poczuć się częścią naszego społeczeństwa, musimy traktować ich sprawiedliwie i wyposażyć w niezbędne umiejętności umożliwiające im pełny udział w życiu społecznym. Nie należy zapominać, iż integracja to ciągły, dwustronny proces, oparty na wzajemnych prawach i odpowiadających im obowiązkach, zarówno imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego.

W czerwcu 2003 r. na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach szefowie państw i rządów podkreślili rolę, jaką rozwój współpracy oraz wymiana doświadczeń i informacji dotyczących integracji na poziomie unijnym odgrywają w podnoszeniu poziomu wiedzy w tej dziedzinie. W odpowiedzi na sformułowany na tym szczycie apel krajowe punkty kontaktowe ds. integracji oraz spotykający się regularnie eksperci z państw członkowskich wystąpili z inicjatywą opracowania podręcznika dotyczącego kwestii integracji, w którym przedstawione zostaną wzorcowe praktyki w tej dziedzinie.

Z radością przyjmuję niniejsze, pierwsze wydanie tego podręcznika, które zawiera szereg przykładów skutecznej integracji i konkretnych, udanych rozwiązań problemów w zakresie integracji z całą Unii Europejskiej. W podręczniku przedstawiono wiele różnych – krajowych, regionalnych i lokalnych – projektów i programów z całej Europy, zawiera on także pewne ogólne przesłania i wnioski wyciągnięte z dotychczasowych doświadczeń. Wierzę, iż podręcznik okaże się przydatny dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki z całej Unii Europejskiej. Mam nadzieję także, iż jego treść przyczyni się do stworzenia wspólnych europejskich zasad ramowych w dziedzinie integracji.



Jestem głęboko przekonany, iż podręcznik ten stanie się źródłem inspiracji dla wszystkich, mniej lub bardziej doświadczonych osób, które są zaangażowane w proces integracji imigrantów, i ułatwi nam realizację wspólnego celu, jakim jest znalezienie najlepszych rozwiązań problemów związanych z integracją.

Jonathan Faull
dyrektor generalny
Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości,
Wolności i Bezpieczeństwa
Komisja Europejska

Bruksela, listopad 2004

Kontekst

Pomysł opracowania podręcznika integracji zrodził się podczas szczytu Rady Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r. Zgromadzeni tam szefowie państw i rządów podkreślili znaczenie rozwoju współpracy i wymiany informacji w ramach nowo powstałej sieci krajowych punktów kontaktowych ds. integracji. Zadania opracowania podręcznika podjęto się z chęci usystematyzowania tej wymiany informacji i osiągnięcia konkretnych rezultatów, które następnie państwa członkowskie mogłyby wykorzystać przy tworzeniu i promowaniu inicjatyw politycznych na rzecz integracji. Podręcznik ten ma przede wszystkim stać się impulsem dla państw członkowskich do wymiany informacji i wzorcowych praktyk.

Podręcznik został opracowany dla Komisji Europejskiej przez niezależnego konsultanta, grupę ds. polityki migracyjnej, w ścisłej współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi ds. integracji i w oparciu o wnioski z seminariów specjalistycznych, które odbyły się w lutym 2004 r. w Kopenhadze, w kwietniu 2004 r. w Lizbonie i w czerwcu 2004 r. w Londynie. Seminaria te zorganizowały krajowe ministerstwa zajmujące się kwestiami integracji, we współpracy z Komisją Europejską i grupą ds. polityki migracyjnej. Były one dla przedstawicieli rządu i organizacji pozarządowych, odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki integracyjnej, forum wymiany informacji na temat programów wprowadzających, udziału w życiu obywatelskim i politycznym oraz opracowania wskaźników, a także okazją do przedstawienia wzorcowych praktyk w wymienionych dziedzinach. Każdy z rozdziałów niniejszego podręcznika dotyczy jednej z trzech kwestii omawianych na seminariach, odzwierciedlając tym sposobem ich strukturę tematyczną. Przed każdym z seminariów grupa ds. polityki migracyjnej opracowywała szereg dokumentów tematycznych, mających określić kierunek dyskusji. Grupa była również odpowiedzialna za opracowanie dokumentów podsumowujących, które były następnie omawiane na forum krajowych punktów kontaktowych ds. integracji. Zarówno w trakcie seminariów, jak i pracy nad opracowaniem podręcznika krajowe punkty kontaktowe ds. integracji były cennym źródłem informacji na temat wzorcowych praktyk i dobrze rokujących inicjatyw na rzecz integracji w swoich krajach. Wszystkie te elementy są ważnymi częściami składowymi niniejszego podręcznika integracji.

Podręcznik przeznaczony jest dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki. Można zadać sobie pytanie, kim są te osoby, co je łączy i w jaki sposób mogą one wspólnie czerpać korzyści z niniejszego podręcznika? Ogólnie rzecz biorąc, osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki wyznaczają ogólne cele polityki integracyjnej, udostępniają zasoby, monitorują realizację i oceniają wyniki. Osoby odpowiedzialne za wdrażanie polityki zajmują się zaś przekładaniem ogólnych celów polityki integracyjnej na konkretne programy, wyznaczaniem celów szczegółowych i podejmowaniem działań umożliwiających ich realizację. Kwestia kształtowania ogólnej polityki integracyjnej nie jest rzecz jasna przedmiotem niniejszego podręcznika. Podręcznik opracowywany



na poziomie europejskim nie może także zbyt szczegółowo opisywać działań realizowanych w ramach konkretnych programów. Dlatego też w niniejszym podręczniku przedstawiono pewne wzorcowe praktyki i wnioski, jakie wyciągnięto w trakcie realizacji w państwach członkowskich programów integracyjnych dwojakiego rodzaju – kursów wprowadzających dla nowo przybyłych imigrantów i osób ze statusem uchodźcy (rozdział 1) oraz udziału w społeczeństwie obywatelskim (rozdział 2). Osoby odpowiedzialne za kształtowanie i wdrażanie polityki mogą opracować wskaźniki integracji i poziomy odniesienia. Zastosowanie tych narzędzi umożliwiłoby dokonanie dokładniejszej oceny skuteczności realizowanych programów integracyjnych i osiągniętych wyników. Kwestię ich zastosowania w polityce publicznej i programach integracyjnych omówiono w rozdziale 3.

Opierając się na informacjach zgromadzonych w trzech rozdziałach podręcznika, zaproponowano konkretne działania służące przełożeniu ogólnych celów polityki integracyjnej na konkretne programy integracyjne (patrz załącznik). Opis tych działań może pomóc osobom odpowiedzialnym za kształtowanie i wdrażanie polityki w określeniu celów programów integracyjnych, sporządzeniu sprawozdań z ich realizacji oraz ocenie dokonań. Ułatwi to wymianę wzorcowych praktyk i uczyni ją bardziej owocną. Przykłady wzorcowych praktyk znajdują się we wszystkich trzech rozdziałach podręcznika. Przykładowe przedstawienie działań podejmowanych w jednym kraju nie oznacza, iż praktyka taka nie jest stosowana w innych krajach. W podręczniku położono szczególny nacisk na doświadczenia nabyte w trakcie realizacji opisywanych działań. Wnioski takie zostały jeszcze raz wymienione na końcu każdego rozdziału.

Nie należy zapominać, iż przedstawione w niniejszym podręczniku wnioski i zalecenia mają służyć jako sugestia i źródło inspiracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki. Pragniemy także podkreślić, że proces tworzenia niniejszego podręcznika ciągle trwa i że należy postrzegać sam podręcznik jako swego rodzaju żyjący własnym życiem instrument, który będzie stopniowo udoskonalany na przestrzeni czasu i aktualizowany w miarę rozwoju sytuacji, pojawiania się nowych rozwiązań i rezultatów. Drugie, zawierające nowe rozdziały wydanie podręcznika przewidziano na 2006 r. Tematyka poszczególnych rozdziałów niniejszego wydania podręcznika odpowiada priorytetom określonym w *Komunikacie na temat imigracji, integracji i zatrudnienia*, ale docelowo podręcznik obejmie wszystkie obszary polityki związane z integracją, w tym także kwestie mieszkaniowe, opiekę zdrowotną i rynek pracy.

Bruksela, listopad 2004

Wstęp

Kwestia integracji imigrantów jest przedmiotem gorących debat w całej Unii Europejskiej, a ruchy migracyjne dotyczą większości jej państw członkowskich. Niektóre państwa z krajów o wysokim wskaźniku emigracji stały się krajami przyjmującymi imigrantów i w związku z tym stykają się z problemem integracji po raz pierwszy. Nowo przybyli imigranci są także przedmiotem szczególnej uwagi w krajach, które od dawna są krajami docelowymi imigracji. Jednakże nie zaprzestają one działań mających na celu zapewnienie udziału w życiu społecznym imigrantów już mieszkających na ich terytorium i podejmują się reformowania dotychczasowej polityki w tych dziedzinach, w których okazała się ona nieskuteczna. Podobnie jak i w innych obszarach polityki odpowiedzi na pytanie „w jaki sposób” promować integrację mogą być tak różnorodne, jak różnorodne są podejścia państw członkowskich do problemu integracji. Różnorodność koncepcji integracji i sposobów praktycznej realizacji podyktowana jest nie tylko uwarunkowaniami historycznymi. Odmienne podejścia do problemu integracji nowo przybyłych imigrantów i uchodźców są wynikiem obowiązywania różnych systemów politycznych i zróżnicowania roli, jaką odgrywają w tym procesie rząd i społeczeństwo obywatelskie. Dobrym przykładem tej różnorodności jest wciąż otwarta kwestia określenia docelowych grup polityki integracyjnej. Istnieje wiele definicji pojęcia „imigranci” i „mniejszości etniczne”. Wyznacznikiem przynależności do grupy imigrantów w drugim pokoleniu jest pierwsze obywatelstwo lub, w przypadku posiadania obywatelstwa kraju przyjmującego, miejsce urodzenia rodziców. Nowe państwa członkowskie tradycyjnie skupiały uwagę raczej na problemie mniejszości etnicznych niż integracji imigrantów. Sporną kwestią pozostaje to, czy należy przyjąć, iż imigranci, niezależnie od kryteriów przyjętych w celu określenia ich jako takich, stanowią jedną grupę, czy też raczej można traktować ich indywidualnie lub jako członków specyficznych podgrup – w zależności od kraju pochodzenia, pochodzenia etnicznego, wyznania, płci, wieku, powodu przybycia (w celach zarobkowych, jako uchodźcy lub członkowie rodzin) lub posiadanych umiejętności (wysoko lub nisko wykwalifikowani). Jeśli integracja jest rozumiana jako proces pozwalający na zapewnienie spójności społecznej, można także przyjąć, iż grupą docelową prowadzonej polityki będzie całe społeczeństwo. W tym przypadku prowadzone działania są odpowiedzią na niekorzystne dla spójności skutki szybkich zmian społecznych, gospodarczych i kulturowych, jakie zachodzą w większości społeczeństw europejskich, a grupami docelowymi polityki stają się wtedy różne grupy społeczeństwa, niezależnie od tego, czy pochodzą z imigracji, czy też nie. Pod pojęciem integracji może zatem kryć się kombinacja różnych, ogólnych i szczególnych podejść, odnoszących się do różnych grup i dotyczących wielu kwestii.

Wszystkie kraje europejskie stosują się do norm w zakresie praw człowieka i uznają wartości takie, jak równość, brak dyskryminacji, solidarność, otwartość, uczestnictwo i tolerancja. Wzajemne oddziaływanie na siebie władz różnego szczebla w ramach prowadzonej wymiany politycznej sprawia, że powstaje pewna zgodność podejmowanych



działań politycznych, a także ogólnych i szczegółowych celów, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Wiele wspólnych elementów można zaobserwować na przykład w zakresie określania zasadniczych dziedzin oraz wymiarów integracji. O ile jedna, precyzyjna definicja integracji może okazać się zbyt wąska, o tyle określenie zasadniczych wymiarów integracji może posłużyć jako użyteczna definicja robocza. Często uważa się, że ogólnym celem integracji jest osiągnięcie samowystarczalności – prowadzone przez władze działania mają zapewnić niezależność imigrantów pod względem mieszkania, pracy, edukacji, więzi społecznych i udziału w społeczeństwie. W pierwszym *Rocznym sprawozdaniu na temat imigracji i integracji* Komisja stwierdziła, że we wszystkich państwach członkowskich dostęp do rynku pracy, umiejętności językowe i odpowiedni poziom edukacji są najważniejszymi elementami składającymi się na powodzenie integracji. Na poziomie europejskim integracja na rynku pracy jest dziedziną, w której cele polityczne są zdefiniowane w najbardziej konkretny sposób wskutek wydania w 2003 r. *Wytycznych europejskiej strategii zatrudnienia*, w których przyjęto jako cel znaczne zmniejszenie do 2010 r. różnicy wskaźnika bezrobocia między obywatelami UE i obywatelami krajów spoza UE. Posiadanie pracy przyczynia się do poprawy warunków życia, ponieważ umożliwia dostęp do mieszkań przystępnych cenowo i charakteryzujących się wysoką jakością. W dziedzinie polityki mieszkaniowej większość państw członkowskich boryka się z tymi samymi problemami – z brakami lokalowymi, niskim standardem budynków mieszkalnych i nadmierną koncentracją imigrantów w ubogich dzielnicach miejskich. Ten wymiar integracji pozwala zatem uzmysłowić sobie znaczenie polityki prowadzonej na szczeblach lokalnym i miejskim oraz zasadniczej roli, jaką lokalne władze odgrywają w procesie integracji.

Władze w dalszym ciągu koncentrują się na kwestiach społeczno-gospodarczych, ale coraz więcej uwagi poświęcają także sferze społeczno-kulturowej, indywidualnemu wymiarowi integracji oraz częstotliwości i intensywności interakcji społecznych. Takie podejście oznacza konieczność integracji imigrantów we wszystkich dziedzinach życia społecznego – na poziomie obywatelskim, kulturowym i politycznym. Ponadto w przypadku integracji rozumianej jako proces dwustronny znaczenie ma postawa społeczeństwa przyjmującego, jego obywateli, struktur i organizacji. Różne wymiary integracji są ze sobą powiązane, a między rezultatami osiąganymi w poszczególnych dziedzinach może powstać efekt synergii. Na przykład praca korzystnie wpływa na rozwijanie umiejętności językowych i kulturowych, umożliwia także nawiązywanie więzi społecznych. Istniejące więzi społeczne z kolei oznaczają większe możliwości gospodarcze. Znajomość języka przydaje się na rynku pracy i otwiera nowe możliwości w zakresie dalszej edukacji. Jest także miernikiem poziomu wiedzy imigrantów o społeczeństwie przyjmującym i jego obywatelach.

Celem polityki integracyjnej jest umożliwienie imigrantom osiągnięcia wymiernych wyników w dziedzinie zatrudnienia, mieszkań, edukacji, opieki zdrowotnej itp. Aby zarówno nowo przybyli, jak i zamieszkujący już na terytorium państwa imigranci byli

w stanie osiągać takie wyniki, niezbędne jest wyposażenie ich w pewne umiejętności, takie jak znajomość języka czy społeczeństwa przyjmującego. W tym kontekście programy wprowadzające są doskonałą okazją dla nowo przybyłych imigrantów do nabycia umiejętności niezbędnych do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Należy położyć nacisk nie tylko na konieczność indywidualnego dostosowania imigrantów i kwestie dotyczące kapitału ludzkiego, ale również na zagadnienie spójności społecznej i równości w zróżnicowanym społeczeństwie. W odpowiedzi na istniejące zapotrzebowanie na konkretne umiejętności należy stworzyć wydajne struktury umożliwiające ich zdobywanie i zapewnić realne możliwości ich późniejszego wykorzystania. Społeczeństwo i jego instytucje muszą aktywnie otwierać się na imigrantów. Nie tylko sami imigranci powinni zdobywać określone umiejętności, także organy władzy i pozostali partnerzy społeczni powinni starać się zapewnić im możliwość uczestnictwa w społeczeństwie w oparciu o zasady równości i braku dyskryminacji. Równomierne rozłożenie obowiązków jest niezbędnym warunkiem stworzenia sprawiedliwej i skutecznej polityki integracyjnej.

Proces integracji to związek między państwem i pojedynczym migrantem, ale jest to także proces, w ramach którego bliskie stosunki łączą partnerów z różnych szczebli sektora rządowego i pozarządowego, takich jak pracodawcy, związki, organizacje religijne, społeczeństwo obywatelskie, stowarzyszenia migrantów, środki przekazu oraz organizacje pozarządowe działające na rzecz imigrantów. Duża odpowiedzialność w zakresie kształtowania opinii publicznej spoczywa także na przywódcach politycznych, którzy powinni promować pozytywne podejście do imigrantów w celu zapobiegania zachowaniom ksenofobicznym i rasistowskim. W gestii pracodawców z kolei leży zapewnienie dostępu do miejsc pracy, organizowanie szkoleń zawodowych, kursów językowych i kursów wprowadzających, ułatwianie znajdowania mieszkań oraz informowanie społeczeństwa o korzyściach gospodarczych płynących z imigracji. Środki przekazu mogą również odegrać ważną rolę, przedstawiając wyważone relacje i kształtując postawy społeczeństwa wobec nowo przybyłych osób. Powodzenie integracji zależy także od otwartości i stosunków dobrosąsiedzkich, które można wykształcić w społeczeństwie np. poprzez programy wolontariatu. W proces integracji zaangażowanych jest wielu partnerów i jego powodzenie zależy od nich wszystkich.

Czynny udział imigrantów w życiu społecznym uzależniony jest od stopniowego zbliżenia ich praw i obowiązków do praw i obowiązków obywateli. Warunkiem czynnego obywatelstwa migrantów jest zapewnienie im należytego dostępu do instytucji i usług oraz sposobów uczestnictwa w społeczeństwie obywatelskim. Powodzenie procesu integracji zależy w znacznym stopniu także od otwartości życia stowarzyszeniowego, którego uczestnikami są różnego typu organizacje i stowarzyszenia, od klubów sportowych po partie polityczne. Międzykulturowy charakter społeczeństwa powinien być widoczny w działalności wszystkich organizacji poprzez stosowanie polityki równych szans, zatrudnianie migrantów na wszystkich szczeblach oraz współpracę ze stowarzyszeniami migrantów. Organizacje migrantów mają również kluczową rolę do odegrania



w sprawowaniu rządów demokratycznych. Decyzje polityczne, zwłaszcza te podejmowane na szczeblu lokalnym, mają znaczny wpływ na mieszkańców niebędących obywatelami danego państwa, których udział w życiu społecznym jest możliwy dzięki różnego typu mechanizmom konsultacji. Równocześnie można zachęcać migrantów do ubiegania się o naturalizację.



Wymiana wzorcowych praktyk – co warto wiedzieć

Wzorcowe praktyki można zdefiniować następująco: przyjęte rozwiązania, których skuteczność, długofalowość i nadzwyczajne wyniki potwierdzono poprzez badania i ocenę i które dzięki swojej elastyczności mogą znaleźć zastosowanie w różnych sytuacjach i dostosować się do różnych warunków.

- Wnioski na przyszłość można wyciągać zarówno z pozytywnych, jak i negatywnych doświadczeń.
- Większość praktyk ma swoje słabsze i mocniejsze strony.
- Niemożliwe jest powielanie w całości jakiegokolwiek z praktyk.
- Wszystkie praktyki należy dostosować do warunków lokalnych.



W dokumentacji dotyczącej wzorcowych praktyk muszą znaleźć się informacje na temat:

- Problemu, do którego rozwiązania zastosowano opisywaną praktykę, i podmiotu, który problem zidentyfikował.
- Inicjatorów praktyki i uczestników procesu.
- Przebiegu działań ze wskazaniem poszczególnych etapów procesu.
- Pozytywnych i negatywnych konsekwencji zastosowania danej praktyki.
- Długoterminowej opłacalności.
- Skuteczności – skutków zastosowania praktyki.
- Wydajności – stosunku skutków do kosztów.
- Długofalowości długotrwałych skutków i możliwości powielania.
- Efektów zewnętrznych, tj. jakiegokolwiek niezamierzonego, pozytywnego lub negatywnego wpływu zastosowanej praktyki na podmioty inne niż bezpośredni beneficjenci.
- Trafności: znaczenia praktyki dla grupy docelowej.




Rozdział 1

Wprowadzanie nowo przybyłych imigrantów i osób ze statusem uchodźcy



Tematem tego rozdziału jest tworzenie i realizacja programów wprowadzających. W ramach dobrze zaplanowanych i posiadających odpowiedni budżet programów uczestnicy mogą nauczyć się języka, stworzyć powiązania z rynkiem pracy i zdobyć wiedzę na temat społeczeństwa przyjmującego. Rządy mogą nawiązywać współpracę z władzami lokalnymi, partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi i systematycznie oceniać skuteczność programów wprowadzających.

Integracja jest wieloletnim procesem, często wybiegającym poza naturalizację i trwającym nadal w drugim i trzecim pokoleniu. Podstawą powodzenia tego procesu jest zaangażowanie społeczeństw przyjmujących, znajdujące wyraz w gościnności wobec imigrantów oraz stwarzaniu im okazji do obcowania z językiem i poznania podstawowych wartości i obyczajów. Imigranci ze swojej strony winni wykazać determinację w dążeniu do tego, aby stać się częścią przyjmującego społeczeństwa.

 Programy wprowadzające stanowią inwestycję w przyszłość i dlatego zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące powinni być nimi zainteresowani. Wysiłek włożony w ich realizację jest opłacalny, gdyż programy pozwalają imigrantom rozpocząć życie w nowym kraju, umożliwiając im zdobycie podstawowych umiejętności niezbędnych do tego, aby stali się samowystarczalni. Proces ten przynosi także korzyści społeczeństwu, ponieważ imigranci stają się lepiej przygotowanymi obywatelami, zdolnymi do wniesienia wkładu do społeczeństwa.

Wczesne etapy pobytu migranta w kraju przyjmującym mają szczególne znaczenie. Niektóre rządy opracowały programy wprowadzające realizowane we wczesnej fazie pobytu migrantów w kraju. Zazwyczaj programy wprowadzające składają się z trzech głównych elementów: nauczanie języka, kształtowanie świadomości obywatelskiej i szkolenie zawodowe ukierunkowane na rynek pracy.



Przykładu programu wprowadzającego dostarczyć może miasto Gandawa (Belgia), posiadające miejską służbę integracyjną, finansowaną przez miasto i w dużej części przez społeczność flamandzką (w ramach polityki miejskiej i integracyjnej). Gandawski program przyjmowania wprowadza w życie przepisy ustawodawstwa flamandzkiego (z 2003 r., obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2004 r.), przewidującego organizację kursów wprowadzających dla nowo przybyłych członków rodzin, migrantów o uregulowanym statusie, osób ze statusem uchodźcy, ofiar handlu ludźmi i małoletnich. Ustawodawstwo to dotyczy również osób ubiegających się o azyl, znajdujących się na etapie procedury, na którym ich wniosek jest rozpatrywany szczegółowo. Dla niektórych grup kursy wprowadzające są obowiązkowe. Program wprowadzający obejmuje lekcje języka niderlandzkiego (do 1200 godzin na czterech poziomach nauczania, z których 120 odbywa się w samym centrum) i 75 godzin zajęć ze „świadomości społecznej”. Podczas zajęć ze „świadomości społecznej” omawiane są kwestie natury praktycznej i administracyjnej; uczestnicy otrzymują również informacje na temat możliwości udziału w życiu kulturalnym i społecznym. Zajęcia w Gandawie prowadzone są po niderlandzku oraz w językach: tureckim, arabskim, francuskim, angielskim, rosyjskim, hiszpańskim, perskim, albańskim i somali. Miasto planuje również zorganizowanie wspólnie z innymi organizacjami programu przyjmowania dostosowanego do indywidualnych potrzeb, obejmującego wskazówki dotyczące zatrudnienia, edukacji i szkoleń. Obecnie około 500 dorosłych nowo przybyłych osób uczestniczy w programie wprowadzającym.

www.gent.be/integratiedienst/, ośrodek Kom-Pas: kom.pas@gent.be



1.1 Tworzenie programów

Nauczanie języka na wielu poziomach, z zastosowaniem różnorodnych form i metod może pomóc imigrantom o różnym poziomie wykształcenia, znajomości języka i wiedzy na temat kraju przyjmującego ukończyć z powodzeniem szkolenie językowe i zdobyć w ten sposób przydatne kwalifikacje. Idealnym rozwiązaniem jest organizowanie po zakończeniu kursu testów sprawdzających poziom znajomości języka uczestników.



Szkolenia językowe

Starania rządu związane z wprowadzaniem imigrantów skupiają się na nauczaniu języka szczególnie w tych krajach, w których nowo przybyli imigranci i uchodźcy nie znają jeszcze lokalnego języka z uwagi na brak powiązań kolonialnych lub innych. Kursy językowe są na ogół przeznaczone dla dorosłych legalnie przebywających na terytorium danego kraju, którzy nie władają językiem(ami) urzędowym(y) w wystarczającym stopniu. Chociaż rządy przeznaczają znaczne zasoby na realizację programów językowych, wiele z nich uważa za niepokojący fakt, że rezultaty nie są optymalne.

Uczestnicy często są przydzielani do różnych grup w zależności od stopnia znajomości języka. W Szwecji dokonuje się oceny poziomu językowego uczestników programu





w celu przydzielenia ich do jednej z czterech grup (dla osób posiadających wykształcenie uniwersyteckie dostępne są dwa poziomy nauczania). Na kursach integracyjnych, organizowanych na mocy niemieckiej ustawy o imigracji z 2004 r., przydział do grupy językowej odbywa się na podstawie stopnia znajomości języka oraz doświadczenia edukacyjnego. Natomiast nie jest już brana pod uwagę przynależność uczestnika programu do danej grupy migracyjnej przy podziale na grupy językowe. Wiele krajów oferuje oddzielne zajęcia rozwijające umiejętności czytania i pisania, charakteryzujące się zazwyczaj bardziej intensywnym programem nauczania, oraz specjalne kursy dla młodych migrantów. Po zakończeniu kursu często przeprowadzane są testy sprawdzające poziom znajomości języka. Na przykład w Danii kursy i testy językowe są powiązane z poziomami określonymi w „europejskim systemie opisu kształcenia językowego: uczenie się, nauczanie, ocenianie”, opracowanym przez Radę Europy.

- ✘ Fakt, że format dyplomów ukończenia kursów językowych jest znany pracodawcom i innym instytucjom edukacyjnym, sprawia, że posiadanie dyplomu pomaga uczestnikom znaleźć pracę lub umożliwia im udział w innych szkoleniach. Przy opracowywaniu treści programów i metod nauczania należy uwzględniać te czynniki.

W Niemczech, w oparciu o ocenę kursów językowych, dokonaną na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wykazano, że nauczanie i poświadczanie umiejętności pisania w danym języku jest bardzo ważne, ponieważ prawidłowe funkcjonowanie w niemieckim społeczeństwie i na niemieckim rynku pracy często takiej umiejętności wymaga. Chociaż umiejętność ustnego porozumiewania się w danym języku jest niezbędna, na kursach należy położyć nacisk również na kształtowanie innych umiejętności językowych. Wyniki oceny sugerują, że szkolenia językowe winny skupić się na sytuacjach związanych z życiem publicznym i zawodowym, w których znajomość języka niemieckiego będzie migrantowi niezbędna.

Przygotowanie zawodowe na kursach wprowadzających

- ✘ Wzorcowe praktyki wykazują, że struktura kursów wprowadzających powinna być elastyczna – umożliwiającą jednoczesne uczenie się języka i obecność na rynku pracy. Niewskazane natomiast jest powielanie restrykcyjnych modeli, w których uczenie się języka, szkolenia zawodowe i szkolnictwo wyższe są następującymi po sobie etapami. Optymalnym rozwiązaniem jest, gdy kursy obejmują zarówno szkolenia językowe, jak i zawodowe i umożliwiają poświadczenie posiadanych umiejętności.

Ponieważ celem programów wprowadzających jest osiągnięcie przez uczestników samowystarczalności, najważniejszym elementem brany pod uwagę przy ich opracowywaniu powinno być ustanowienie ścisłych powiązań z rynkiem pracy. Wielu uczestników nie ma takich powiązań w chwili przyjazdu, gdyż przyjeżdżają oni w ramach programów łączenia rodzin lub jako uchodźcy. Elementy takie, jak pomoc przy szukaniu



pracy, kontakt z ośrodkami doradztwa zawodowego, umowy partnerskie i szkolenia zawodowe mogłyby wchodzić w zakres programów wprowadzających jako dodatek do kursów językowych lub być łączone z nauczaniem języka. Na przykład w Danii przygotowanie do wejścia na rynek pracy obejmuje kształcenie krótkoterminowe, szkolenia w miejscu pracy i dotowanie wynagrodzenia zatrudnianych pracowników. Imigrantowi lub uchodźcy można również zaproponować opiekę mentora, który udzieli mu wsparcia w procesie zdobywania kwalifikacji społecznych, językowych i zawodowych.

Programy łączące naukę języka i przygotowanie zawodowe są często bardzo użyteczne, gdyż uczestnicy odnoszą większe korzyści z nauki języka, jeżeli odbywa się ona w kontekście pracy lub szkolenia zawodowego. Nowo przybyłe osoby osiągają szybciej wyznaczone cele, jeżeli mają możliwość robienia wielu rzeczy naraz; różne programy powinny zatem odbywać się równolegle, a nie następować po sobie. Na przykład w Niderlandach tzw. programy podwójnej ścieżki łączą naukę języka niderlandzkiego z innym elementem (tj. pomocą w zakresie wychowywania dzieci, pracą, szkoleniami zawodowymi, wolontariatem czy aktywacją społeczną). W szczególności osoby posiadające wykształcenie lub doświadczenie zawodowe mogą brać udział w programie wprowadzającym ukierunkowanym na pracę i dotyczącym dziedziny swojej działalności zawodowej. W ten sposób program może nie tylko ułatwić uczestnikom naukę lokalnego języka, ale również stanowić dla nich aktywne wsparcie przy wejściu na rynek pracy.

Aby utrzymać wysoką motywację uczestników, należy unikać uczenia ich tych samych rzeczy wiele razy. Celem kursów wprowadzających powinno być umożliwienie każdemu uczestnikowi wykorzystania całego potencjału na rynku pracy, tak aby cenne zasoby ludzkie nie były marnotrawione.

Dynamiczne sposoby oceny umiejętności nowo przybyłych osób, w mniejszym stopniu opierające się na kryteriach formalnych, natomiast kładące nacisk na doświadczenie różnego rodzaju, są bardzo przydatne przy uznawaniu doświadczenia i wiedzy zdobytych w kraju pochodzenia.



Finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego projekt SPECIMA w Finlandii przeznaczony jest dla imigrantów posiadających wykształcenie uniwersyteckie lub inne wykształcenie wyższe. Celem projektu jest znalezienie specjalistów posiadających wysoką motywację, określenie poziomu ich wiedzy fachowej i umieszczenie ich w fińskich przedsiębiorstwach i organizacjach. Działania powiązane obejmują uznawanie dyplomów i stopni naukowych, dalsze kształcenie i zdobywanie nowych kwalifikacji oraz tworzenie sieci. www.mol.fi/migration/

Rząd szwedzki w 2003 r. finansował szkolenia ukierunkowane na rynek pracy, przeznaczone dla osób posiadających zdobyte za granicą wykształcenie pomaturalne





w dziedzinach, w których brakowało pracowników (pracownicy służby zdrowia i opieki zdrowotnej, nauczyciele, technologowie i naukowcy), oraz szkolenia pielęgniarskie dla bezrobotnych imigrantów. Celem tych ostatnich było zaspokojenie zapotrzebowania na dwujęzycznych pracowników podstawowej opieki zdrowotnej i opieki nad osobami starszymi.

Wskaźnik przedwczesnej rezygnacji z udziału w programach wprowadzających jest wysoki, gdyż uczestnicy często znajdują pracę przed ukończeniem kursu. Jednakże wiele rządów obawia się, że może to być praca wymagająca niskich kwalifikacji i że ze względu na brak bezpieczeństwa zatrudnienia w tym sektorze gospodarki imigranci, którzy nie mają wystarczających umiejętności, by pracować na stanowisku wymagającym kwalifikacji, będą znowu potrzebować wsparcia opieki społecznej. Lepszym rozwiązaniem byłoby dostosowanie formy i treści programów wprowadzających do potrzeb imigrantów, którzy mają już pracę. Na przykład Dania opracowuje programy do nauki języka w warunkach domowych, oparte na zastosowaniu technologii informatycznych; tym sposobem nauka języka nie koliduje z przyuczeniem do zawodu. Kursy mogą być również organizowane w publicznych lub prywatnych przedsiębiorstwach, w których uczestnik odbywa szkolenie zawodowe lub pracuje, bądź w publicznej instytucji edukacyjnej, gdzie uczestnicy kontynuują naukę.

☒ Kursy w niepełnym wymiarze godzin, kształcenie na odległość lub nauka przez Internet oraz podobne modele kształcenia umożliwiają uczestnikom jednoczesną kontynuację programów wprowadzających i podjęcie pracy.

W wielu krajach gminy prowadzące programy wprowadzające opracowują indywidualne plany pracy i kierują osoby na dany kurs w zależności od ich potrzeb. Chociaż celem jest zawsze znalezienie dla każdej osoby programu najlepiej dostosowanego do jej potrzeb, nie zawsze istnieje możliwość zaproponowania całej gamy usług potrzebnej przy tego typu zindywidualizowanych szkoleniach. Stwierdzenie to jest szczególnie prawdziwe w odniesieniu do obszarów o małej gęstości zaludnienia.

☒ Łączenie zasobów umożliwia sąsiadującym gminom rozszerzenie gamy proponowanych kursów, a uczestnikom pozwala podjąć szkolenie czy pracę w innej gminie niż gmina ich zamieszkania i uniknąć tym sposobem utraty kontaktów z rodziną lub siecią, jaką spowodowałaby przeprowadzka.

Kształtowanie świadomości obywatelskiej na kursach wprowadzających

☒ Kursy wprowadzające powinny przekazywać obraz gościnnego społeczeństwa, które zachęca nowo przybyte osoby, aby poczuły się odpowiedzialne za społeczność, w której będą żyły.



Poza nauką języka w ramach kursów wprowadzających nacisk kładzie się także na znaczenie świadomości społecznej i przekazywania imigrantom wiedzy na temat sposobu funkcjonowania danego społeczeństwa i wartości, jakimi się ono kieruje. Na kursach można omawiać podstawowe elementy konstytucji, takie jak poszanowanie praw człowieka i wartości demokratycznych oraz sposób funkcjonowania systemu politycznego, w tym możliwości udziału w życiu politycznym i społecznym. Podnoszenie świadomości w zakresie równości kobiet i mężczyzn oraz praw dziecka stanowi ważny składnik wielu programów.

Elementy praktyczne są również uważane za ważne w wielu krajach. Na przykład niderlandzki program integracyjny obejmuje kursy mające na celu zaznajomienie uczestników z niderlandzkim systemem opieki zdrowotnej, edukacji i opieki społecznej oraz z obyczajami. Uczestnicy zajęć ze świadomości obywatelskiej, planowanych w Zjednoczonym Królestwie, mają otrzymać informacje o tym, jak uzyskać dostęp do oferowanych usług i rynku pracy, zdobyć wiedzę o różnych społecznościach i grupach wyznaniowych w kraju oraz o normach społecznych.

Jeżeli chodzi o wartości, trzeba przyznać, że zachowanie i wartości miejscowej ludności są bardzo zróżnicowane i nie zawsze zgodne z normami przekazywanymi imigrantom.

Zapoznavanie imigrantów z wartościami obowiązującymi w danym społeczeństwie przebiega pomyślnie, jeśli obie strony – nowo przybyłe osoby i społeczeństwo przyjmujące – dokładają starań w celu spełnienia wymogów wyznaczonych przez krajowe normy i zasady.



Jak kształtowanie świadomości obywatelskiej wpisuje się w całość programów wprowadzających? Z jednej strony rządy mogą optować za rozpoczynaniem kursów dla imigrantów zajęciami ze świadomości obywatelskiej zamiast wprowadzać je na późniejszym etapie, na którym znajomość języka uczestników jest lepiej przystosowana do złożoności materiału. Z drugiej strony celem niektórych rządów jest połączenie zajęć ze świadomości obywatelskiej z nauczaniem języka, ponieważ może to dostarczyć istotnych i interesujących tematów zajęć dla dorosłych. W Austrii nie istnieje oddzielny blok szkoleń poświęcony kwestiom społecznym; stanowią one element szkoleń językowych. Niemiecka ustawa o imigracji z 2004 r. przewiduje kursy integracyjne obejmujące nauczanie języka na poziomie początkowym i zaawansowanym (na każdym poziomie jest 300 godzin zajęć, a ukończenie obu powinno zająć około roku), po którym odbywa się 30-godzinny kurs wiedzy na temat niemieckiego systemu prawnego, kultury i historii. Kurs językowy i kurs wiedzy kończą się sprawdzianem wiadomości.





We Frankfurcie 600-godzinny kurs językowy poprzedzony jest 40 godzinami zajęć z orientacji w mieście. Obejmują one przejazd metrem, spacer po mieście i wizytę w administracji miejskiej, a także informacje o instytucjach i niemieckim systemie prawnym. Kurs prowadzony jest w ośmiu językach, a nauczycielami są migranci mieszkający na miejscu.



Urząd ds. Wielokulturowości we Frankfurcie, www.stadt-frankfurt.de/amka/

1.2 Dostosowywanie planów do posiadanych zasobów



Wymagania rządów wobec nowo przybyłych osób winny być proporcjonalne do dostępności i jakości programów wprowadzających.

Forma i liczba godzin kursów wprowadzających różnią się w zależności od kraju, jednak przeważnie organizacja tych kursów wymaga znacznych zasobów i zdolności administracyjnych. Twierdzenie to jest szczególnie prawdziwe w przypadkach, gdy programy mają być jak najlepiej dopasowane do umiejętności i potrzeb uczestników. Oprócz organizowania zajęć rządy udzielają wsparcia finansowego osobom biorącym udział w programach orientacji w pełnym wymiarze godzin. Często celem jest zapewnienie pewnego rodzaju wynagrodzenia, jak najbardziej przypominającego pensję. Na przykład w Danii program wprowadzający jest bezpłatny, a imigranci i uchodźcy, którzy nie mogą się utrzymać ani z własnej pracy, ani z pomocą rodziny, mają prawo do zasiłku wprowadzającego. Trzyletni program, w którego zakres wchodzi lekcje języka duńskiego, zajęcia z kultury i wiedzy o społeczeństwie duńskim oraz z aktywności zawodowej, obejmuje średnio co najmniej 37 godzin tygodniowo. W Szwecji program wprowadzający zazwyczaj trwa do dwóch lat i obejmuje średnio około 525 godzin nauki języka szwedzkiego i przygotowanie do wejścia na szwedzki rynek pracy. W Finlandii obecnie zamierza się przedłużyć trzyletni okres integracji dla niektórych imigrantów, takich jak osoby chore, matki małych dzieci, osoby nieumiejące dobrze czytać i pisać oraz niektórzy młodzi ludzie. Nawet programy wprowadzające o skromniejszym zakresie zawsze wymagają zaangażowania zasobów. Często tworzone są listy rezerwowe, a osoby oczekujące na miejsce nie zawsze otrzymują możliwość udziału w zajęciach.

W niektórych krajach uczęszczanie na kurs staje się obowiązkowe, a za nieobecność grożą sankcje przy odnawianiu pozwolenia na pobyt lub wypłatach zasiłków społecznych. W Danii kwotę zasiłku wprowadzającego obniża się, jeżeli uczestnik programu nie uczęszcza na zajęcia bez uzasadnionego powodu. W systemie austriackim uczestnicy płacą za kursy, a po pomyślnym ukończeniu nauki mogą otrzymać (częściowy) zwrot kosztów; taka sama zasada będzie obowiązywać w przyszłości w systemie niderlandzkim. Niemiecka ustawa o imigracji z 2004 r. przewiduje możliwość zastosowania sankcji wobec uczestników w przypadku nieuczęszczania na zajęcia oraz wkład



finansowy uczestników, mający wynosić 1 euro za godzinę. Z wymogu tego wyłączeni są beneficjenci opieki społecznej. We Francji wysoka frekwencja danej osoby ułatwia przeprowadzenie naturalizacji. Różne strategie mogą polegać nie tylko na stosowaniu sankcji, ale również na używaniu zachęt wynagradzających udział w kursie i ukończenie go.

Po upływie określonego czasu należy poddać ocenie zastosowanie środków takich, jak obowiązkowe programy oraz sankcje i zachęty w celu ustalenia, czy wpłynęły one dodatnio na jakość kursów i czy nastąpił wzrost frekwencji.



W krajach, w których zajęcia są bezpłatne, znaczne wydatki ponoszone przez państwo budzą kontrowersję w rządzie, a odpowiedzialne za tę kwestię służby odczuwają presję związaną z koniecznością wykazania długoterminowych korzyści gospodarczych i społecznych, jakie niesie uczenie imigrantów języka. W nowych państwach członkowskich skutki budżetowe działań związanych z wprowadzaniem imigrantów są jeszcze bardziej wyczuwalne niż w UE-15, dlatego też można by rozważyć możliwość wkładu finansowego ze źródeł zewnętrznych lub wspólnotowych. W przyszłości warto również zastanowić się nad możliwością wkładu sektora prywatnego.

Wzorcowe praktyki wykazują, że programy powinny być dostępne, charakteryzować się przystępną ceną i wysoką jakością, a ich skutki winny być systematycznie oceniane.



W krajach, gdzie programy wprowadzające obejmują działania związane z rynkiem pracy, rządy mierzą się ze szczególnie poważnymi wyzwaniami w zakresie realizacji. Nie zawsze możliwe jest oferowanie programów dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Czasami programy wprowadzające proponują jednakowe dla wszystkich rozwiązania, chociaż powinny być dostosowane do wykształcenia i perspektyw zawodowych danej osoby. W niektórych krajach o wysokim wskaźniku imigracji lub ograniczonych zasobach odpowiedniejszym rozwiązaniem, pozwalającym uniknąć zaangażowania się w złożony proces śledzenia, mogłoby być ustanowienie otwartych biur informacyjnych, w których imigranci otrzymywaliby indywidualne porady i rozmawiali o konkretnych planach integracji.

Alternatywą dla ogólnych kursów kształtowania świadomości obywatelskiej mogą być oferowane przez państwo kursy jednodniowe, takie jak francuskie Dni Szkolenia Obywatelskiego, stanowiące część zobowiązań państwa w zakresie umowy integracyjnej. Zajęcia w ramach Dni Szkolenia Obywatelskiego dotyczą podstawowych praw, głównych zasad i wartości obowiązujących we Francji oraz francuskich instytucji. Organizowany jest także dzień informacji na temat życia we Francji, podczas którego omawiane są tematy związane ze służbą zdrowia, edukacją, warunkami mieszkaniowymi, szkoleniami i zatrudnieniem. Te jednodniowe kursy prowadzone są w czterech głównych językach ojczystych migrantów przybywających do Francji.





W Portugalii część krajowego programu „Portugalia udziela schronienia”, dotycząca spraw obywatelskich, obejmuje 12 godzin zajęć. W ramach tego szkolenia promuje się aktywne obywatelstwo; w jego skład wchodzi trzy działy tematyczne: jednostka, państwo i instytucje pośredniczące (4 godziny), równe szanse i równe traktowanie w zakresie dostępu do miejsc pracy, zatrudnienia i szkolenia zawodowego (6 godzin) oraz sposoby uzyskiwania informacji (2 godziny).

Różnym kategoriom migrantów można zaoferować różną liczbę godzin i różne poziomy wprowadzenia. Głównymi grupami docelowymi wprowadzających programów integracyjnych są imigranci przebywający legalnie na terytorium kraju z zamiarem pozostania oraz osoby ze statusem uchodźcy, będące obywatelami państw trzecich. W stosownych przypadkach i zgodnie z zasadami krajowej polityki integracyjnej wprowadzające programy integracyjne mogą zostać rozszerzone na inne grupy docelowe, takie jak migranci z UE, imigranci czasowi, beneficjenci ochrony uzupełniającej, osoby ubiegające się o azyl, imigranci przebywający w kraju od dłuższego czasu, powracający obywatele i mniejszości etniczne lub narodowościowe. Jednak z uwagi na ograniczone zasoby kursy integracyjne będą zasadniczo udostępniane jedynie migrantom stałym i osobom ze statusem uchodźcy, chociaż migranci czasowi również mogą potrzebować pewnych wstępnych informacji podstawowych na temat społeczeństwa przyjmującego, na przykład – jak w nagłych wypadkach dotrzeć do szpitali, jak skontaktować się z kościołem, policją. Te podstawowe informacje mogą pomóc w uniknięciu izolacji społecznej i wesprzeć imigrantów czasowych w codziennym obcowaniu z sąsiadami i społecznością. Oprócz lokalnych imprez powitalnych przykładem przydatnych środków, za pomocą których można przekazywać tego typu informacje, są podręczniki i broszury omawiające określone aspekty życia społecznego oraz zwyczaje i obyczaje społeczeństwa przyjmującego. Podręczniki takie mogą być publikowane na papierze, w formie elektronicznej lub wydawane jako audioksiążki i tłumaczone na języki używane przez różne społeczności. Tego typu oferty wprowadzające, kładące większy nacisk na łagodzenie napięcia społecznego niż na możliwości zatrudnienia, umożliwiają włączenie migrantów czasowych do społeczeństwa bez konieczności długoterminowego angażowania zasobów.



W wielu krajach powstały podręczniki dla imigrantów. Na przykład „Podręcznik praw i uprawnień imigranta w Irlandii”, opracowany przez Radę ds. Imigracji w Irlandii, zawiera informacje przeznaczone dla grup imigrantów oraz wszystkich instytucji publicznych, prywatnych i pozarządowych mających kontakt z imigrantami. Podręcznik zawiera ogólny opis ustawodawstwa w dziedzinie imigracji i rozróżnia wśród imigrantów grupy takie, jak pracownicy migracyjni, przedsiębiorcy i osoby prowadzące działalność gospodarczą na własny rachunek, studenci międzynarodowi, rodziny migrantów i obywatele irlandzkich, turyści, osoby, którym udzielono zezwolenia na pobyt, rodzice i rodzeństwo dzieci będących obywatelami irlandzkimi oraz osoby przebywające w kraju nielegalnie. Omówione są prawa i uprawnienia każdej z tych grup, a w załączniku podano adresy odpowiednich agencji i organizacji.



www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm



W niektórych krajach, oprócz rozszerzonego programu wprowadzającego, przeznaczono jedynie dla określonych kategorii nowo przybyłych osób, również i innym grupom imigrantów zapewnia się odpowiednią pomoc wprowadzającą.



Migranci, którzy nie posiadają ważnego pozwolenia na pobyt, oraz osoby ubiegające się o azyl są zazwyczaj wykluczani z kursów wprowadzających, ponieważ rządy nie chcą budzić złudnych nadziei u osób bez uregulowanego statusu prawnego. Osobom ubiegającym się o azyl czasem udziela się dostępu do działań związanych z integracją w ograniczonym stopniu. Celem jest umożliwienie im poszerzenia swoich umiejętności i udzielenie wsparcia w procesie budowania przyszłości, bez względu na to, czy otrzymają azyl, czy też nie. W niektórych krajach osoby objęte ochroną czasową biorą udział w programach integracyjnych, na przykład w Polsce mogą one ukończyć 12-miesięczny indywidualny program, podobnie jak osoby ze statusem uchodźcy. Podmioty lokalne i organizacje pozarządowe często nie uzależniają wyboru grupy docelowej swoich działań związanych z integracją od statusu prawnego.

1.3 Współpraca z partnerami

Odpowiedzialność za integrację jest wspólna, a na sukces realizowanej polityki i pozytywne rezultaty pracuje wiele podmiotów. Jest bardzo ważne, aby wszystkie zainteresowane strony reagowały i były otwarte na reakcje osób, z którymi współpracują – partnerów w realizacji, sponsorów lub klientów.



Niezależnie od tego, czy polityka jest realizowana przez władze na różnych szczeblach, czy też przez organizacje pozarządowe, zakres konsultacji pomiędzy organem zlecającym a agencją wdrażającą ma ogromne znaczenie. Aby uniknąć zbytniego odsunięcia agencji wdrażających od realizacji programu, ministerstwa odpowiedzialne za tę kwestię winny systematycznie przekazywać im uwagi i umożliwić im udział w kształtowaniu polityki. Władze lokalne i regionalne, partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe i stowarzyszenia migrantów również stanowią, oprócz państwa i poszczególnych migrantów, część sieci integracji. W krajach, gdzie wiele podmiotów współpracuje w tym zakresie, należy zapewnić imigrantom łatwy dostęp do informacji i przejrzystość. Na przykład w Finlandii internetowy bank informacyjny (www.caixa.hel.fi) umożliwia wyszukiwanie potrzebnych informacji w różnych językach według tematu; dzięki temu użytkownik nie musi znać zakresu obowiązków poszczególnych instytucji.





W Portugalii *krajowe ośrodki wsparcia imigrantów* (Centros nacionais de Apoio ao Imigrante – CNAI) w Lizbonie i Porto mieszczą przedstawicielstwa departamentów sześciu ministerstw (służba kontroli granicznej, inspektorat pracy, zabezpieczenie społeczne, służba zdrowia i edukacja) oraz urzędów udzielających konkretnego wsparcia w zakresie prawa imigracyjnego, łączenia rodzin, uznawania dyplomów i kwalifikacji oraz włączenia do rynku pracy. Należy zwiększyć udział mediatorów społeczno-kulturowych pochodzących z różnych społeczności imigracyjnych, którzy odgrywają zasadniczą rolę w procesie nawiązywania kontaktów i rozwiązywania problemów. W powiązaniu z CNAI działa sieć 25 *lokalnych ośrodków wsparcia imigrantów* (Centros Locais de Apoio ao Imigrante – CLAI) oraz infolinia – *SOS imigrant*, czynna 12 godzin dziennie i obsługiwana w czterech językach.



www.acime.gov.pt

Działania na szczeblu lokalnym



Partnerstwa pomiędzy różnymi szczeblami władz działają na zasadzie wspólnej odpowiedzialności i konsultacji w zakresie kształtowania polityki i przyznawania środków budżetowych.

Kilka krajów europejskich tradycyjnie posiada rozbudowany system władz lokalnych, które są odpowiedzialne za świadczenie różnorodnych usług ludności, w tym nowo przybyłym imigrantom i uchodźcom. Na przykład na Litwie przekazano władzom lokalnym odpowiedzialność za realizację programu integracji uchodźców. Siła władz lokalnych polega w szczególności na zdolności do zaangażowania wszystkich departamentów i organizacji odgrywających rolę w procesie wprowadzenia i ułatwiania tym sposobem imigrantom dostępu do usług i uzyskania wsparcia. Francja jest jednym z krajów, które wykorzystują tę siłę, opierając się na systemie regionalnych i lokalnych punktów przyjmowania, rozsianych po całym kraju, które są pierwszym punktem kontaktu dla nowo przybyłych osób, ustalają, jakie są ich potrzeby w zakresie edukacji i pomocy społecznej, doradzają im w kwestii usług świadczonych przez władze publiczne i zapewniają pierwsze rozeznanie we francuskim społeczeństwie. We Włoszech porozumienia ramowe zawarte przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej z regionami zapewniają koordynację polityki integracyjnej realizowanej na szczeblu lokalnym. Ich zasadniczym elementem są szkolenia językowe, szczególnie w przypadku porozumień z Toskanią, Umbrią i Veneto.

W niektórych krajach (centralna) agencja przewodnia zawiera formalne porozumienia z gminami, ustalające zakres odpowiedzialności na każdym szczeblu władzy. Zazwyczaj takie porozumienia określają, ile osób może się osiedlić na terenie każdej gminy. Wówczas rząd przyznaje standardowe dotacje w postaci stałej kwoty na osobę. Dotacje te mają pokryć dodatkowe koszty ponoszone przez gminę w związku z przyjmowaniem uchodźców, takie jak koszty utrzymania, wydatki na szkolenia językowe oraz koszty



dotychczasowych zasobów, jakich mogą potrzebować ośrodki opieki dziennej i szkoły. Dzięki temu systemowi rząd nie musi przekazywać szczegółowych wskazówek, a jednocześnie gminy otrzymują zachęty ekonomiczne wynagradzające je za opracowanie skutecznych programów wprowadzających. Na przykład jeżeli uczestnik osiągnie cele programu w czasie krótszym od zaplanowanego, gmina otrzymuje mimo to pełną kwotę dotacji.

System duński stanowi przykład takiego podejścia. Zgodnie z ustawą o integracji z 1999 r. gminy są odpowiedzialne za prowadzenie programów wprowadzających, ale to rząd pokrywa wszelkie koszty. System dotacji jest pomyślany w taki sposób, aby stworzyć zachęty dla gmin: przeznaczają się wyższe kwoty dotacji na wyższe poziomy działalności i przyznaje się szczególne dotacje za każdego imigranta lub uchodźcę, który zda egzamin z języka duńskiego lub który jest legalnie zatrudniony przez co najmniej sześć miesięcy. Ustawodawstwo w dziedzinie integracji nowo przybyłych imigrantów i uchodźców zawiera szczególne przepisy dotyczące współpracy między gminami i możliwości przekazania uprawnień do realizacji pewnych zadań firmom prywatnym, placówkom edukacyjnym lub organizacjom pozarządowym.

W każdym mieście i każdej gminie fińskiej prowincji Uusimaa Zachodnia istnieje urząd ds. imigrantów, kierujący działaniami grup roboczych ds. migracji. Oprócz przedstawicieli urzędu ds. imigrantów w skład tych grup zazwyczaj wchodzi przedstawiciele urzędu opieki społecznej, urzędu zatrudnienia, ośrodka opieki zdrowotnej, urzędu szkolnictwa, placówek kształcenia dorosłych, zakładu ubezpieczeń społecznych i lokalnego urzędu mieszkaniowego. Dla każdego imigranta sporządza się kartę, która umożliwia dokonanie oceny postępów w realizacji wyznaczonego indywidualnego planu. Różni członkowie grupy roboczej aktualizują kartę i utrzymują stały kontakt z daną osobą. Istnieją osobne grupy robocze zajmujące się dziećmi, tzw. zespoły ds. dzieci. Są one odpowiedzialne za działania związane z dziećmi imigrantów i młodymi osobami uczęszczającymi do szkoły lub do ośrodków opieki dziennej, rejestrują rozwój ich sytuacji i ich potrzeby w zakresie wsparcia i innych środków. W skład tych grup wchodzi gminni urzędnicy nadzoru edukacji, szkolni pracownicy socjalni, wielu dyrektorów szkół i nauczycieli oraz nauczycieli zajęć wyrównawczych.

Priorytetem władz centralnych jest zapewnienie wysokiej jakości usług świadczonych przez gminy, na przykład poprzez uzależnienie finansowania od wyników, jednak gminy powinny również mieć większy udział w procesie kształtowania polityki, tak aby krajowe przepisy ramowe były lepiej dostosowane do rzeczywistości lokalnej. Wyraźniejsze zasady partnerstwa i stałe ramy mogą zapewnić władzom lokalnym nie tylko możliwość realizacji polityki, ale również udział w jej tworzeniu.



Partnerzy społeczni

- ✘ **Samowystarczalność imigrantów może przynieść korzyści partnerom społecznym, którzy powinni być włączeni w proces opracowywania, finansowania i realizacji programów integracyjnych.**

Ponieważ imigracja i integracja są coraz ściślej powiązane z celami społeczno-gospodarczymi społeczeństw europejskich, zwraca się większą uwagę na rolę, jaką partnerzy społeczni odgrywają w integracji. Związki zawodowe są szczególnie aktywne w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji i równych szans oraz w organizacji szkoleń. W okresie wprowadzenia również pracodawcy mogą realizować w praktyce zasadę współodpowiedzialności za integrację poprzez organizowanie przyjmowania, udzielanie pomocy w znalezieniu mieszkania i uzyskaniu dostępu do usług oraz poprzez organizowanie kursów językowych, w tym nauczanie specjalistycznego słownictwa związanego z zawodem. Firmy oferujące nowo przybyłym osobom staże mogą wziąć na siebie odpowiedzialność za organizację szkoleń językowych i tym sposobem promować łączenie nauki języka z przyuczaniem do zawodu. W szczególności duże przedsiębiorstwa stale zatrudniające pracowników z zagranicy mogą opracowywać programy dla nowo przybyłych osób. Jeżeli chodzi o imigrantów przebywających w kraju od dłuższego czasu, przedsiębiorstwa mogą zaoferować im szkolenia w dziedzinie finansów i innych dziedzinach, tak aby przedsiębiorcy pochodzący z mniejszości etnicznych lub imigracji mogli stać się ich dostawcami.

We Włoszech prowincja Belluno (Veneto), w ramach działalności lokalnej Rady ds. Imigracji i we współpracy z Izłą Handlową i lokalną spółdzielnią, udzieliła wsparcia programowi służącemu przyjęciu pracowników spoza UE i zapewnieniu im mieszkania. Zakładanym celem programu było ułatwienie imigrantom integracji społecznej i integracji na rynku pracy. Pierwszym krokiem w tym kierunku było zawarcie porozumienia między przedsiębiorcami a stowarzyszeniami zawodowymi dotyczącego wyszukiwania odpowiednich mieszkań i dostosowania popytu do podaży w zakresie mieszkań dla migrantów.

- ✘ **Władze na wszystkich szczeblach mogłyby bardziej angażować przedsiębiorstwa w dyskusje na temat integracji imigrantów poprzez tworzenie powiązań między programami rządowymi a programami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.**

Podczas gdy władze często biorą na siebie główną odpowiedzialność za wprowadzenie tych imigrantów, którzy prawdopodobnie pozostaną w kraju, sektor prywatny mógłby udzielać wsparcia innym kategoriom imigrantów, takim jak migranci czasowi. W Hiszpanii prawo wymaga od pracodawców zapewnienia migrantom czasowym odpowiednich warunków mieszkaniowych. Na Cyprze wszelkie działania związane z przyjmowaniem czasowych migrantów przybyłych w celach zarobkowych (w tym zapewnianie mieszkania) przeprowadzane są przez pracodawców lub z ich pomocą (czasowe pozwo-



lenia na pracę na okres krótszy niż sześć lat wydawane są w odniesieniu do pracy na konkretnym stanowisku i dla konkretnego pracodawcy). W przypadku niewypełnienia zobowiązań pracodawcy są karani i zaprzestaje się wydawania im pozwoleń na zatrudnianie pracowników z zagranicy.

Unió de Pagesos jest związkiem rolników katalońskich, oferującym usługi doradcze pracownikom sezonowym podczas ich pobytu w Hiszpanii. Związek prowadzi kurs dla agentów ds. rozwoju, mający na celu szkolenie imigrantów przybyłych w poszukiwaniu pracy sezonowej do Katalonii, tak aby po powrocie do kraju pochodzenia mogli oni podzielić się z innymi swoim doświadczeniem i promować zbiorowe projekty służące poprawie warunków gospodarczych i społecznych. Na kursie omawiane są różne tematy: technologie informatyczne, projekty współpracy rozwojowej, języki itp.



W Zjednoczonym Królestwie przedsiębiorstwo Fusion Personnel, dostarczające dorywczej siły roboczej sektorowi ogrodnictwu, opracowało program szkoleniowy przeznaczony dla swoich pracowników, z których większość jest niedawno przybyłymi imigrantami. Program obejmuje kursy czytania, pisania i liczenia oraz naukę języka, a pracownicy mogą uczestniczyć w nim w każdym tygodniu w godzinach pracy.

www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionsfl.html



Rządy powinny udzielać pomocy mniejszym przedsiębiorstwom i innym organizacjom zawodowym oraz związkom zawodowym działającym w sektorach gospodarki, w których znalazło zatrudnienie wielu imigrantów, wzmacniając zdolności tych organizacji w zakresie organizacji szkoleń.



Organizacje pozarządowe

Wiele różnych podmiotów pozarządowych angażuje się we wprowadzanie nowo przybyłych osób. Organizacje kościelne i inne organizacje dobroczynne oraz typowe organizacje pozarządowe różnego rodzaju odgrywają zasadniczą rolę w realizacji polityki poprzez uruchamianie państwowych struktur służących wprowadzaniu imigrantów. Na przykład hiszpański rząd uważa finansowanie organizacji pozarządowych za zasadniczy instrument swojej polityki integracyjnej i przyznaje finansowanym organizacjom znaczną autonomię. W Zjednoczonym Królestwie obecnie nie istnieją ogólnokrajowe wytyczne w sprawie przyjmowania nowo przybyłych imigrantów, natomiast organizacje pozarządowe proponują różnorodne programy orientacji. Republika Czeska i Słowenia również utrzymują bliską współpracę z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie realizacji projektów dotyczących mieszkań, szkoleń językowych, włączania do rynku pracy, doradztwa psychospołecznego i działalności kulturalnej. W Estonii strukturą, na której spoczywa główna odpowiedzialność za realizację polityki integracyjnej, jest powołana przez rząd estoński Fundacja Integracyjna, podlegająca przepisom prawa prywatnego. Do jej zadań należy między innymi ogłaszanie przetargów na projekty publiczne oraz





koordynowanie wydajnego użytkowania różnych zasobów w tej dziedzinie, w tym realizowanie kilku szeroko zakrojonych projektów, finansowanych przez zagranicznych sponsorów.

Na organizacjach pozarządowych spoczywa część odpowiedzialności za proces integracji; zapewniają one bezpośredni kontakt pomiędzy mieszkańcami a migrantami. Organizacje pozarządowe, jako podmioty odpowiedzialne za realizację projektów i jako partnerzy, współpracują z władzami różnego szczebla, sektorem prywatnym, fundacjami, innymi organizacjami pozarządowymi i grupami lokalnymi, i w ten sposób wnoszą one wkład w dialog społeczny na temat pożądaných rezultatów w dziedzinie integracji i sposobów ich osiągnięcia. Organizacje pozarządowe i kościelne mogą również mobilizować ochotników i organizować programy przyjmowania i inne działania związane z wymianą. Na przykład w Portugalii kościół katolicki w parafiach w całym kraju organizuje kursy językowe, prowadzone głównie przez ochotników.

Spśród podmiotów pozarządowych większą rolę w procesie wprowadzania powinny odgrywać stowarzyszenia migrantów. Często świadczą one usługi wysokiej jakości na podstawowym poziomie, takie jak kursy nauczania języka dla początkujących lub kursy kształtowania świadomości obywatelskiej. Zazwyczaj członkowie społeczności, do których należą nowo przybyłe osoby, są również pierwszym źródłem nieformalnych wiadomości i porad, często też pełnią rolę wzorca. Indywidualnie i w ramach sieci migranci angażują się w szeroko zakrojoną działalność wolontariacką, ukierunkowaną przede wszystkim na własną społeczność; należy rozwijać tę tendencję, a nie tylko wykorzystywać jej owoce. W tym kontekście istotna jest możliwość uzyskania finansowania przez stowarzyszenia migrantów.

W Belgii fundacja króla Baudouina przyznaje dotację „Wzajemne wspieranie się nowo przybyłych osób”, pomagając tym sposobem projektom opracowywanym przez grupy lub stowarzyszenia nowych migrantów, mające służyć im samym lub innym nowym migrantom. Celem dotacji jest wzmocnienie sieci wzajemnej pomocy tworzonych przez nowo przybyłe osoby, tak aby mogły one lepiej dostosować się do prywatnych i publicznych usług świadczonych przez przyjmujące społeczności lub władze. Nowe zaproszenie do składania projektów skierowane jest również do organizacji społecznych, grup mieszkańców, służb publicznych i przedsiębiorstw, które pragną stworzyć powiązania z nowymi migrantami. **www.kbs-frb.be**



Stowarzyszenia migrantów, stanowiące potencjalne źródło porad i informacji dla nowo przybyłych osób, mogą wnieść wkład do programów wprowadzających poprzez udział w organizowaniu szkoleń i jako wzorce udanej integracji. Mogłyby otrzymywać wsparcie przeznaczone na rozwój potencjału i współpracować z organizacjami zawodowymi, które zapewniałyby kontrolę jakości.



Miasto Southampton zorganizowało w 2003 r. jednodniowe wprowadzenie dla uchodźców, obejmujące spotkania z przedstawicielami departamentów rady miejskiej, innych organów ustawowych i organizacji wolontariackich. Celem było wzmocnienie organizacji społeczności uchodźców (w imprezie wzięło udział 27 przywódców i przedstawicieli organizacji uchodźców) i zapoznanie ich z ramami instytucjonalnymi i kulturą społeczeństwa przyjmującego. Powstały grupy robocze, których prace skupiły się na problemach, obawach i kwestiach poruszanych przez przywódców grup uchodźców na długo przed imprezą. Postanowiono podjąć działania w związku z inicjatywami takimi, jak kluby pomocy w odrabianiu zadań domowych, imprezy szkoleniowe oferowane przez organizacje wspierające uchodźców RETAS i CLEAR, przygotowanie młodych ludzi do zawodu trenera pływania lub piłki nożnej itp.

gavin.barker@southampton.gov.uk, anthony.pascoe@southampton.gov.uk



1.4 Ocena i dostosowywanie programów

Przy opracowywaniu programów powinno się uwzględniać ocenę wykazującą, które z działań skierowanych do poprzednich grup imigrantów zakończyły się powodzeniem, a które nie.



Programy wprowadzające lub projekty przeznaczone dla nowo przybyłych imigrantów i osób ze statusem uchodźcy mogą odgrywać zasadniczą rolę w skierowaniu integracji na dobrą drogę w przypadkach poszczególnych migrantów i ich rodzin. Jednocześnie oznaczają one dla rządów konieczność zaangażowania znacznych zasobów. Aby osiągnąć jak najlepsze wyniki, należy oprzeć przyszłe decyzje dotyczące ograniczonych zasobów na dowodach, a nie na założeniach. Punktem wyjścia przy dokonywaniu oceny mogą być wspólnie uzgodnione cele. W Szwecji Rada ds. Integracji opracowała zbiór celów krajowych, których osiągnięciu ma służyć program orientacyjny. Każda gmina lub organ władzy formułuje swoje cele w oparciu o cele ogólne, podejmuje samodzielnie stosowne działania i dokonuje oceny. Rada ds. Integracji pomaga gminom opracować odpowiednie narzędzia oceny. W Danii gminy zobowiązane są do systematycznej kontroli poszczególnych umów integracyjnych w celu sprawdzenia, czy zostały poczynione postępy i czy umowa nadal odpowiada potrzebom danego imigranta lub uchodźcy. We Włoszech Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej kontroluje postępy działań podejmowanych w związku z porozumieniami ramowymi z regionami, wykorzystując wskaźniki jakościowe i ilościowe do pomiaru różnicy pomiędzy zakładanymi celami a osiągniętymi wynikami.

W przypadku programów, których realizację zlecono podmiotom zewnętrznym, wiele rządów uzależnia finansowanie od wyników, aby zapewnić wysoką jakość. Na przykład Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa planuje zastosowanie takich metod przy realizacji programu kształtowania świadomości obywatelskiej. Większość zajęć w ramach tego programu będzie prowadzona przez placówki





kształcenia dorosłych lub prywatne szkoły językowe, które otrzymają podstawowe finansowanie w wysokości 85%, podczas gdy pozostałe 15% będzie uzależnione od wyników.

Wiele projektów pilotażowych dotyczących kursów wprowadzających poprzedziło przyjęcie niemieckiej ustawy o imigracji w 2004 r. Często udział w nich brali przedstawiciele środowisk naukowych, były one też gruntownie oceniane przez właściwe władze. Przykładem jest pilotażowy kurs integracyjny zawierający elementy wiedzy o społeczeństwie, prowadzony w Norymberdze w latach 2001–2003. Nie był to kurs wprowadzający dla nowo przybyłych osób; jego celem było przekazanie wiedzy politycznej, historycznej i praktycznej imigrantom znającym język niemiecki i posiadającym długoterminowe pozwolenia na pobyt, którzy przebywali w Niemczech od dłuższego czasu i mogli nawet starać się o naturalizację. W ocenie odnotowano trudności związane z dotarciem do grupy docelowej i zaproponowano zastosowanie skuteczniejszych zachęt lub ustanowienie prawnego obowiązku uczęszczania na kurs. Na przykład zachętą mogłoby być uznawanie udziału w kursie integracyjnym za równoważnik zaliczenia egzaminu z języka wymaganego do naturalizacji. W ocenie zaproponowano również opracowanie materiałów do nauki przez Internet. www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm



W Szlezwiku-Holsztynie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zleciło analizę kursów integracyjnych pod kątem równości płci: Czy mężczyźni i kobiety mają równy dostęp do kursów? Przeanalizowano kursy podobne do tych, jakie planowano w ramach nowej ustawy o imigracji. Wbrew oczekiwaniom analiza wykazała, że w kursach udział bierze więcej kobiet niż mężczyzn i że należy zaoferować dodatkowe zachęty migrantom płci męskiej, a nie żeńskiej. Przyczyny, dla których mężczyźni i kobiety uczęszczali na szkolenia językowe, były niemal zawsze takie same: chcieli nauczyć się języka niemieckiego głównie po to, aby móc używać go na rynku pracy, porozumiewać się z władzami i rozmawiać z sąsiadami. Ponadto mężczyźni i kobiety osiągnęli bardzo podobne wyniki sprawdzianu początkowego, który przeprowadzono przed rozpoczęciem kursu językowego, z wyjątkiem grupy typowych pracowników czasowych, przebywających w kraju od 20–30 lat.



Projekty pilotażowe mogą być niewielkie. Na Węgrzech w sześciomiesięcznym pilotażowym programie integracyjnym „Matra”, udział wzięło sześciu dorosłych mężczyzn stanu wolnego, małżeństwo z trojgiem dzieci i dwie kobiety stanu wolnego (obie z dziećmi). Był to program intensywny, obejmujący 1200 godzin nauki języka i 700 godzin zajęć z wiedzy na temat kultury i prawa. Uczestnikom zapewniono bezpłatne zakwaterowanie i transport oraz pomoc finansową przeznaczoną na inne wydatki związane z utrzymaniem. Ocena tego projektu pilotażowego jest obecnie brana pod uwagę w procesie kształtowania ogólnej węgierskiej polityki integracyjnej; zalecenia przekazywane są grupie wysokiego szczebla złożonej z sekretarzy stanu pracujących w odpowiednich departamentach rządu.



Oprócz oceny projektów lub programów przydatnym narzędziem przy kształtowaniu polityki w oparciu o najlepsze dostępne dane mogą być sprawozdania z wdrażania ustawodawstwa w dziedzinie integracji. Na przykład niemiecka ustawa o imigracji z 2004 r. stanowi, że rząd ma obowiązek przedstawić parlamentowi sprawozdanie na temat realizacji i finansowania kursów integracyjnych do lipca 2007 r., czyli w dwa i pół roku po wejściu w życie ustawy. Podobnie fiński parlament, przyjmując ustawę o integracji z 1999 r., zażądał, aby w ciągu trzech lat od jej wejścia w życie rząd przedstawił sprawozdanie na temat jej wdrożenia, zawierające informacje dotyczące osiągniętych rezultatów i zalecenia na przyszłość. Obecnie, w oparciu o sprawozdanie rządu z 2002 r., prowadzone są prace nad poprawką do ustawy o integracji, mającą na celu dokładniejsze określenie podziału obowiązków i odpowiedzialności różnych organów władzy oraz podziału odpowiedzialności pomiędzy gminami i rządem, a także pomiędzy organami administracji na wszystkich szczeblach. Przewiduje się utworzenie komitetów doradczych na szczeblu krajowym i regionalnym w celu podniesienia skuteczności współpracy pomiędzy różnymi stronami.

Oceny dokonywane w różnych krajach mogłyby zostać zebrane, po czym na podstawie doświadczeń jak największej liczby krajów można by opracować szereg nieobowiązkowych norm jakościowych w zakresie szkoleń językowych i obywatelskich. Powinno to zostać dokonane w ścisłej współpracy z organizacjami edukacyjnymi prowadzącymi działalność międzynarodową.





Rozdział 1: Wnioski

1. Programy wprowadzające stanowią inwestycję w przyszłość i dlatego zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące powinni być nimi zainteresowani. Wysiłek włożony w ich realizację jest opłacalny, gdyż programy pozwalają imigrantom rozpocząć życie w nowym kraju, umożliwiają im zdobycie podstawowych umiejętności niezbędnych do tego, aby stali się samowystarczalni. Proces ten przynosi także korzyści społeczeństwu przyjmującemu, ponieważ imigranci stają się lepiej przygotowanymi obywatelami, zdolnymi do wniesienia wkładu do społeczeństwa.
2. Nauczanie języka na wielu poziomach, z zastosowaniem różnorodnych form i metod może pomóc imigrantom o różnym poziomie wykształcenia, znajomości języka i wiedzy na temat kraju przyjmującego ukończyć z powodzeniem szkolenie językowe i zdobyć w ten sposób przydatne kwalifikacje. Idealnym rozwiązaniem jest organizowanie po zakończeniu kursu testów sprawdzających poziom znajomości języka uczestników.
3. Fakt, że format dyplomów ukończenia kursów językowych jest znany pracodawcom i innym instytucjom edukacyjnym, sprawia, iż posiadanie dyplomu pomaga uczestnikom znaleźć pracę lub umożliwia im udział w innych szkoleniach. Przy opracowywaniu treści programów i metod nauczania należy uwzględnić te czynniki.
4. Wzorcowe praktyki wykazują, że struktura kursów wprowadzających powinna być elastyczna – umożliwiająca jednoczesne uczenie się języka i obecność na rynku pracy. Niewskazane natomiast jest powielanie restrykcyjnych modeli, w których uczenie się języka, szkolenia zawodowe i szkolnictwo wyższe są następującymi po sobie etapami. Optymalnym rozwiązaniem jest, gdy kursy obejmują zarówno szkolenia językowe, jak i zawodowe i umożliwiają poświadczenie posiadanych umiejętności.
5. Dynamiczne sposoby oceny umiejętności nowo przybyłych osób w mniejszym stopniu opierające się na kryteriach formalnych, natomiast kładące nacisk na doświadczenia różnego rodzaju, są bardzo przydatne przy uznawaniu doświadczenia i wiedzy zdobytych w kraju pochodzenia.
6. Kursy w niepełnym wymiarze godzin, kształcenie na odległość lub nauka przez Internet oraz podobne modele kształcenia umożliwiają uczestnikom jednoczesną kontynuację programów wprowadzających i podjęcie pracy.
7. Łączenie zasobów umożliwia sąsiadującym gminom rozszerzenie gamy proponowanych kursów, a uczestnikom pozwala podjąć szkolenie czy pracę w innej gminie niż gmina ich zamieszkania i uniknąć tym sposobem utraty kontaktów z rodziną lub siecią, co spowodowałaby przeprowadzka.
8. Kursy wprowadzające powinny przekazywać obraz gościnnego społeczeństwa, które zachęca nowo przybyte osoby, aby poczuły się odpowiedzialne za społeczność, w której będą żyły.
9. Zapoznavanie imigrantów z wartościami obowiązującymi w danym społeczeństwie przebiega pomyślnie, jeśli obie strony – nowo przybyte osoby i społeczeństwo przyjmujące – dokładają starań w celu spełnienia wymogów wyznaczonych przez krajowe normy i zasady.



10. Wymagania rządów wobec nowo przybyłych osób winny być proporcjonalne do dostępności i jakości programów wprowadzających.
11. Po upływie określonego czasu należy poddać ocenie zastosowane środki, takie jak obowiązkowe programy oraz sankcje i zachęty w celu ustalenia, czy wpłynęły one dodatnio na jakość kursów i czy nastąpił wzrost frekwencji.
12. Wzorcowe praktyki wykazują, że programy powinny być dostępne, charakteryzować się przystępną ceną i wysoką jakością, a ich skutki winny być systematycznie oceniane.
13. W niektórych krajach, oprócz rozszerzonego programu wprowadzającego, przeznaczonego jedynie dla określonych kategorii nowo przybyłych osób, również i innym grupom imigrantów zapewnia się odpowiednią pomoc wprowadzającą.
14. Odpowiedzialność za integrację jest wspólna, a na sukces realizowanej polityki i pozytywne rezultaty pracuje wiele podmiotów. Jest bardzo ważne, aby wszystkie zainteresowane strony reagowały i były otwarte na reakcje osób, z którymi współpracują – partnerów w realizacji, sponsorów lub klientów.
15. Partnerstwa pomiędzy różnymi szczeblami władz działają na zasadzie wspólnej odpowiedzialności i konsultacji w zakresie kształtowania polityki i przyznawania środków budżetowych.
16. Samowystarczalność imigrantów może przynieść korzyści partnerom społecznym, którzy powinni być włączeni w proces opracowywania, finansowania i realizowania programów integracyjnych.
17. Władze na wszystkich szczeblach mogłyby bardziej angażować przedsiębiorstwa w dyskusje na temat integracji imigrantów poprzez tworzenie powiązań między programami rządowymi a programami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.
18. Rządy powinny udzielać pomocy mniejszym przedsiębiorstwom i innym organizacjom zawodowym oraz związkom zawodowym działającym w sektorach gospodarki, w których znalazło zatrudnienie wielu imigrantów, wzmacniając zdolności tych organizacji w zakresie organizacji szkoleń.
19. Stowarzyszenia migrantów, stanowiące potencjalne źródło porad i informacji dla nowo przybyłych osób, mogą wnieść wkład do programów wprowadzających poprzez udział w organizowaniu szkoleń i jako wzorce udanej integracji. Mogłyby otrzymywać wsparcie przeznaczone na rozwój potencjału i być powiązane z organizacjami zawodowymi, które zapewniałyby kontrolę jakości.
20. Przy opracowywaniu programów powinno się uwzględniać ocenę wykazującą, które z działań skierowanych do poprzednich grup imigrantów zakończyły się powodzeniem, a które nie.
21. Oceny dokonywane w różnych krajach mogłyby zostać zebrane, po czym na podstawie doświadczeń jak największej liczby krajów można by opracować szereg nieobowiązkowych norm jakościowych w zakresie szkoleń językowych i obywatelskich. Powinno to zostać dokonane w ścisłej współpracy z organizacjami edukacyjnymi prowadzącymi działalność międzynarodową.



Rozdział 2

Udział w społeczeństwie obywatelskim





W rozdziale tym omawiana jest obszerna kwestia udziału w społeczeństwie obywatelskim, rozpatrywana z dwóch perspektyw: po pierwsze, pod kątem organizacji świadczących usługi i zapewnienia imigrantom szerszego dostępu do tych usług, by zwiększyć w ten sposób ich poczucie przynależności, a po drugie, pod kątem sposobów zachęcenia ludzi do czynnego zaangażowania się w społeczeństwie. Zarówno imigrantów, jak i rdzennych obywateli można zainteresować dialogiem religijnym lub różnymi aspektami czynnego obywatelstwa: udziałem w wyborach, zasiadaniem w organach doradczych, naturalizacją i działalnością społeczną, w tym wolontariatem. Na końcu rozdziału, w części zatytułowanej „Stać się organizacją otwartą i sprzyjającą integracji”, wyszczególniono kroki, jakie należy podjąć w celu otwarcia głównych instytucji i organizacji na wszystkich obywateli.


☒ Stosowanie strategii odpowiadających szczególnym potrzebom i dostosowanych do sytuacji imigrantów oraz wykorzystujących ich umiejętności zwiększa ich poczucie przynależności i udziału w społeczeństwie. Organizacje publiczne i prywatne powinny budować te strategie na równości i braku dyskryminacji. Najlepszym rozwiązaniem jest, gdy są one dostosowane do indywidualnych potrzeb, elastyczne i systematycznie oceniane.

Organizacje publiczne i prywatne powinny być otwarte na wszystkich obywateli, zarówno tych pochodzących z imigracji, jak i innych, czy są oni członkami czy klientami tych organizacji, pracodawcami czy pracownikami, konsumentami czy dostawcami usług, przywódcami politycznymi czy wyborcami, rodzicami czy dziećmi, nauczycielami czy uczniami. Często stosunki pomiędzy imigrantami a rdzennymi obywatelami nawiązywane są poprzez główne organizacje, których otwartość zachęca imigrantów do aktywnego uczestniczenia w życiu tych organizacji i tym sposobem również w społeczeństwie. Wola odgrywania aktywnej roli i motywacja imigrantów oraz sprzyjająca integracji postawa organizacji stanowią wzajemnie napędzające się siły.

Otwarcie głównych instytucji i organizacji nie następuje automatycznie. Proces ten wymaga stałego, czynnego wsparcia zainteresowanych stron na wszystkich szczeblach. Osoby odpowiedzialne za kształtowanie i wdrażanie polityki muszą zrozumieć szczególny charakter zróżnicowanego społeczeństwa, aby umożliwić pełny udział w społeczeństwie wszystkim obywatelom, niezależnie od ich korzeni kulturowych, etnicznych i narodowościowych. Reagowanie na konkretne potrzeby i bliska współpraca z wyspecjalizowanymi organizacjami, takimi jak stowarzyszenia migrantów lub organizacje pozarządowe udzielające pomocy imigrantom i uchodźcom, zwiększają prawdopodobieństwo powodzenia strategii służącej zaangażowaniu ich w życie społeczne.



2.1 Znajomość aspektów międzykulturowych

Dostosowywanie usług do szczególnych potrzeb różnych grup ludności odbywa się wspólnym wysiłkiem i wymaga od służb publicznych i prywatnych lepszej znajomości aspektów międzykulturowych. 

Podstawą sprawiedliwego społeczeństwa jest powszechna dostępność usług. Publiczni i prywatni usługodawcy są zobowiązani zmniejszać i usuwać wszelkie przeszkody utrudniające określonym grupom dostęp do usług. Imigranci stanowią jedną z grup, które najczęściej borykają się z trudnościami ze względu na różnice językowe lub kulturowe. Ich aktywny udział w społeczeństwie uzależniony jest więc od powodzenia wspólnych wysiłków podejmowanych w celu przeciwdziałania tym trudnościom i usuwania ich.

Organizacje publiczne i prywatne mogą stosować różne techniki w celu zapewnienia imigrantom lepszego dostępu do oferowanych przez siebie usług. Każdy wysiłek mający na celu zniesienie barier utrudniających dostęp wpłynie korzystnie na udział imigrantów w społeczeństwie, jednak największe powodzenie zapewni zastosowanie strategii integracyjnych opierających się na całkowitej zmianie kultury organizacji. Tym sposobem działania służące dostosowaniu organizacji do różnorodności nie są pojedynczymi wysiłkami, lecz wpisują się w cele i tożsamość organizacji jako całości. Obecność osób pochodzących z imigracji w zarządach i komitetach umożliwia uwzględnianie szerokiego wachlarza opinii przy podejmowaniu kluczowych decyzji. W celu mianowania członków tych organów organizacje mogą korzystać z istniejących rejestrów osób wywodzących się z różnych środowisk językowych i kulturowych. Władze lokalne lub rządy mogą przechowywać dane odpowiednio wykwalifikowanych osób wywodzących się z różnych środowisk, które pragną zasiadać w organach decyzyjnych lub doradczych.

Niezależnie od tego, czy organizacja nadal znajduje się na wczesnym etapie zmiany kultury organizacyjnej, czy też przeszła już cały proces, zasadniczym elementem jest stworzenie zaplecza kadrowego złożonego z ludzi odpowiednio przygotowanych do wdrażania i napędzania strategii integracyjnych. Zatrudnienie i szkolenie to dwa sposoby, za pomocą których organizacje mogą tworzyć zaplecze kadrowe złożone z pracowników posiadających wiedzę na temat aspektów międzykulturowych. Znajomość tych aspektów może stanowić jeden z elementów profilu zawodowego wymaganego przy naborze pedagogów, pracowników szkół, organów władz lokalnych, szpitali, pracowników socjalnych i innych. Świadomość międzykulturowa jest szczególnie ważna w przypadku tych członków personelu, którzy mają kontakt ze społeczeństwem, jednak należy zastosować kryterium różnorodności również przy naborze pracowników na wysokie stanowiska, gdzie nie ma takiego bezpośredniego kontaktu. Ponadto organizacje bardziej aktywne w dziedzinie kształtowania polityki lub planowania niż w dziedzinie bezpośredniego świadczenia usług również powinny w należyty sposób uwzględnić kwestię różnorodności.



Inicjatywy rządowe mogą promować nabór pracowników pochodzących z imigracji, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Na przykład w ramach wdrażania duńskiej białej księgi i planu działań „Stanowisko rządu i strategię służące poprawie integracji” z czerwca 2003 r. rząd miał przedstawić szereg pomysłów promujących różnorodność kulturową w kadrach pracowniczych sektora publicznego do końca 2004 r. We Włoszech sześćdziesięciu mediatorów kulturowych, imigrantów lub Włochów, jest związanych z publicznymi strukturami społecznymi sześciu regionów w południowej części Włoch, a trzydziestu mediatorów pracuje w lokalnych urzędach zatrudnienia.

Oprócz prowadzenia naboru pod kątem różnorodności, organizacje mogą również wykorzystywać umiejętności już zatrudnionych pracowników. Na przykład mogą uznawać i w stosownych przypadkach premiować znajomość języków, wiedzę kulturową i kontakty społeczne pracowników. W większych organizacjach można tworzyć rejestry lub bazy danych pracowników pochodzących ze środowisk imigracyjnych lub znających języki bądź kulturę imigrantów. Kierownicy mogą zachęcać pracowników do nauki języków i udzielać finansowego wsparcia na ten cel. Pracownicy na wszystkich szczeblach powinni uczęszczać na szkolenia na tematy międzykulturowe, których organizację można powierzyć jednostkom ds. szkolenia funkcjonalnego.



Przykładem szkolenia może być pilotażowy program nauki przez Internet prowadzony przez czeskie Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, mający wspomóc proces integracji obcokrajowców. W ramach tego programu szkolenia będą stopniowo oferowane pracownikom ministerstwa i dzielnicowych urzędów zatrudnienia. Jednym z celów jest opracowanie metodologii szkolenia opiekunów w urzędach zatrudnienia w zakresie wiedzy na tematy międzykulturowe. Osoby te mogą następnie niezależnie prowadzić szkolenia przygotowujące innych urzędników do pracy w otoczeniu wielokulturowym.

W Austrii w ramach projektu „Interkurlotsen” (www.interkurlotsen.at), finansowanego z funduszy programu EQUAL, oferuje się szkolenia pracownikom zajmującym kluczowe stanowiska w organach administracji publicznej, firmach prywatnych i organizacjach pozarządowych. Organizacje te zatrudniają wielu imigrantów lub mają wielu klientów pochodzących ze środowisk imigracyjnych. Program oferuje mieszankę ogólnych szkoleń ze świadomości kulturowej i seminariów na szczególne tematy, takie jak mobbing, uwzględnianie w polityce problematyki płci, kwestie prawne związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji oraz zarządzanie różnorodnością. Ponadto program ukierunkowany jest na rozwijanie umiejętności w dziedzinie komunikacji i mediacji (międzykulturowej) i obejmuje szkolenia z tego zakresu. Uczestnicy stają się „pilotami” międzykulturowymi działającymi jako mediatorzy, osoby do kontaktu z ludźmi, którzy doświadczyli dyskryminacji, i specjaliści od równego traktowania w zakresie zatrudnienia.



Nabór i szkolenia są wzajemnie uzupełniającymi się strategiami w procesie tworzenia zaplecza kadrowego złożonego z pracowników posiadających wiedzę na tematy mię-




dzykulturowe. Optymalnym rozwiązaniem jest, gdy rozwijanie znajomości aspektów międzykulturowych pracowników stanowi stały priorytet, a nie jednorazowy wysiłek.

Nawet realizując tak ukierunkowaną politykę w zakresie zatrudnienia i szkoleń, główni usługodawcy mają niewielkie szanse objęcia całego spektrum różnorodności językowej, kulturowej i religijnej poprzez swoich pracowników. Z tej przyczyny należy zapewnić pracownikom możliwość łatwego i szybkiego skorzystania z usług wyszkolonych tłumaczy ustnych lub doradców wyspecjalizowanych na przykład w kwestiach kulturowych i religijnych. Można zorganizować szkolenia na temat optymalnego korzystania z usług tłumaczeniowych. W przypadkach gdy umiejętności lub zdolności głównej instytucji są niewystarczające, korzyści mogą przynieść bliskie powiązania z wyspecjalizowanymi organizacjami.

W Autonomicznym Regionie Madrytu imigranci mogą zostać skierowani do specjalnych ośrodków doradczych, jeżeli ogólne służby pierwszego kontaktu uznają, że dana osoba powinna skorzystać z bardziej szczegółowej konsultacji. Na przestrzeni dwóch lat liczba zgłoszeń do ośrodków pomocy społecznej dla imigrantów (Centros de Atención Social a Inmigrantes – CASI), zarządzanych przez organizacje pozarządowe, podwoiła się.

Usługodawcy mogą wykorzystywać swoją wiedzę na tematy międzykulturowe we wszelkiego typu relacjach z klientami. Można ułatwić kontakty osobiste przez dostosowanie godzin otwarcia i usług transportowych. Strategie informacyjne mogą być opracowane w różnych językach i wykorzystywać różne środki przekazu w celu dotarcia do poszczególnych społeczności. W organizacjach, w których działalność ważną rolę odgrywa Internet, można zainstalować wyspecjalizowane programy komputerowe, umożliwiające dystrybucję informacji w różnych językach drogą elektroniczną. Pozwala to uniknąć problemów związanych ze składem, drukiem i czytelnością, które często pojawiają się w przypadku zastosowania alfabetów innych niż łaćski. Informacje należy przekazywać w sposób aktywny, nie czekając, aż imigranci zwrócą się do organizacji. Strategie informacyjne powinny opierać się na znajomości danych społeczności, w związku z czym zalecana jest współpraca z sieciami migrantów.

Wzorcowe praktyki wykazują, że w głównych organizacjach, które prowadzą ścisłą współpracę ze specjalistami lub organizacjami specjalistycznymi, znacznie wzrasta dostępność usług dla imigrantów. 

Główne organizacje są najlepiej przygotowane do świadczenia usług imigrantom, jeżeli stale podnoszą poziom swojej znajomości aspektów międzykulturowych. Można wykorzystać mechanizmy służące rozpatrywaniu uwag i skarg w celu zebrania reakcji. Jednocześnie imigranci są najlepiej przygotowani do korzystania z usług, jeżeli znają gamę opcji i zasady dostępu do usług.



☑️ Organy administracyjne gminy i szpitala w Alessandrii (północna część Włoch), działając pod auspicjami lokalnej Rady ds. Imigracji, współpracują w celu rozwiązania problemu związanego z pełnym dostępem kobiet pochodzących z krajów Maghrebu do opieki zdrowotnej w okresie ciąży i przy porodzie. Najpierw przeprowadzono badanie dotyczące sytuacji osobistej i ogólnego podejścia cudzoziemek do macierzyństwa i narodzin oraz ich opinii na temat odpowiednich struktur służby zdrowia. Następnie pracownicy lokalnej służby zdrowia (gabinetów lekarskich, oddziałów położnictwa i pediatrii) oraz służb miejskich zajmujących się dziećmi (żłobków i przedszkoli) przeszli szkolenie z tematyki etnicznej. Na ostatnim etapie skupiono się bezpośrednio na ludności pochodzącej z krajów Maghrebu, zarówno na mężczyznach, jak i kobietach, dążąc do podniesienia poziomu wiedzy na temat celów służby zdrowia i służb socjalnych oraz metod przez nie stosowanych.

☑️ W przypadku austriackiego projektu dotyczącego imigrantów pracujących w służbie zdrowia szkolenia dla nich stały się okazją do działań służących zwiększeniu znajomości aspektów międzykulturowych pozostałych pracowników. Począwszy od 1997 r., organizacja ZEBRA w Grazu oferuje imigrantom szkolenia przygotowujące ich do udzielania pomocy członkom ich społeczności w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, doradztwa i tłumaczenia podczas wizyt lekarskich. Stali się oni w ten sposób ochotniczymi łącznikami. Następnie opracowano szkolenie dla konsultantów zdrowotnych, wychodząc z założenia, że służba zdrowia również skorzysta z wiedzy i umiejętności w dziedzinie międzykulturowości. Migranci, którzy przeszli szkolenie dla konsultantów zdrowotnych, nie tylko pomagają członkom swojej społeczności, ale także doradzają głównym organizacjom opieki zdrowotnej.




www.zebra.org.at

☑️ **Znajomość aspektów międzykulturowych można wprowadzić jako (europejską) normę zarządzania jakością, braną pod uwagę przy określaniu wysokości wsparcia oferowanego przez rząd organizacjom lub przy przetargach publicznych.**

Z uwagi na szeroką gamę usług świadczonych w sferze publicznej i prywatnej należy stosować różnorodne strategie w celu promowania znajomości aspektów międzykulturowych. Organizacje powinny mieć wybór pomiędzy wieloma technikami ułatwiającymi dostosowanie się do różnorodności kulturowej i językowej. Niemiecki kraj związkowy Nadrenia Północna-Westfalia ustosunkował się do tego zapotrzebowania na różne opcje w „Praktycznym podręczniku integracji”. Podręcznik jest przeznaczony dla gmin i zawiera opisy udanych rozwiązań administracyjnych służących realizacji polityki integracyjnej. Znajdują się w nim przykłady dotyczące dużych i małych gmin oraz informacje na temat instrumentów, jakie zastosowano w celu wprowadzenia danej praktyki, kosztów i korzyści oraz czynników warunkujących powodzenie. Gminy mogą wybrać przykłady najlepiej pasujące do ich sytuacji i wykorzystać udostępnione narzędzia w celu ułatwienia imigrantom dostępu do swoich struktur i usług. Również w Niemczech służby migracyjne (*Migrationsdienste*), prowadzone przez kościelne i świeckie organizacje dobroczynne, otwierają się na imigrantów na różne sposoby.




2.2 Zaangażowanie obywateli i imigrantów

W ramach czynnego obywatelstwa kładzie się nacisk na umiejętności imigrantów i proponuje sposoby wykorzystania ich z jak największym pożytkiem dla nich samych i dla całego społeczeństwa. 

Możliwość korzystania z usług jest ważnym aspektem uczestnictwa w społeczeństwie, ale istnieje również wiele innych. Imigranci i rdzenni obywatele angażują się w działalność stowarzyszeń wolontariackich, grup wyznaniowych lub na arenie politycznej wspólnie z innymi imigrantami i członkami społeczeństwa. Na tym właśnie polega czynne obywatelstwo, a udział we wspólnych wysiłkach ułatwia integrację. Podczas gdy w zakresie świadczenia usług należy skupić uwagę na przeszkodach utrudniających korzystanie z usług i na sposobach ich usunięcia, w ramach czynnego obywatelstwa kładzie się nacisk na umiejętności i proponuje sposoby wykorzystania ich z jak największym pożytkiem dla imigrantów i całego społeczeństwa.

Organizacje prowadzące działalność we wszystkich sektorach gospodarki stoją przed wyzwaniem związanym z maksymalnym wykorzystaniem potencjału uczestnictwa, jednak w pewnych obszarach społeczeństwa istnieją szczególne sposoby zaangażowania obywateli i imigrantów. Organizacje działające w tych obszarach mogą podjąć szczególne działania w celu stworzenia imigrantom okazji do uczestnictwa w społeczeństwie. W zakresie udziału religijnego dialog może być sposobem zaangażowania imigrantów i rdzennych obywateli, należących do różnych religii lub wyznań. Zasiadanie w organach doradczych i prawa wyborcze stanowią etapy na drodze do pełnego obywatelstwa, które otrzymuje się wraz z naturalizacją. Zachęcanie imigrantów do wolontariatu jest dobrym sposobem promowania udziału obywatelskiego w sferze społecznej.

2.2.1 Dialog religijny

Religia ma często korzystny wpływ na proces integracji. Tendencję tę można wzmocnić, zachęcając imigracyjne społeczności wyznaniowe do wzajemnego dialogu oraz do dialogu z resztą społeczeństwa. 

Religia może korzystnie wpływać na integrację społeczną i dostarczać wielu okazji do nawiązania pozytywnych stosunków. Podobnie jak, w szerszym sensie, kultura, również religia stanowi element integracji. Może ona dostarczyć struktury ramowej, dzięki której rozwinie się obywatelstwo i umiejętności obywatelskie.

Główne wyznania chrześcijańskie tradycyjnie prowadzą ze sobą dialog, a struktury utworzone przez nie w tym celu często służą za punkt wyjściowy do rozmów z innymi wyznaniem i religiami. Kościoły w krajach przyjmujących mogą udostępnić struktury dia-



logu ekumenicznego kościołom społeczności migracyjnych. Mogą również uczestniczyć w dialogu między religiami i zachęcać do prowadzenia go. Taki dialog może odbywać się pomiędzy poszczególnymi społecznościami (przykładem jest Forum Abrahamowe w Niemczech, do którego należą chrześcijanie, muzułmanie i żydzi – patrz www.interkultureller-rat.de) lub może mieć szerszy zasięg. Na przykład Sieć Międzyreligijna (Interfaith Network) w Zjednoczonym Królestwie zajmuje się budowaniem przyjaznych stosunków między społecznościami bahaistów, buddystów, chrześcijan, hinduistów, jainistów, żydów, muzułmanów, sikhów i zaratustrian. Wyniki badań przeprowadzonych przez tę sieć wykazują, że obecnie w Zjednoczonym Królestwie istnieje ponad 130 lokalnych grup, rad i forów międzyreligijnych. www.interfaith.co.uk



Władze powinny wspierać dialog międzyreligijny, ułatwiając budowę platform dialogu i w stosownych przypadkach dostarczając koniecznych zasobów.

Władze szczególnie promują dialog międzyreligijny jako sposób przeciwdziałania konfliktom lub napięciom pomiędzy społecznościami oraz, zwłaszcza po 11 września 2001 r., jako metodę zapobiegania konfliktom i rozwojowi postaw fundamentalistycznych. Władze na różnych szczeblach mogą wspierać dialog pomiędzy religiami, dostarczając platformy do dyskusji lub pomagając ustalić status prawny kościołów społeczności migracyjnych. Pomimo częstego powodzenia tego typu inicjatyw należy zauważyć, że dialog, w tym dialog międzyreligijny, nie jest złotym środkiem i nie zawsze pomaga w rozwiązywaniu konfliktów.

Oprócz wspierania komunikacji pomiędzy różnymi grupami wyznaniowymi władze mogą również dokładać starań w celu utworzenia struktur dialogu pomiędzy rządem a przedstawicielami religijnymi. Na przykład w 1992 r. w Zjednoczonym Królestwie rząd ustanowił Radę Religijną ds. Ubogich Obszarów Śródmiejskich (Inner Cities Religious Council – ICRC), organ, na czele którego stoi jeden z ministrów i który składa się z przedstawicieli społeczności chrześcijan, hinduistów, żydów, muzułmanów i sikhów. Prace rady skupiają się na odnowie obszarów miejskich i integracji społecznej i stanowią wkład w politykę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w dziedzinie spójności społecznej.


(www.neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169) Istnieje również grupa praktykujących wyznawców ds. spójności społecznej, zajmująca się podobnymi sprawami. Dialog może utrudniać fakt, że nie istnieje jeden partner do rozmów ze wszystkimi religiami czy grupami wyznaniowymi. Władze publiczne muszą czasem podejmować trudne decyzje związane z wyborem organizacji, z którymi należy nawiązać stosunki.

Tematem konsultacji między rządem a grupami wyznaniowymi są często skutki rozdziału państwa od kościoła, który miał miejsce w wielu, choć nie we wszystkich krajach europejskich. W różnych krajach obowiązują różne modele, od skrajnego laicyzmu po kościół państwowy. W kilku krajach rozróżnienie między sprawami religijnymi a świeckimi stało



się przedmiotem dyskusji w odniesieniu do mieszkańców wyznania muzułmańskiego. W procesie negocjowania roli religii w życiu publicznym konieczne jest, aby wszyscy uczestnicy debaty byli dobrze poinformowani. Na przykład rząd francuski opublikuje przewodnik republikański, przeznaczony do dystrybucji w szkołach, wyjaśniający koncepcję państwa świeckiego. Z kolei wiedza na temat religii jest niezbędna rządowi i ogółowi społeczeństwa. Wszystkie zainteresowane strony mogą wnieść wkład w ten proces poprzez opracowywanie stosownych materiałów informacyjnych i metod podniesienia poziomu wiedzy urzędników państwowych, dziennikarzy i ogółu społeczeństwa, w tym uczniów, na temat religii. Dotychczas często opracowywano tego typu programy w dziedzinie kultury; w związku z tym można by dostosować sprawdzone modele do tematyki religijnej.

2.2.2 Obywatelstwo

Udział w strukturach życia politycznego jest jednym z najważniejszych elementów czynnego obywatelstwa. Udział imigrantów w życiu politycznym sprzyja integracji i w związku z tym należy promować jego różne formy, takie jak uzyskanie obywatelstwa czy lokalnych praw wyborczych i zasiadanie w organach doradczych. 

Udział w życiu politycznym ma wiele aspektów, do których należą między innymi głosowanie, przynależność do partii politycznych, śledzenie debat na tematy polityczne, udział w kampaniach wyborczych, kontakt z politykami, pisanie listów do przedstawicieli władz i kandydowanie w wyborach.

Imigranci otrzymują pełnię uprawnień politycznych, gdy stają się obywatelami kraju, w którym mieszkają. W przypadku osób niebędących obywatelami kładzie się nacisk na koncepcję obywatelskiego uczestnictwa. W *Komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki imigracyjnej* z listopada 2000 r. Komisja określiła obywatelskie uczestnictwo jako gwarancję pewnych podstawowych praw i obowiązków, które imigranci uzyskują stopniowo na przestrzeni lat. Uczestnictwo obywatelskie pomoże imigrantom stać się częścią społeczeństwa i może również być pierwszym krokiem na drodze do uzyskania obywatelstwa danego państwa członkowskiego. Komisja rozwinęła tę koncepcję w *Komunikacie w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia* z czerwca 2003 r., w którym zaleciła przyznanie wszystkim mieszkańcom praw wyborczych i praw do kandydowania przynajmniej w wyborach lokalnych.

Oprócz możliwości udziału w procesie wyborczym imigranci często mają okazję należeć do organów lub forów doradczych. Struktury te mogą stanowić dobry sposób na uczestniczenie w życiu politycznym, w przedstawicielstwach i służyć ochronie interesów mieszkańców będących obcokrajowcami, szczególnie na szczeblu lokalnym. Poziom uczestnictwa imigrantów we wszystkich formach życia politycznego wzrasta wraz z dłu-



gością zamieszkania i zależy od indywidualnych czynników, takich jak wiek, wykształcenie i dochód. Jednakże wiele zależy również od dostępności struktur dostarczających imigrantom okazji do uczestnictwa w życiu politycznym i od otwartości instytucji społecznych.

Prawa wyborcze

- ☒ Reprezentatywność i demokratyczna zasadność polityki wzrastają, jeżeli formalne prawa polityczne są rozszerzone na imigrantów. Jeżeli imigranci mają już formalne prawa, powinni móc korzystać z nich w praktyce przy zaangażowaniu wszystkich stron, w tym partii politycznych.

W demokracji prawa wyborcze są zasadniczym elementem udziału w życiu politycznym. Szczególnie na szczeblu lokalnym prawa wyborcze zapewniają imigrantom reprezentację polityczną w procesie podejmowania decyzji wpływających na ich bezpośrednie interesy. Na przykład dla wielu imigrantów szczególnie ważna jest polityka mieszkaniowa, polityka w dziedzinie opieki zdrowotnej i edukacji, czyli dziedziny, w których szerokie uprawnienia posiadają często władze gminne. Większość państw członkowskich UE przyznało imigrantom pewne prawa wyborcze na szczeblu lokalnym, charakteryzujące się różnymi ograniczeniami.

- ☒ Władze powinny przyznawać prawa wyborcze wszystkim mieszkańcom przynajmniej na szczeblu lokalnym oraz usuwać przeszkody utrudniające korzystanie z tych praw, takie jak opłaty lub wymogi administracyjne. Można zachęcać imigrantów do korzystania z praw wyborczych poprzez organizowanie kampanii informacyjnych i rozwój umiejętności, opierając się na sieciach tworzonych przez organizacje skupiające imigrantów.

Irlandia jest krajem, w którym istnieje niewiele ograniczeń związanych z udziałem w wyborach lokalnych, ponieważ wymóg dotyczący miejsca zamieszkania obejmuje stosunkowo krótki okres (aby można było wziąć udział w wyborach lokalnych dnia 11 czerwca 2004 r., należało mieć zwykłe zezwolenie na pobyt od dnia 1 września 2003 r.); osoby ubiegające się o azyl oraz osoby ze statusem uchodźcy i imigranci wszystkich narodowości mogą zarejestrować się do głosowania. W Luksemburgu osoby niebędące obywatelami uzyskują prawa wyborcze po pięciu latach pobytu w kraju (osoby niebędące obywatelami UE mają prawo jedynie głosować, natomiast obywatele UE mogą również kandydować). W 2003 r. zorganizowano kampanię krajową w celu zachęcenia obcokrajowców do rejestracji na listach wyborczych. Proces ten nie jest automatyczny; zainteresowane osoby muszą udać się do urzędu miejskiego, aby się zarejestrować. Na szczeblu rządowego komitetu ds. obcokrajowców utworzono grupę roboczą, złożoną z przedstawicieli różnych departamentów rządowych i ministerstw oraz organizacji pozarządowych. Opracowano również ulotki i plakaty w różnych językach. Dobrą metodą okazało się obranie za cel prowadzonych działań wpływowych osób ze społeczności obcokrajowców.



Zainteresowanie imigrantów głosowaniem wzrasta, jeżeli w wyborach kandydują osoby pochodzące ze środowisk imigracyjnych. Imigranci mogą być kandydatami niezależnymi (tak było w przypadku większości kandydatów w wyborach lokalnych w Irlandii w czerwcu 2004 r.), ale również główne partie polityczne powinny w sposób czynny zachęcać do udziału w wyborach kandydatów pochodzących z imigracji. Ważne jest, aby kandydaci pochodzący z imigracji mogli wypowiadać się na tematy ogólne, a nie jedynie na tematy dotyczące imigrantów, co mogłoby doprowadzić do segregacji.

Imigranci będą bardziej angażować się w działalność partii politycznych, jeżeli te ostatnie przestaną używać antyimigracyjnej retoryki w publicznych wypowiedziach. W tym kontekście Krajowy Komitet Doradczy ds. Rasizmu i Międzykulturowości w Irlandii (National Consultative Committee on Racism and Interculturalism – NCCRI) opracował protokół dotyczący zwalczania rasizmu w partiach politycznych, omawiający sposoby prowadzenia kampanii wyborczych, który został podpisany przez wszystkie partie polityczne reprezentowane w parlamencie (www.nccri.com/elections.html). Wiele partii politycznych popiera integrację społeczną imigrantów i instytucje zajmujące się tą kwestią, zapominając jednocześnie, że same powinny być przykładem i opracować specjalne programy edukacyjne lub programy o szerokim zasięgu. Imigranci często mają bardziej ograniczony dostęp do zasobów finansowych i sieci społecznych, które ułatwiają powodzenie w wyborach, w związku z czym w większości krajów należy wspierać ich udział w życiu politycznym w sposób bardziej zdecydowany.

Organy doradcze

Organy doradcze na szczeblu lokalnym i krajowym mogą przyczynić się do zwiększenia udziału imigrantów w życiu politycznym i udoskonalenia polityki integracyjnej, przekazując poglądy przedstawicieli imigrantów rządowi i innym zainteresowanym stronom. Ich działalność powinna cechować się aktywnością, a ich członkom należy udzielać wsparcia, aby ich wkład był najwyższej jakości.



Struktury doradcze oferują ograniczone prawa polityczne, ale mogą z powodzeniem dostarczać imigrantom bodźców do włączania się w życie publiczne. Na szczeblu lokalnym mogą ulepszać i harmonizować stosunki pomiędzy mieszkańcami będącymi obcokrajowcami a innymi sektorami społeczności (władzami, organami administracyjnymi, obywatelami). Na szczeblu krajowym rządy mogą uwzględniać opinie imigrantów przy sporządzaniu projektów aktów prawnych lub programów dotyczących integracji. Struktury doradcze istnieją w większości krajów europejskich, a rządy często podejmują inicjatywę tworzenia ich. Na przykład w Republice Czeskiej komitet Ministra Pracy i Spraw Socjalnych pełni funkcję organu zajmującego się kształtowaniem polityki i doradzaniem. W Estonii w ramach prezydenckiego okrągłego stołu ds. mniejszości narodowych odbywają się dyskusje na tematy z życia politycznego i publicznego, w tym kwestie pochodzenia etnicznego.





W niektórych przypadkach powołanie organów doradczych jest wymagane przez prawo, gdy społeczność osób niebędących obywatelami osiąga określoną liczebność. Na przykład w Luksemburgu gminy zamieszkałe przez więcej niż 20% obcokrajowców mają obowiązek powołać komitety doradcze. W Danii ustawa o integracji przewiduje powołanie Krajowej Rady ds. Mniejszości Etnicznych, złożonej z przedstawicieli lokalnych rad ds. integracji. Organy te mogą być powoływane przez gminy; obecnie istnieje około 70 lokalnych rad ds. integracji.

W organach doradczych, szczególnie na szczeblu krajowym, oprócz przedstawicieli władz publicznych i partnerów społecznych często zasiadają również przedstawiciele organizacji pozarządowych i stowarzyszeń migrantów. Przedstawiciele wszystkich tych trzech grup wchodzi w skład na przykład portugalskiej rady doradczej ds. imigracji, włoskiej krajowej organizacji ds. koordynacji polityki integracyjnej dotyczącej migrantów i hiszpańskiego forum imigracyjnego. Na szczeblu lokalnym w organach doradczych często zasiadają przedstawiciele lokalni, wyłonieni w drodze wyborów, oraz imigranci. W niektórych przypadkach organy, w których skład wchodzi wyłącznie imigranci, odbywają systematyczne spotkania we własnym gronie, a od czasu do czasu spotykają się z władzami i innymi zainteresowanymi stronami.

Prowadząc konsultacje, należy wziąć pod uwagę różnorodność ludności imigracyjnej i zaproponować takie mechanizmy wyboru przedstawicieli, które zostaną przez nią zaakceptowane. W Luksemburgu w krajowej radzie ds. obcokrajowców zasiada 15 przedstawicieli środowisk imigracyjnych, wybieranych na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji, odpowiadającej procentowemu udziałowi danej społeczności w ogóle ludności kraju, obliczonemu na podstawie ostatniego spisu ludności. W niderlandzkim krajowym organie zajmującym się dialogiem z imigrantami mniejszości reprezentowane są przez federacje organizacji grup mniejszościowych. Podstawą do uzyskania uprawnień do zasiadania w organie jest reprezentatywność federacji, którą kontroluje się okresowo. W niektórych krajach odbywają się wybory do komitetów doradczych, w innych korzysta się z porad ekspertów lub znanych osób zajmujących się kwestiami integracji imigrantów. Jednakże nie zawsze wiadomo, czy członkowie takich organów występują w pierwszej kolejności jako jednostki, czy też jako przedstawiciele swojego okręgu lub organizacji. Dotarcie do niektórych społeczności ludności imigracyjnej może również okazać się trudnym zadaniem.



Elastyczność w tworzeniu składu organów doradczych jest korzystna dla konsultacji, przy czym należy pamiętać, że można uzyskać reprezentatywny skład na różne sposoby. Dopuszczenie obserwatorów i członków niemających prawa głosu do udziału w obradach może wpłynąć na zwiększenie przejrzystości i podniesienie poziomu zaufania do struktur doradczych.

Organy doradcze nie mają uprawnień do podejmowania decyzji, mogą jednak obradować i wysuwać wnioski. Członkowie mogą formułować opinie z własnej inicjatywy,



jednak zazwyczaj organy doradcze ustosunkowują się do rządowych wniosków dotyczących polityki lub aktów prawnych, zabierając głos podczas przesłuchań i przekazując pisemne uwagi na temat projektów aktów prawnych. Skutkiem tego porządek obrad organów doradczych jest zwykle uzależniony od porządku obrad rządu. Często organy doradcze włączają się do procesu decyzyjnego na późnym etapie, przez co ich wkład ma ograniczony wpływ na ostateczny kształt aktu prawnego lub programu.

Z uwagi na te ograniczenia udział w organach doradczych nie może zastępować pełnych praw wyborczych; dla rządu stanowią one dodatkową możliwość uzyskania opinii od społeczności, których dotyczą polityka i działania rządowe. Nadają one również społecznościom imigrantów większą widoczność i stanowią okazję do wpłynięcia na życie polityczne, co należy w pełni wykorzystać, gdyż podmiotom publicznym i prywatnym trudniej jest uniknąć konsultacji, jeżeli istnieje jeden, dobrze zorganizowany punkt odniesienia w postaci organów doradczych. Powinno się zwracać uwagę imigrantów na funkcję szkoły demokracji, pełnioną przez te organy, i dbać, aby nie stały się one jedynie forum dyskusyjnym. Należy szczególnie dążyć do zapewnienia bliższych stosunków z parlamentem lub radami miasta. W wielu włoskich gminach, w tym w Rzymie i Turynie, imigranci niemający prawa głosu, ale uczestniczący w konsultacjach, zasiadają w radzie miasta wraz z urzędnikami wyłonionymi w drodze wyborów.

Wpływ imigrantów jest najbardziej znaczący, jeżeli ich wkład charakteryzuje się wysoką jakością, a grupy wykazują aktywną postawę. Jednakże, aby móc wpłynąć na proces decyzyjny w sposób znaczący na wczesnym etapie, społeczności muszą być zdolne do angażowania się w ciągłe debaty, wymagające dogłębnej znajomości tematu. Inicjatywy dotyczące rozwoju zdolności są często uwieńczone powodzeniem, jednak fakt, że członkowie organów doradczych zazwyczaj nie są opłacani, w znacznym stopniu ogranicza prace tych organów.

W Zjednoczonym Królestwie projekty sieci społecznych mogą otrzymywać finansowanie w ramach dotacji „Connecting Communities” (łączenie społeczności), przeznaczonej na zapewnienie równości rasowej. W Portugalii celem programu „Wybór drugiego pokolenia” jest wspieranie integracji społecznej młodzieży pochodzącej z najmniej uprzywilejowanych dzielnic, szczególnie młodzieży stanowiącej drugie lub trzecie pokolenie imigrantów. We współpracy ze społeczeństwem obywatelskim w ramach programu oferuje się szkolenia i inwestuje w projekt utworzenia ośrodków integracji cyfrowej, których celem jest rozwój umiejętności umożliwiających młodzieży pełny udział w społeczeństwie informacyjnym. Szwedzki rząd, zajmując się bardziej szczegółowo kwestią udziału w życiu politycznym, opracował specjalny program dotacji dla krajowych organizacji imigrantów, mający na celu stwarzanie imigrantom okazji do udziału w życiu publicznym. Obecnie istnieje około 30 krajowych organizacji imigrantów, z których kilka posiada małe sekretariaty.



Konsultacje niekoniecznie muszą odbywać się w ramach specjalnych organów imigrantów. W wielu gminach powołano lokalne struktury doradcze zajmujące się konkretnymi zagadnieniami (rodzina, edukacja, finanse, energia, środowisko naturalne, rozwój gospodarczy i handlowy, sprawy mieszkaniowe, zatrudnienie, mobilność, młodzież, sport itp.). Można zachęcać imigrantów, aby wraz z obywatelami brali udział w pracach takich organów.

Naturalizacja



Przyznanie obywatelstwa może stanowić narzędzie integracji. Ułatwiając naturalizację, zmniejsza się przepaść pod względem posiadanych praw pomiędzy obywatelami a imigrantami zamieszkującymi w kraju od dłuższego czasu i stwarza się im więcej okazji do udziału w życiu publicznym.

W większości krajów europejskich typowy przebieg integracji w sensie prawnym charakteryzuje się stopniową zmianą statusu prawnego i rozszerzaniem praw na przestrzeni wielu lat. Na ogół nie dopuszcza się szybkiej naturalizacji. Jednakże ciągły napływ imigrantów i coraz liczniejsze grupy osób niebędących obywatelami danego kraju, ale zamieszkujących w nim na stałe, sprawiły, że wiele rządów zmieniło zasady naturalizacji, w wielu przypadkach ułatwiając uzyskanie obywatelstwa.

W odpowiedzi na zmianę zasad wzrosła liczba podań o naturalizację, choć w niektórych przypadkach okazała się ona niższa od przewidywanej. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Zjednoczonym Królestwie zleciło badania czynników wpływających na decyzję wystąpienia o naturalizację, w ramach których dokonano szczegółowej analizy bodźców i barier, w tym tych dotyczących jedynie określonych narodowości. Choć często brak informacji sprawia, że niewiele osób stara się o naturalizację, imigranci mogą również podejmować decyzję o korzystaniu z pewnych praw w zależności od swojej sytuacji. Niektórzy imigranci nie ubiegają się o naturalizację, gdyż straciliby przez to obywatelstwo swojego kraju pochodzenia, dziedziczny tytuł bądź prawo do posiadania gruntu w swoim kraju. Rozszerzenie praw wyborczych i ułatwienie naturalizacji są w związku z tym strategiami wzajemnie się uzupełniającymi. Ponadto zmniejszanie przepaści w zakresie posiadanych praw między obywatelami danego kraju a osobami nieposiadającymi obywatelstwa sprawiłoby, że decyzja wystąpienia o naturalizację stałaby się mniej wyrazem strategii służącej uzyskaniu bezpieczeństwa prawnego, a bardziej pozytywnym wyrazem zmiany tożsamości politycznej.

W niektórych krajach naturalizacja uważana jest za skutek i ostateczny dowód integracji imigrantów. Stosuje się testy sprawdzające poziom znajomości języka i inne testy w celu ustalenia poziomu integracji osób ubiegających się o naturalizację. Tego typu kontrole mają negatywny wpływ na liczbę przeprowadzonych naturalizacji z uwagi na stopień trudności lub niezbędną oplatę.



W przypadkach gdy przeprowadzenie naturalizacji uzależnione jest od wyników testów, można uwzględnić szczególną sytuację danej osoby. Należy umożliwić imigrantom uczęszczanie na kursy przygotowawcze, charakteryzujące się dobrą jakością i przystępną ceną.



Chociaż czasami naturalizacja jest uważana za zwieńczenie procesu integracyjnego, uzyskanie obywatelstwa nie jest cudownym środkiem. Drugie i trzecie pokolenie migrantów posiadających obywatelstwo może nadal doświadczać dyskryminacji i odczuwać brak przynależności. W związku z tym oprócz starań mających na celu poczynienie dalszych postępów na drodze do ułatwienia naturalizacji, należy również skupić się na zapewnieniu innych okazji do udziału w życiu politycznym.

2.2.3 Udział w życiu społecznym

Wolontariat jest formą udziału w życiu społecznym, w której imigranci odgrywają ważną rolę jako czynni obywatele. Umożliwienie im uczestnictwa i należyte uwzględnianie ich wkładu ułatwia integrację i stanowi okazję do wykorzystania ich umiejętności.



Udział w życiu społecznym obejmuje wiele działań podejmowanych w ramach głównych organizacji oraz organizacji imigrantów. Poprzez udział w instytucjach i projektach społecznych imigranci uczestniczą aktywnie w życiu społecznym i budują więzi ze społeczeństwem przyjmującym i jego członkami. Udział w życiu społecznym może wyrażać się poprzez aktywne uczestnictwo w grupach takich, jak grupy zainteresowań, kluby usługowe, organizacje sportowe i rekreacyjne, rady szkolne, grupy działaczy na rzecz środowiska naturalnego, stowarzyszenia ochrony dziedzictwa kulturowego, stowarzyszenia sąsiedzkie lub międzynarodowe grupy solidarności. Wolontariat migrantów jest przykładem na to, jak cenny i szczególnie jest udział imigrantów w życiu społecznym.

Nowo przybyli imigranci często kontaktują się z sektorem wolontariatu na wczesnym etapie pobytu, ponieważ w wielu krajach europejskich wolontariat odgrywa ważną rolę w procesie wprowadzania imigrantów. Ochotnicy w takich organizacjach pełnią różne funkcje, zajmując się między innymi doradztwem, udzielaniem informacji i dobroczynnością. Indywidualizowane programy typu „gospodarz”, „mentor” lub „kontakt” są często okazją do utworzenia cennych więzi między nowo przybyłymi osobami a społeczeństwem przyjmującym. W Estonii rodzinny program wymiany dla dzieci z rodzin estońskich i rodzin niemówiących językiem estońskim przyczynił się do podniesienia poziomu znajomości języka wśród dzieci oraz do zwiększenia ich umiejętności społecznych i poziomu wzajemnej tolerancji. W ramach tego programu głównie młodzież pochodzenia innego niż estońskie może spędzić od jednego tygodnia do dwóch miesięcy w domu rodziny estońskiej mieszkającej na wsi i brać czynny udział w jej codziennym życiu. Celem wymiany jest przezwyciężanie barier językowych wśród dzieci, zapoznanie





ich z estońską kulturą, historią i tradycjami i promowanie więzi między rodzinami estońskimi a rodzinami pochodzenia obcego.

Sami migranci dobrowolnie biorą udział w działalności stowarzyszeń migrantów i głównych organizacji społecznych. Zaangażowanie wielu osób w działalność niezależnych organizacji imigrantów nie zawsze jest uznawane za formę wolontariatu, pomimo że większość organizacji migrantów opiera się w dużym stopniu na ochotniczej pracy swoich członków. Takie organizacje, choć skupiają się na udzielaniu pomocy swoim członkom, prowadzą również inną działalność. Wielu migrantów działa w organizacjach promujących wspólny rozwój, inni zaś są aktywni w ruchu na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Stowarzyszenia migrantów często pełnią więcej funkcji niż kluby ogólne, związanych z organizacją czasu wolnego, sportem, sprawami kulturalnymi, religijnymi i politycznymi oraz dyskusjami na tematy praktyczne.

Zaangażowanie w działalność głównych organizacji społecznych jest drugim aspektem udziału imigrantów w życiu społecznym. W sektorze wolontariatu powodzenie zaangażowania imigrantów często uzależnione jest od otwartości struktur naboru. Nabór do stowarzyszeń wolontariackich odbywa się głównie na podstawie informacji przekazywanych ustnie, w związku z czym brak nieformalnych kontaktów pomiędzy imigrantami a resztą ludności ma niekorzystny wpływ na członkostwo imigrantów w tego typu stowarzyszeniach. Czasami imigranci nie wiedzą, jakiego typu role można pełnić w organizacjach wolontariackich. Jednakże organizacje skupiające ochotników coraz częściej zdają sobie sprawę z korzyści, jakie przynosi różnorodność członków, odzwierciedlająca skład społeczności, w których działają. W Irlandii wiele grup udzielających wsparcia osobom ubiegającym się o azyl wprowadziło takie osoby do swoich komitetów zarządzających. W Zjednoczonym Królestwie krajowe organizacje charytatywne przeprowadziły nabór pracowników środowiskowych wśród wszystkich społeczności lokalnych. Wyniki oceny programu rządu Zjednoczonego Królestwa dotyczącego tej dziedziny (partnerstwo etniczne osób pochodzenia afrykańskiego i mniejszości – *Black and Minority Ethnic Twinning*) sugerują, że główne organizacje społeczne powinny aktywnie poszukiwać ochotników, że niektórym potencjalnym ochotnikom brak pewności siebie i że podkreślanie potencjału do rozwoju umiejętności jest również ważne.




W Niemczech projekt „Wsparcie na rzecz zaangażowania obywatelskiego osób przesiedlonych” (*Spätaussiedler*), autorstwa fundacji Obywatele dla Obywateli, jest finansowany ze środków publicznych od 2001 r. Grupa docelowa składa się zarówno z lokalnych mieszkańców, jak i osób przesiedlonych. Lokalni partnerzy projektu, tacy jak agencje wolontariackie, agencje dobroczynne i instytuty kształcenia dorosłych, uczestniczą w organizowaniu seminariów i warsztatów na temat zaangażowania obywatelskiego. Celem tych imprez jest skłonienie osób przesiedlonych do zaangażowania obywatelskiego i zaproponowanie konkretnych sposobów uczestniczenia w życiu społecznym.



Należy popierać zaangażowanie imigrantów w działalność głównych organizacji wolontariackich. Strategie naboru ochotników powinny uwzględniać różnorodność kulturową. 


Sz szczególnie w środowiskach miejskich wszystkie grupy – młodzi i starzy, osoby wywodzące się zarówno z mniejszości, jak i większości – mają możliwość udziału w życiu społecznym. Poprawa warunków mieszkaniowych i otoczenia w dzielnicach mieszkaniowych, promowanie lokalnego rozwoju gospodarczego i podnoszenie jakości ogólnych usług publicznych, takich jak usługi w zakresie opieki zdrowotnej, edukacji i mieszkań, są wspólnymi celami imigrantów i rdzennej ludności i mogą dostarczyć okazji do wspólnego zaangażowania.

Holenderska organizacja FORUM uważa swoje „warsztaty planowania dla mieszkańców” za innowacyjny sposób zachęcania do udziału w życiu społecznym. Warsztaty planowania są zazwyczaj organizowane w dzielnicach, które mają przejść restrukturyzację miejską. W ramach warsztatów grupy złożone z 10–20 mieszkańców, głównie pochodzących z mniejszości etnicznych, przez trzy miesiące uczestniczą w ustalonym programie. Podczas szeregu spotkań (do 10) rozmawiają oni na temat swoich oczekiwań i pragnień dotyczących spraw mieszkaniowych i systematycznie odnotowują przykłady problemów i korzystnych rozwiązań, występujące w ich dzielnicy. Osoby te współpracują ze specjalistami, którzy pomagają im przekształcić pomysły w formalne propozycje, wykorzystując do tego celu zdjęcia, wykresy i rysunki. Robocze plany, przekazywane urzędnikom władz lokalnych, spółdzielniom mieszkaniowym i firmom budowlanym, mają następnie zostać włączone do formalnych planów rozwoju, opracowywanych przez decydentów. 

www.forum.nl



Otwarcie głównych instytucji i organizacji na wszystkich obywateli, również tych pochodzących ze środowisk imigracyjnych, wymaga czasu. Proces ten obejmuje często zmiany organizacyjne i można rozróżnić jego różne etapy (od planowania do oceny). Można rozważyć możliwość opracowania i przyjęcia na szczeblu krajowym, a nawet europejskim, dobrowolnej karty zawierającej główne zasady leżące u podstaw strategii na rzecz otwartości organizacji i integracji. Przy pracach nad taką kartą można by wykorzystać europejskie inicjatywy w dziedzinie zarządzania jakością.

Władze na wszystkich szczeblach mogą dać dobry przykład, wykorzystując techniki i narzędzia służące zwiększeniu otwartości i podniesieniu poziomu integracji we własnych strukturach, a także wymagając otwartości i wysiłków na rzecz integracji od organizacji dotowanych lub biorących udział w przetargach publicznych. 





2.3 Stać się organizacją otwartą i sprzyjającą integracji



Planowanie strategiczne i kształtowanie polityki

Na pierwszym etapie należy sporządzić plan organizacyjny uwzględniający różnorodność ludności pod względem kulturowym, językowym, religijnym itp. Niezbędne jest silne odgórne przywództwo. Wszystkie działy organizacji powinny znać plan i dostosować do niego swoje procedury planowania. W przypadku dużych organizacji nie tylko plan ogólny, ale również plany poszczególnych działów powinny uwzględniać kwestie związane z różnorodnością. Podział zasobów powinien być dostosowany do priorytetów określonych w planie.

Planowanie zaczyna się od wiedzy na temat członków organizacji i dotyczy następujących kwestii: ilu imigrantów jest członkami organizacji, jakie role pełnią i jakie są ich cechy charakterystyczne? Spis ludzi będących członkami organizacji może być punktem wyjściowym w procesie ustalania potrzeb i mobilizacji umiejętności.



Realizacja polityki

Na kolejnym etapie kwestie dotyczące różnorodności zaczynają wpływać na funkcjonowanie organizacji na wszystkich szczeblach. Organizacja zapewnia powszechny dostęp do wszystkich usług lub rodzajów działalności i systematycznie kontaktuje się z osobami z różnych środowisk. Prowadząc nabór pracowników, organizacja uwzględnia znajomość aspektów międzykulturowych kandydatów, oferuje szkolenia lub zwraca się o pomoc zewnętrzną w celu lepszego przygotowania personelu do pracy w otoczeniu charakteryzującym się różnorodnością.



Sprawozdawczość i ocena

Organizacja sporządza sprawozdania na temat liczby klientów lub członków pochodzących z danego środowiska, zaangażowania tych osób w kształtowanie i realizację polityki, liczby pracowników uczestniczących w szkoleniach na temat różnorodności kulturowej itp. Sprawozdania wskazują również starania podejmowane w celu dotarcia do ludności pochodzącej z różnorodnych środowisk (i sposób, w jaki podział zasobów odzwierciedla te starania) i przedstawiają opinie grup docelowych na temat tych starań. Systematycznie dokonuje się analizy wyników w celu wykorzystania ich w procesie planowania i realizacji polityki organizacji.





Rozdział 2: Wnioski

1. Stosowanie strategii odpowiadających szczególnym potrzebom i dostosowanych do sytuacji imigrantów oraz wykorzystujących ich umiejętności zwiększa ich poczucie przynależności i udziału w społeczeństwie. Organizacje publiczne i prywatne powinny budować te strategie na równości i braku dyskryminacji. Najlepszym rozwiązaniem jest, gdy są one dostosowane do indywidualnych potrzeb, elastyczne i systematycznie oceniane.
2. Dostosowywanie usług do szczególnych potrzeb różnych grup ludności odbywa się wspólnym wysiłkiem i wymaga od służb publicznych i prywatnych lepszej znajomości aspektów międzykulturowych.
3. Nabór i szkolenia są wzajemnie uzupełniającymi się strategiami w procesie tworzenia zaplecza kadrowego złożonego z pracowników posiadających wiedzę na tematy międzykulturowe. Optymalnym rozwiązaniem jest, gdy rozwijanie znajomości aspektów międzykulturowych pracowników stanowi stały priorytet, a nie jednorazowy wysiłek.
4. Wzorcowe praktyki wykazują, że w głównych organizacjach, które prowadzą ścisłą współpracę ze specjalistami lub organizacjami specjalistycznymi, znacznie wzrasta dostępność usług dla imigrantów.
5. Znajomość aspektów międzykulturowych można wprowadzić jako (europejską) normę zarządzania jakością, braną pod uwagę przy określaniu wysokości wsparcia oferowanego przez rząd organizacjom lub przy przetargach publicznych.
6. W ramach czynnego obywatelstwa kładzie się nacisk na umiejętności imigrantów i proponuje sposoby wykorzystania ich z jak największym pożytkiem dla imigrantów i całego społeczeństwa.
7. Religia ma często korzystny wpływ na proces integracji. Tendencję tę można wzmocnić, zachęcając imigracyjne społeczności wyznaniowe do wzajemnego dialogu oraz do dialogu z resztą społeczeństwa.
8. Władze powinny wspierać dialog międzyreligijny, ułatwiając budowę platform dialogu i w stosownych przypadkach dostarczając koniecznych zasobów.
9. Udział w strukturach życia politycznego jest jednym z najważniejszych elementów czynnego obywatelstwa. Udział imigrantów w życiu politycznym sprzyja integracji i w związku z tym należy promować jego różne formy, takie jak uzyskanie obywatelstwa czy lokalnych praw wyborczych i zasiadanie w organach doradczych.
10. Reprezentatywność i demokratyczna zasadność polityki wzrastają, jeżeli formalne prawa polityczne są rozszerzane na imigrantów. Jeżeli imigranci mają już formalne prawa, powinni móc korzystać z nich w praktyce przy zaangażowaniu wszystkich stron, w tym partii politycznych.
11. Władze powinny przyznawać prawa wyborcze wszystkim mieszkańcom przynajmniej na szczeblu lokalnym oraz usuwać przeszkody utrudniające korzystanie z tych praw, takie jak opłaty lub wymogi administracyjne. Można zachęcać imigrantów do korzystania z praw wyborczych poprzez organizowanie kampanii informacyjnych i rozwój umiejętności, opierając się na sieciach tworzonych przez organizacje skupiające imigrantów.



12. Organy doradcze na szczeblu lokalnym i krajowym mogą przyczynić się do zwiększenia udziału imigrantów w życiu politycznym i udoskonalenia polityki integracyjnej, przekazując poglądy przedstawicieli imigrantów rządowi i innym zainteresowanym stronom. Ich działalność powinna być aktywna, a ich członkom należy udzielać wsparcia, aby ich wkład był najwyższej jakości.
13. Elastyczność w tworzeniu składu organów doradczych jest korzystna dla konsultacji, przy czym należy pamiętać, że można uzyskać reprezentatywny skład na różne sposoby. Dopuszczenie obserwatorów i członków niemających prawa głosu do udziału w obradach może wpłynąć na zwiększenie przejrzystości i podniesienie poziomu zaufania do struktur doradczych.
14. Przyznanie obywatelstwa może stanowić narzędzie integracji. Ułatwiając naturalizację, zmniejsza się przepaść pod względem posiadanych praw pomiędzy obywatelami a imigrantami zamieszkującymi w kraju od dłuższego czasu i stwarza się im więcej okazji do udziału w życiu publicznym.
15. W przypadkach gdy przeprowadzenie naturalizacji uzależnione jest od wyników testów, można uwzględnić szczególną sytuację danej osoby. Należy umożliwić imigrantom uczęszczanie na kursy przygotowawcze, charakteryzujące się dobrą jakością i przystępną ceną.
16. Wolontariat jest formą udziału w życiu społecznym, w której imigranci odgrywają ważną rolę jako czynni obywatele. Umożliwienie im uczestnictwa i należyte uwzględnianie ich wkładu ułatwia integrację i stanowi okazję do wykorzystania ich umiejętności.
17. Należy popierać zaangażowanie imigrantów w działalność głównych organizacji wolontariackich. Strategie naboru ochotników powinny uwzględniać różnorodność kulturową.
18. Władze na wszystkich szczeblach mogą dać dobry przykład, wykorzystując techniki i narzędzia służące zwiększeniu otwartości i poziomu integracji we własnych strukturach, a także wymagając otwartości i wysiłków na rzecz integracji od organizacji dotowanych lub biorących udział w przetargach publicznych.



Rozdział 3

Wskaźniki





W niniejszym rozdziale opisano wskaźniki, które osoby odpowiedzialne za kształtowanie i wdrażanie polityki mogą wykorzystać jako narzędzie w pracy. Wskaźniki pozwalają na oszacowanie rzeczywistej sytuacji imigrantów i stopnia zaawansowania procesu integracji. Umożliwiają one także śledzenie rozwoju polityki. Warunkiem skuteczności wskaźników jest właściwe gromadzenie danych i staranny dobór wskaźników, adekwatnych do ogólnych celów polityki integracyjnej. Za pomocą wskaźników dokonywać można także zestawienia rezultatów poszczególnych krajów, także na poziomie europejskim, co może przyczynić się do zwiększenia dynamiki prowadzonej polityki integracyjnej.



Zalety wskaźników dotyczących integracji

Wskaźniki mogą być wykorzystywane jako narzędzie do:

- oszacowania procesu integracji pod względem ilościowym i jakościowym
- skrótego przedstawienia złożonej polityki integracyjnej
- monitorowania rozwoju sytuacji, tendencji oraz oceny poczynionych postępów
- określania wartości docelowych i poziomów odniesienia dla procesu integracji i polityki integracyjnej
- określenia niezamierzonych skutków przepisów prawnych, polityki i stosowanych praktyk
- określenia podmiotów mających wpływ na przebieg integracji
- ustalenia, czy podmioty wypełniają swoje obowiązki
- wczesnego ostrzegania o potencjalnych źródłach błędów
- wywoływania działań zapobiegawczych
- wzmocnienia społecznego przyzwolenia na kompromisy w przypadku ograniczonych zasobów
- wydobycia na światło dzienne kwestii, które zostały pominięte lub przemilczane



Organizacje rządowe i pozarządowe mogą opracować zestawy wskaźników integracji, które pozwolą skuteczniej oceniać zjawisko integracji oraz skutki prowadzonej polityki integracyjnej

Wskaźniki integracji imigrantów mogą być wykorzystywane do pomiaru i zestawiania postępów, monitorowania tendencji i rozwoju sytuacji, oceny poziomu uczestnictwa imigrantów oraz ich poczucia przynależności, jak również stopnia akceptacji imigrantów przez społeczeństwo. Krótko mówiąc, zastosowanie wskaźników pozwala na uzyskanie pełnego, szczegółowego obrazu procesu integracji. Wskaźniki mogą także być wykorzystywane do oceny roli polityki i jej skutków, określenia luk oraz wspierania skutecznego przydziału zasobów. Zważywszy na złożoność procesu integracji, należy raczej rozpatrywać poszczególne aspekty integracji społecznej, w przypadku których możliwe jest dokonanie oceny postępów i rezultatów, a także skutków stosowanej polityki.



Zastosowanie wskaźników pozwala na dokonywanie porównań między poszczególnymi grupami imigrantów oraz między imigrantami a ogółem społeczeństwa, między krajami i regionami oraz między poszczególnymi fazami procesu integracji i etapami realizacji polityki. Wskaźniki wykorzystywane są w analizie wzorcowej, w ramach której środki porównawcze są stosowane do określania obszarów wymagających dalszych usprawnień oraz sprawdzonych praktyk. Obecnie władze publiczne najczęściej wykorzystują wskaźniki do oceny skuteczności krajowej polityki i porównywania osiągnięć grup państw (na przykład porównania między państwami uczestniczącymi w programie rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP) czy konferencji OECD na temat ekonomii i edukacji). Coraz częściej wskaźniki wykorzystywane są także do porównań między państwami członkowskimi UE. O ile nie istnieje kompleksowy zestaw wskaźników dotyczących integracji imigrantów na poziomie krajowym i międzynarodowym, o tyle w powiązanych obszarach polityki, takich jak zatrudnienie, przedsiębiorstwa, edukacja i integracja społeczna, dostępny jest zbiór pojęć i metod.

Można rozważyć możliwość włączenia wskaźników dotyczących integracji imigrantów do istniejących mechanizmów indeksacji i analizy wzorcowej. Alternatywnym rozwiązaniem jest opracowanie mechanizmu dotyczącego wyłącznie integracji imigrantów, w ramach którego uwzględnione zostaną różne aspekty integracji: społeczno-gospodarcze, kulturowe, obywatelskie i polityczne.



Wiele państw członkowskich skłonnych jest do stosowania wskaźników poza sferą społeczno-gospodarczą i prawną. Na przykład w Niderlandach dwa razy do roku opracowywane są tzw. monitory integracji, w których przedstawiona jest sytuacja mniejszości etnicznych pod względem społeczno-strukturalnym (udział w rynku pracy, przedsiębiorczość członków mniejszości i poziom edukacji), społeczno-kulturowym (stosunki między mniejszościami, akceptacja mniejszości i orientacja kulturowa mniejszości) oraz pod względem polityczno-instytucjonalnym (udział w życiu politycznym oraz liczba przedstawicieli mniejszości w administracji rządowej).

Opracowanie odpowiednich i wiarygodnych wskaźników obejmujących wszystkie aspekty integracji jest ambitnym przedsięwzięciem. Jego realizacja, szczególnie – choć nie tylko – w przypadku Europy, która charakteryzuje się wielką różnorodnością populacji imigrantów, instrumentów polityki, definicji i systemów danych statystycznych, wymaga przewyższania wielu trudności. Spory wokół kwestii „kogo należy uwzględnić” są tu wyjątkowo istotne. Szukamy odpowiedzi na wiele pytań: Kogo możemy nazwać imigrantem? Czy jako kryterium należy przyjąć obywatelstwo, czy kraj urodzenia? Jak definiujemy drugie i trzecie pokolenie imigrantów? Czy traktujemy imigrantów jako zbiór jednostek czy kilka odrębnych grup? W kontekście unijnym najczęściej używanym terminem jest termin „obywatele państw trzecich” – czy jest to dopuszczalny kompromis, czy też powoduje to, iż istotne aspekty integracji pozostają ukryte?





Odrębną kwestią jest określenie, co rozumiemy przez pojęcie integracji. O ile we wszystkich państwach członkowskich stosuje się kombinację elementów „asymilacji” i „wielokulturowości”, o tyle istnieją znaczące różnice co do przewagi jednego z tych elementów. Mimo iż dyskusje wciąż trwają, można znaleźć wspólne elementy w zakresie określania celów integracji. Celem prowadzonej przez państwa członkowskie polityki jest osiągnięcie przez imigrantów pozytywnych rezultatów w dziedzinie zatrudnienia, mieszkań, edukacji, opieki zdrowotnej itp. Państwa członkowskie dążą do zapewnienia imigrantom dostępu do usług i pragną zachęcić ich do czynnego udziału w życiu społecznym i politycznym. Możliwe jest do pewnego stopnia przedstawienie osiągniętych w tej dziedzinie rezultatów w ujęciu ilościowym lub określenie ich w inny sposób. Można także dokonywać zestawień osiągnięć na przestrzeni czasu i między krajami.

Jednakże taka ocena niesie za sobą dalsze trudności. Można zadać sobie pytanie – z kim należy porównywać imigrantów? W ramach holenderskiego systemu monitoringu tradycyjnie grupy imigrantów są porównywane z rdzenną ludnością. Czy jest to właściwa metoda we wszystkich przypadkach? Na przykład w odniesieniu do korzystania z opieki społecznej migranci nie zawsze mają takie same prawa jak rdzenni obywatele. Przy porównywaniu społeczności migrantów i rdzennych mieszkańców należy także uwzględnić zróżnicowaną strukturę wiekową i różnice społeczno-gospodarcze. Niderlandy opracowują obecnie progi określające normy dla każdego wymiaru integracji. Po wyznaczeniu takich progów można będzie określić dystans dzielący daną grupę od wartości docelowych.

Wskaźniki mogą być także wykorzystywane w analizie wzorcowej. Koncepcja analizy wzorcowej pochodzi ze środowiska biznesu, ale sektor państwowy w coraz większym stopniu docenia zalety tej metody w zakresie oceny polityki i wpływu na tempo jej wdrażania. Analiza wzorcowa obejmuje identyfikację dziedzin, które wymagają udoskonaleń, określanie norm, porównywanie własnych osiągnięć z osiągnięciami innych, dokonywanie ciągłej oceny oraz działania zmierzające do dostosowania się do wyznaczonych norm.



Analiza wzorcowa opiera się na wyznaczaniu norm wykorzystywanych do przeprowadzania porównań. Należy zapewnić jasną i precyzyjną interpretację normatywną wskaźników – użytkownicy powinni wiedzieć, który kierunek zmian oznacza postęp.

W ramach modelu opracowanego przez holenderskie centrum badań i dokumentacji WODC podano przykłady szans na sukces i ryzykownych działań w procesie integracji: posiadanie pracy zarobkowej stanowi szansę, podczas gdy utrzymywanie się z zasiłków społecznych jest ryzykownym zachowaniem; migracja w związku z małżeństwem jest określona jako ryzyko, natomiast przestrzeganie obowiązujących norm i wartości jest szansą na sukces integracji. W wielu krajach kwestia, czy dane działanie jest szansą na



sukces czy raczej ryzykownym działaniem, może być sporna. Na przykład, czy pewien poziom segregacji pod względem miejsca zamieszkania zawsze niesie ze sobą ryzyko? Czy fakt ten nie mógłby stanowić szansy ze względu na możliwość rozwinięcia infrastruktury etnicznej stwarzającej możliwości gospodarcze dla imigrantów?

3.1 Tworzenie odpowiednich warunków

Unikanie ryzyka i wykorzystywanie całego potencjału wskaźników wymaga pełnego zrozumienia metod stosowanych przy opracowywaniu i stosowaniu wskaźników, takich jak analiza pod kątem zainteresowanych stron i gromadzenie danych.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Jeśli wskaźniki mają być źródłem cennych, szczegółowych informacji na temat integracji, muszą być jak najściślej powiązane z rzeczywistymi sytuacjami zaobserwowanymi w trakcie procesu integracji. Najlepszym wyznacznikiem powodzenia integracji są wrażenia i opinie uczestników i bliskich obserwatorów procesu integracji dotyczące dziedzin, które wymagają ulepszeń, i skutków prowadzonej polityki. Te elementy należy uwzględnić przy określaniu wskaźników i wyznaczaniu celów. Integracja jest procesem, którego jednym z uczestników jest społeczeństwo jako całość. Obejmuje on także główne zainteresowane strony działające na różnych szczeblach, które powinny mieć możliwość przedstawienia swoich priorytetów i doświadczeń związanych z integracją imigrantów.

Szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami powinny być prowadzone z uwzględnieniem priorytetów i celów powiązanych ze wskaźnikami i powinny obejmować w szczególności samych imigrantów i działające na ich rzecz organizacje.



Prowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami i analiza pod kątem zainteresowanych stron stały się nieodzownym etapem np. opracowywania i realizacji projektów rozwojowych w krajach rozwijających się i są coraz częściej stosowane w innych obszarach polityki i innych krajach.

Gromadzenie i wykorzystywanie danych

Można uzyskać odpowiednie i wiarygodne dane na potrzeby różnego typu wskaźników, możliwa jest dokładna analiza zależności między rezultatami a prowadzoną polityką. Ponadto opracowanie wskaźników na różnych poziomach może ułatwić dokonywanie porównań na poziomie międzynarodowym. Rządy państw są często zainteresowane przede wszystkim sukcesem prowadzonej polityki i realizowanych programów. Dzięki temu powstają korzystne warunki do zastosowania wskaźników. Dane powstają dzięki staran-





nemu planowaniu i dokładnej ocenie programów i projektów integracyjnych. Te etapy realizacji są również okazją do refleksji na temat celów i założeń polityki integracyjnej.

- ☒ Optymalnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie wskaźników na etapach planowania i oceny programów i projektów integracyjnych. W przypadku projektów finansowanych ze środków publicznych powinno się z góry przewidzieć ocenę jako etap realizacji programu i przeznaczyć na nią odpowiednie środki budżetowe.

Dania oraz wiele innych krajów, w których istnieją rozwinięte programy integracyjne, badają skuteczność działań podejmowanych przez gminy. Wydawane w tym kontekście sprawozdania zawierają na przykład dane na temat przewidywanego i rzeczywistego czasu, jaki upływa od chwili otrzymania pozwolenia na pobyt do znalezienia regularnej pracy lub rozpoczęcia edukacji przez osoby objęte programem. W Finlandii, z inicjatywy Ministerstwa Pracy we współpracy ze stowarzyszeniem lokalnych i regionalnych władz fińskich, realizowany jest projekt opracowania kryteriów jakościowych. Kryteria te mają pomóc władzom gminnym i innym partnerom lokalnym we wdrażaniu i monitorowaniu programów integracyjnych realizowanych na mocy ustawy o integracji. Wyrazem dążenia do promowania udziału imigrantów w społeczeństwie stała się analiza wymienionej ustawy z punktu widzenia imigrantów. Projekt opracowania kryteriów jakościowych powstał w następstwie ankiety przeprowadzonej w gminach w 2002 r., w trakcie której stwierdzono potrzebę bardziej konkretnych i praktycznych zaleceń dotyczących wykonywania przepisów ustawy o integracji. Obecnie trwają prace nad szczegółowymi zagadnieniami, które będą stanowić kryteria oceny, dotyczącymi np. zakresu dostępnych usług, zasobów kadrowych i finansowych, zatrudniania imigrantów na płatnych stanowiskach związanych z planowaniem i wdrażaniem, podziału zadań i obowiązków, dostępnych szkoleń w zakresie różnorodności i równości.

W oparciu o ocenę wiele krajów rozpoczęło wymianę wzorcowych praktyk. Na przykład rząd duński stworzył bazę danych mającą służyć wymianie wzorcowych praktyk (www.erfaringsdatabasen.dk). Wydawany przez Ministerstwo Integracji biuletyn również zawiera informacje na temat wzorcowych praktyk w dziedzinie integracji na rynku pracy.

Możliwe jest opracowanie wskaźników w celu wykorzystania doświadczeń z oceny przy tworzeniu strategii długoterminowej, czego warunkiem jest długoterminowe planowanie działań w zakresie polityki integracyjnej. W Estonii na przykład rządowy program „Integracja w społeczeństwie estońskim w okresie 2000–2007” jest dokumentem koncepcyjnym i strategicznym, w którym określono podstawowe zasady, cele i działania.

Dostępność danych być może ma największe znaczenie dla skuteczności wykorzystania wskaźników. Komisja Europejska pracuje obecnie nad projektem dyrektywy w sprawie harmonizacji procesu gromadzenia danych w państwach członkowskich w celu ułatwienia opracowywania wskaźników i dokonywania analizy wzorcowej. Dyrekcja Generalna



ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych bada różne techniki gromadzenia danych i ich wykorzystania w dziedzinie równości i przeciwdziałania dyskryminacji. Dyrekcja Generalna ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych rozważy możliwość opracowania wspólnych definicji dotyczących migracji i ich jednolitego zastosowania na całym terytorium Unii. W tym kontekście można także wymienić Eurostat i panelowe badania gospodarstw domowych Unii Europejskiej (ECHP).

Widoczne są starania Republiki Czeskiej w dostosowywaniu się do aktualnych międzynarodowych tendencji w zakresie gromadzenia informacji statystycznych i danych dotyczących migracji i integracji. Trwają prace nad ogólną „Koncepcją wyboru i przetwarzania danych statystycznych dotyczących migracji i integracji cudzoziemców na terytorium Republiki Czeskiej.” W Portugalii powstało Centrum Monitorowania Imigracji, którego głównym zadaniem jest dostarczanie wiarygodnych i porównywalnych danych oraz przeprowadzanie badań. W skład centrum wchodzi osiem instytutów badawczych, a rząd ściśle współpracuje ze środowiskiem akademickim.

Państwa stosujące krajowe systemy ewidencji ludności dysponują najbardziej kompleksowymi źródłami danych statystycznych. Na przykład w Niderlandach główny urząd statystyczny generuje informacje statystyczne poprzez połączenie danych rejestracyjnych z krajem urodzenia obywateli. Uwzględnianie kraju urodzenia w rejestrowanych przez gminy danych umożliwia monitorowanie pierwszego pokolenia imigrantów oraz pokolenia następnego, posiadającego już od urodzenia status obywateli niderlandzkich. Również instrument pomiaru opracowywany obecnie przez holenderskie WODC opiera się na ogólnej ewidencji krajowej ludności, zawierającej wpisy dotyczące poszczególnych osób. Spośród danych ewidencyjnych wybierane są reprezentatywne próby osób należących do różnych grup. Umożliwia to identyfikację większych i mniejszych populacji imigrantów lub podział na grupy ze względu na inne cechy (takie jak wiek, płeć, powody migracji, sytuacja wyjściowa imigranta, czyli np. poziom wykształcenia w momencie przybycia). Konieczne jest, aby grupa składała się co najmniej ze stu osób oraz aby wykorzystywane dane były danymi sumarycznymi. Niderlandy wykorzystują także różnego typu dane dodatkowe, takie jak ocena poziomu znajomości języka niderlandzkiego, wyniki testów sprawdzających poziom wiedzy lub odpowiedzi na pytania kwestionariusza dotyczącego współczesnych wartości. Systematycznie przeprowadzane są badania statystyczne grup imigrantów.

Również Finlandia posiada krajowy system ewidencji ludności, a fiński urząd statystyczny przeprowadził kompleksowe badanie warunków życia imigrantów (www.tilastokeskus.fi). Do badania wykorzystano zarówno dane rejestracyjne, jak i wywiady, ale nie stosowano ich łącznie.

We wszystkich krajach podjęcie decyzji o gromadzeniu informacji dotyczących specyficznych grup wiąże się z decyzją o przydziale środków. W tym przypadku wskaźniki





stanowią bodziec do gromadzenia bardziej kompleksowych danych. Konieczne jest ustalenie priorytetów – zamiast gromadzić dane dotyczące wielu różnorodnych kwestii, władze powinny skupić się na zagadnieniach, które mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia i skuteczności prowadzonej polityki integracyjnej. Zastosowanie podziału na kategorie jest często optymalnym rozwiązaniem, jednakże zdarza się, iż gromadzenie tego rodzaju danych jest utrudnione ze względu na dostępne zasoby lub tradycje polityczne. Wiele krajów europejskich przeciwnych jest rejestracji informacji dotyczących pochodzenia etnicznego lub przynależności do grupy etnicznej ze względu na różne wydarzenia historyczne i tradycje narodowe.

- ☒ Doskonalenie procesu gromadzenia danych dotyczących integracji imigrantów i rozszerzanie jego zakresu powinno odbywać się zgodnie z międzynarodowymi i europejskimi wytycznymi (w tym wytycznymi dotyczącymi ochrony danych). Wskaźniki mogą być wykorzystywane do określenia obszarów, w których dane są niewystarczające, oraz do ustalenia priorytetów. Kryteria dotyczące wyboru grupy imigrantów do badania i określających tę grupę definicji powinny być jasne, a zebrane informacje nie mogą zostać wykorzystane w celu dyskryminacji.

3.2 Dobór wskaźników

Istnieją różne rodzaje wskaźników, od statystyk po wskaźniki bardziej jakościowe. Zastosowanie wskaźników jest wielorakie, różne są także grupy docelowe. Rodzaj i liczba wybranych wskaźników zależy także od dostępnych zasobów.

- ☒ Idealnym rozwiązaniem jest kombinacja różnych wskaźników i stosowanie podobnych wskaźników zarówno przez organy władzy, jak i organizacje pozarządowe.

W celu uwzględnienia wszystkich aspektów integracji stosowane mogą być wskaźniki zarówno obiektywne, jak i subiektywne. Wskaźniki obiektywne lub „twarde” to często wskaźniki o charakterze statystycznym lub prawnym, przy pomocy których mierzy się np. stopę zatrudnienia i stopę bezrobocia lub korzystanie z pewnych praw, jak np. prawo głosu w wyborach lokalnych. Wskaźniki subiektywne lub „miękkie” dotyczą bardziej postaw lub odczuć i obejmują takie kwestie, jak np. zadowolenie z pracy lub poczucie przynależności do danego kraju lub środowiska. Ze względu na fakt, iż władze przywiązują coraz większą wagę do indywidualnego wymiaru integracji, a w szczególności do kwestii częstotliwości i intensywności relacji społecznych, znaczenie wskaźników subiektywnych stale wzrasta.

Niderlandy, w ramach prowadzonego monitoringu, uwzględniają wymiar kulturowy obejmujący sposoby spędzania wolnego czasu, aspekty religijne, rodzinne i wartości, jakimi kierują się badane osoby w tych dziedzinach życia. Dania stara się oszacować



zakres kontaktów między migrantami i rdzennymi obywatelami, zwłaszcza kontaktów prywatnych. Włoska komisja ds. integracji także obrała sobie za cel zbadanie stosunków imigrantów z członkami społeczeństwa przyjmującego, podejmując próbę oceny prawdopodobieństwa osiedlenia się na stałe i nawiązania relacji z rdzenną ludnością.

Nawet jeśli analiza danego zjawiska przy wykorzystaniu wskaźników subiektywnych jest często trudniejsza niż w przypadku wskaźników obiektywnych, nie należy umniejszać ich wiarygodności i znaczenia. Badania opinii publicznej (takie jak Eurobarometr), wywiady z migrantami i dane dotyczące opinii publicznej mogą być cennym źródłem informacji na temat integracji w odczuciu subiektywnym. Gromadzenie informacji odbywa się często z zastosowaniem metod wymagających uczestnictwa badanych, co sprawia, iż wskaźniki nabierają znaczenia dla imigrantów. Znaczenie mają również odczucia członków społeczeństwa przyjmującego, na przykład ich stosunek do kwestii obywatelstwa czy statusu narodowego (czy też do cudzoziemców i mniejszości). Dane dotyczące indywidualnych odczuć członków społeczeństwa mogą być także wykorzystywane do interpretacji obiektywnych wskaźników: na przykład liczba imigrantów zatrudnionych w lokalnych przedsiębiorstwach może zależeć od stosunku pracodawców do imigrantów.

W Estonii przeprowadzono szeroko zakrojone badania opinii publicznej, które miały na celu oszacowanie zmian w stosunkach między poszczególnymi grupami etnicznymi i zbadanie opinii obu społeczności językowych. Blisko dwie trzecie z ponad 1000 badanych osób było obywatelami estońskimi, pozostała część składała się z przedstawicieli innych grup narodowościowych. Estońsko- i rosyjskojęzyczne środki przekazu są poddawane ciągłej kontroli w celu dokonania systematycznej oceny procesu integracji. W celu określenia najważniejszych zagadnień związanych z integracją i rozpowszechnianych opinii wykorzystywane są metody ilościowej i jakościowej analizy treści. W ramach systemu informacji administracyjnych o cudzoziemcach również Litwa dokonuje oceny sposobu omawiania kwestii związanych z integracją w mediach oraz bada postrzeganie cudzoziemców przez opinię publiczną.

Kompleksowy system monitoringu obejmuje zarówno wskaźniki subiektywne, jak i obiektywne. Rada Europy już w 1995 r. postanowiła stosować trzy rodzaje wskaźników – wskaźniki *dostępności* dotyczące ram prawnych regulujących życie imigrantów, wskaźniki opisujące *rzeczywistą sytuację* migrantów w kraju przyjmującym oraz wskaźniki dotyczące *odczuć* migrantów i reszty społeczeństwa. Komitet Ekspertów ds. Integracji i Stosunków Społecznych działający przy Radzie Europy kontynuuje prace nad narzędziem pomiarowym stanowiącym punkt odniesienia dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki. Obecnie narzędzie może być stosowane w ośmiu następujących dziedzinach: zatrudnienie, polityka mieszkaniowa, opieka zdrowotna, kwestie żywienia, edukacja, informacja i kultura. Ponadto narzędzie to oferuje wskaźniki dostarczające informacji o dostępie imigrantów do podstawowych funkcji publicznych na bardziej



ogólnym poziomie, w tym o zakresie równości wobec prawa, zwalczaniu dyskryminacji i możliwościach samoorganizacji. W odniesieniu do każdej dziedziny podana jest lista zagadnień, po których wymienione są stosowne wskaźniki. Cechą charakterystyczną opisywanego narzędzia jest fakt, iż pozwala ono na dokonanie oceny tzw. niewidocznych elementów. Elementy te dotyczą odczuć imigrantów, np. poziomu zadowolenia z pracy lub poziomu zaufania do instytucji finansowych. Ponieważ proponowane są także wskaźniki dotyczące solidarności z imigrantami, elementy te odnoszą się także do rdzennej ludności. Proponuje się też badania opinii publicznej jako źródła informacji, jednakże nie sformułowano jeszcze wielu pytań związanych ze szczególnymi wskaźnikami dotyczącymi niewidocznych elementów.



Różne aspekty integracji mogą być badane przy pomocy wskaźników zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych, a definicje i metody gromadzenia danych można udoskonalać w przypadku obu kategorii. Szczególną uwagę można poświęcić opracowywaniu innowacyjnych metod badania opinii publicznej, które pozwolą uchwycić punkt widzenia imigrantów i społeczeństwa przyjmującego.

Wskaźniki rezultatu i polityki

Konieczne jest wyraźne odróżnienie wskaźników z zakresu polityki od wskaźników rezultatu. Wskaźniki rezultatu są miernikiem rzeczywistej sytuacji imigrantów, np. poprzez określenie współczynnika obecności na rynku pracy. Przy pomocy wskaźników dotyczących polityki oszacować można ilość zasobów niezbędnych do dostarczenia pewnej usługi lub realizacji konkretnego programu (jak np. nowe programy w dziedzinie ochrony zdrowia) lub ocenić elementy prawne (takie jest uznawanie kwalifikacji).

Powszechnie uważa się, iż wskaźniki rezultatu odzwierciedlają prawdziwą sytuację imigrantów, a nie zamiary władz, i dlatego często ta właśnie kategoria jest stosowana do wykonywania pomiarów. Na przykład w zbiorze wskaźników opracowanym przez Komitet Ochrony Socjalnej UE skupiono się raczej na rezultatach niż środkach, przy pomocy których je osiągnięto. Uznano, iż działania podejmowane w ramach polityki nie powinny być przedmiotem oceny, ponieważ państwa członkowskie stosują różne środki w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i ubóstwu. Tak więc niskie nakłady rządu na dany rodzaj programów mogą raczej być wyrazem przemyślanej decyzji, a nie problemu, który należy rozwiązać. Ponadto komitet uznał, iż skupienie się na wynikach może pobudzić do aktywnej współpracy rozmaite krajowe organy, których działalność ma wpływ na rezultaty. Dlatego też wskaźniki z zakresu polityki powinny być wykorzystywane jedynie jako uzupełnienie w przypadkach, gdy wskaźniki rezultatu nie są dostępne.

Jednakże wskaźniki rezultatu nie zawsze pozwalają wyjaśnić kwestię istnienia i zakresu rzeczywistego wpływu środków politycznych na integrację imigrantów i zakresu tego



wpływu. Imigranci mogą osiągnąć sukces integracyjny niezależnie od prowadzonej przez rząd polityki lub nawet wbrew tej polityce. Trudność ta ma szczególne znaczenie, jeśli jednostką badania są poszczególne osoby, ponieważ indywidualne decyzje uzależnione są od wielu różnych czynników i motywów. Wskaźniki dotyczące polityki mogą być szczególnie cenne w dziedzinach, w których normy prawne mają duże znaczenie. Na przykład wśród zaproponowanych przez Radę Europy wskaźników znajdują się, jako wyznaczniki równości: ratyfikacja szczególnych instrumentów prawnych, istnienie szczególnych, wyspecjalizowanych organów lub służb, komitetów doradczych itd.

Wiele państw stosuje zarówno wskaźniki rezultatu, jak i wskaźniki dotyczące polityki. Rząd duński na przykład opracował szereg wskaźników integracji dotyczących między innymi czasu, po którego upływie cudzoziemcy znajdują zatrudnienie i umieją posługiwać się językiem duńskim, nabywania przez nich niezbędnych kwalifikacji zawodowych, stosowanych przez gminy sankcji oraz zakresu tych sankcji, w przypadku gdy cudzoziemcy nie podejmują nauki zawodu, nie uczestniczą w programach aktywacji lub kursach języka duńskiego, lub są nieobecni.

Władze często wykorzystują wskaźniki w celu śledzenia zmian w czasie. Cel ten można zrealizować poprzez monitorowanie kohort imigrantów, jak również wykorzystując innego rodzaju badania długotrwałe i metody gromadzenia danych. Integracja jest raczej procesem niż stanem rzeczy, dlatego też perspektywa czasowa ma szczególne znaczenie. Zmiany w zakresie jednego ze wskaźników (np. poziomu wykształcenia) mogą być dowodem powodzenia integracji, jak również źródłem możliwości dalszej integracji w tej samej lub innej dziedzinie.

Systemy czasowe mogą być wykorzystywane do oceny skutków zastosowania konkretnego środka politycznego – pomiar wyników może dotyczyć okresu przed wdrożeniem i po wdrożeniu danego środka, a otrzymana różnica będzie wykładnią wpływu. Jednakże istnieje możliwość, że w grę wchodziły inne czynniki lub nawet że sukces został osiągnięty raczej wbrew prowadzonej polityce niż dzięki niej. Ponadto zapewnienie skuteczności i dostępności instytucji (takich jak służba zdrowia) na przestrzeni czasu mogłoby mieć większe znaczenie dla powodzenia integracji niż odosobnione środki polityczne.

Wskaźniki dotyczące polityki mogą być stosowane w szczególności do kontroli norm prawnych, uprawnień i ustaleń politycznych ułatwiających integrację, a wskaźniki rezultatu mogą być stosowane do śledzenia sytuacji imigrantów oraz stopnia osiągnięcia zakładanych celów w zakresie integracji. Należy zachować ostrożność przy ustalaniu powiązań między realizowaną polityką a rezultatami. Skuteczność i adekwatność wskaźników powinny być przedmiotem regularnych kontroli, które pozwolą na dokonanie oceny wiarygodności wskaźników, trudności technicznych oraz dostępności danych.





Poziomy wskaźników

- ☒ Wskaźniki wykorzystywane do międzynarodowych porównań muszą uwzględniać różnorodność definicji i dostępność danych.

Różnego rodzaju wskaźniki mogą być wykorzystywane na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym. Wskaźniki wykorzystywane na różnych poziomach mogą być specyficzne dla danego poziomu i dostosowane do sytuacji poszczególnych grup. Istnieją różne modele rozróżnienia poziomów wskaźników. Na przykład w ramach strategii zatrudnienia istnieją dwa poziomy wskaźników: wskaźniki bazowe (lub podstawowe), służące do pomiaru stopnia osiągnięcia celów określonych w wytycznych w sprawie zatrudnienia oraz wskaźniki kontekstowe (lub drugorzędne), dostarczające dodatkowych informacji poprzez spojrzenie z perspektywy na politykę i osiągnięcia krajowe. W 2002 r. istniało 35 wskaźników bazowych i 64 wskaźniki kontekstowe. W 2003 r. dokonano pełnego przeglądu wszystkich wskaźników, a na nowej liście znalazło się 40 bazowych wskaźników i 26 wskaźników kontekstowych.

Wśród wskaźników integracji społecznej istnieją trzy poziomy: wskaźniki poziomu 1 to główne wskaźniki dotyczące elementów uważanych za najważniejsze. Wskaźniki poziomu 2 dostarczają dodatkowych informacji i opisują inne aspekty zjawiska. Wskaźniki poziomów 1 i 2 są wspólnie uzgodnione i określone. Wskaźniki poziomu 3 mogą być bardziej uzależnione od sytuacji w poszczególnych krajach, opracowywane są przez poszczególne państwa członkowskie w celu naświetlenia problemów w konkretnych dziedzinach oraz w celu ułatwienia interpretacji wskaźników poziomu 1 i 2. Harmonizacja wskaźników poziomu 3 na szczeblu unijnym nie jest konieczna.

- ☒ Należy rozróżnić różne poziomy wskaźników. W przypadku porównań na poziomie europejskim lub międzynarodowym należy zachować jak największą jednolitość wskaźników wyższego poziomu pod względem definicji i formatu danych.

Wyznaczanie celów

- ☒ Wraz ze wzrostem dostępności danych i dynamiki systemów monitoringu możliwe jest wyznaczanie konkretnych celów, które nadadzą kierunek polityce integracyjnej i będą wyrazem politycznej woli pogłębienia integracji.

Wyznaczanie celów przynosi najwięcej korzyści, jeśli są to cele konkretne i istnieją silne bodźce do ich realizacji. Na przykład Enterprise Policy Scoreboard (tablica wyników dotycząca polityki w zakresie przedsiębiorstw), instrument monitoringu opracowany w ramach strategii lizbońskiej, zawiera cele ilościowe określone przez państwa członkowskie w siedmiu priorytetowych dziedzinach polityki w zakresie przedsiębiorstw. Wyznaczone ramy czasowe są różne i maksymalnie sięgają siedmiu lat. W ramach



regularnie przeprowadzanych aktualizacji tablicy wyników sporządza się wykazy celów podanych przez państwa członkowskie ze wskazaniem obecnego stopnia ich realizacji, stanu docelowego i przewidywanej daty realizacji.

Także na poziomie UE w ramach procesu integracji społecznej dąży się do zwiększenia liczby celów przypadających na poszczególne państwa członkowskie. *Common Outline for the 2003 National Action Plans* (Wspólny program dotyczący krajowych planów działań na rok 2003) zawiera załącznik dotyczący wyznaczania celów, w którym zasugerowano państwom członkowskim, aby przy wyznaczaniu celów z zakresu polityki społecznej, w tym dotyczących kwestii integracji imigrantów, stosowały wartości docelowe określające ogólne pozycje i odpowiadające im wartości szczegółowe. Jednakże w *Joint Report on Social Inclusion 2003* (Wspólnym sprawozdaniu w sprawie integracji społecznej za rok 2003) odnotowano brak danych dotyczących wrażliwych grup, w tym migrantów i grup etnicznych. Podkreślono także, iż jedynie niewielka liczba krajów (m.in. Zjednoczone Królestwo, Belgia, Niderlandy, Hiszpania i Francja) rejestruje dane lub stosuje wskaźniki odnoszące się do członków społeczeństwa wywodzących się z imigracji. Została wyznaczona tylko ograniczona liczba celów i niewiele krajów podejmuje próby określenia pozytywnych lub negatywnych tendencji w zakresie warunków życia i pracy imigrantów.

Jeśli istnieje prawdziwa wola polityczna realizacji wyznaczonych celów i wyciągnięcia wniosków z monitorowania i oceny, cele mogą odegrać rolę dynamicznego instrumentu w kształtowaniu polityki. Podstawą przy wyznaczaniu celów jest ścisły związek między monitorowaniem a wdrażaniem. Ze względu na fakt, iż realizacja polityki integracyjnej jest często zdecentralizowana, wskaźniki mogą być stosowane na różnych poziomach.

3.3 Współpraca europejska

Wskaźniki mogą być wykorzystywane przez władze do pomiaru wyników i skuteczności realizowanej polityki. Jednakże stanowią one także wydajny instrument porównawczy. Zestawianie osiągnięć państw członkowskich pod kątem różnych aspektów integracji może zachęcić je do pewnego rodzaju pozytywnej konkurencji. Można zmierzyć i porównać prowadzone działania lub ich brak, podejmowane zobowiązania lub ich brak. Porównywanie polityki i osiągnięć wydaje się najbardziej możliwe na poziomie ogólnych wskaźników. Można opracować wspólny trzon takich głównych wskaźników, który dotyczyłby jedynie elementów powszechnie uznanych za istotne i który opierałby się na zbiorach danych dostępnych znaczącej większości państw członkowskich, jeśli nie wszystkim.

Kraje stosujące podobne metody gromadzenia danych, podobne definicje kategorii imigrantów i zasady ochrony prywatności mogą zdecydować o zastosowaniu takich samych wskaźników niższego poziomu, co umożliwi dokonywanie porównań. Te państwa człon-





kowskie, w których już istnieją kompleksowe systemy monitoringu, mogłyby podjąć się ich udoskonalenia w celu zwiększenia porównywalności w czasie. Innym rozwiązaniem jest, aby państwa członkowskie znajdujące się w podobnej fazie kształtowania polityki i państwa realizujące podobną politykę w większym stopniu stosowały te same wskaźniki, określały wartości docelowe i poziomy odniesienia. Te państwa członkowskie mogłyby prowadzić stopniową wymianę praktyk z innymi państwami.

Dostępne są różne metody zestawiania osiągnięć państw członkowskich w celach porównawczych. Na przykład Enterprise Policy Scoreboard (tablica wyników dotycząca polityki w zakresie przedsiębiorstw) normalizuje wartość wskaźników poprzez obliczenie współczynników, przy czym współczynnik UE wynosi 100. Wyniki poszczególnych krajów są w ten sposób porównywane z poziomem odniesienia stanowiącym średnią UE dla każdego z tych wskaźników. Powyżej i poniżej średniej UE ustanawia się marginesy wynoszący 25%. Odchylenia od średniej UE odzwierciedlają względne mocne lub słabe strony, tak że wskaźniki wyższe niż 125% lub niższe niż 75% uznawane są za odzwierciedlające dobre (lub słabe) wyniki. Ponadto uznaje się, iż państwo osiąga dobre wyniki w danym obszarze polityki, jeżeli przynajmniej połowa wskaźników dotyczących tego obszaru osiąga wartość co najmniej 125, a pozostałe wskaźniki osiągają wartość co najmniej 95. W przeciwnym razie, jeśli co najmniej połowa wskaźników dotyczących danego obszaru sytuuje się poniżej 75, a pozostałe nie przekraczają 105, ten obszar polityki uznawany jest za słabszy.

W ramach opracowanego przez Radę Europy narzędzia pomiarowego obejmującego osiem podstawowych dziedzin życia, porównań dokonuje się przy pomocy całej gamy wskaźników, które dotyczą zarówno rezultatów, jak i praw. W dziedzinach zatrudnienia i warunków życia zaproponowano porównanie np. liczby gospodarstw utworzonych przez imigrantów, których członkowie nie posiadają zatrudnienia; liczby imigrantów, którzy co najmniej raz byli bezrobotni; możliwości zawodowej reintegracji imigrantów, którzy stracili pracę w wyniku redukcji etatów, oraz odsetka imigrantów, którzy pracowali na stanowisku odpowiadającym ich kwalifikacjom. Proponuje się również porównanie stosunku rdzennych obywateli do imigrantów, jeżeli chodzi o osoby pracujące na nisko płatnych stanowiskach i przechodzących na wcześniejszą emeryturę; średniej długości okresu, na jaki przedłużane są ich umowy o pracę, oraz wysokości otrzymywanej pomocy z tytułu urlopów rodzicielskich lub wychowawczych. Wymiernymi i porównywalnymi elementami są także: odsetek gospodarstw utworzonych przez imigrantów lub rdzenną ludność, które są zadłużone u kredytodawców nieoficjalnych, oraz odsetek gospodarstw nieposiadających rachunków bankowych lub książeczek mieszkaniowych.

Porównania i zestawienia mogą być także źródłem konkretnych pomysłów lub wzorcowych praktyk dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki. Zaletami porównywania praktyk na poziomie krajowym są: łatwiejszy dostęp do poufnych danych



i informacji, dostępność znormalizowanych danych oraz mniejsza liczba przeszkód utrudniających wymianę praktyk. W celu dokonania porównań na poziomie międzynarodowym potrzeba więcej czasu i większych nakładów z uwagi na konieczność zapewnienia porównywalności danych i informacji. Jednakże poszukiwanie wzorcowych praktyk poza granicami własnego kraju sprzyja innowacji. Jeśli zakres tematyczny jest dokładnie określony, a partnerzy w analizie wzorcowej utrzymują ze sobą stały kontakt, można osiągnąć znaczne korzyści.

Stosując wskaźniki integracji imigrantów, wykorzystać można innowacyjny potencjał porównań między krajami. Porównania na poziomie europejskim mogą być prowadzone przy zastosowaniu ograniczonej liczby najważniejszych wskaźników. Kraje znajdujące się w podobnej sytuacji mogą dokonywać porównań o większym zasięgu, przy zastosowaniu wskaźników niższego poziomu.



Wskaźniki uczestnictwa w społeczeństwie

O ile społeczno-gospodarczy aspekt integracji imigrantów jest już w pewnym stopniu uwzględniany w różnych mechanizmach na poziomie europejskim, nie istnieją jeszcze struktury umożliwiające analizę innych wymiarów integracji, które także mają znaczenie dla państw członkowskich. Określono trzy działania, których podjęcie umożliwi rozwiązanie tego problemu bez wprowadzania ograniczeń w postaci nowych mechanizmów instytucjonalnych.

Po pierwsze, można zapewnić lepszą koordynację różnych mechanizmów polityki społeczno-gospodarczej, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą kwestii związanych z integracją imigrantów. Europejska strategia zatrudnienia, proces integracji społecznej, tablica wyników dotycząca polityki w zakresie przedsiębiorstw oraz inne mechanizmy dotyczą istotnych kwestii z zakresu integracji, takich jak zatrudnienie, dochody lub przedsiębiorczość mniejszości narodowych i imigrantów. Dyrekcje generalne i działy Komisji Europejskiej, biorące udział w zarządzaniu tymi mechanizmami, mogą, poprzez dążenie do lepszej koordynacji, przyczynić się do większej spójności działań monitoringowych i ustalania wartości docelowych w zakresie społeczno-gospodarczego aspektu integracji imigrantów.

Po drugie, konieczne jest konkretne zdefiniowanie pozostałych elementów integracji, wykraczających poza dziedzinę społeczno-gospodarczą, i nadanie im odrębnej tożsamości. Jakie elementy składają się na obywatelski wymiar integracji imigrantów? Można określić pewne najważniejsze zagadnienia w celu wyraźnego wyodrębnienia tych obszarów integracji, które podlegają kompetencjom Dyrekcji Generalnej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych lub są z jej kompetencjami związane. Można stosować nazwę „uczestnictwa obywatelskiego” w celu odzwierciedlenia szczególnego charakteru tych zagadnień.





Po trzecie, można połączyć kwestie obywatelskiego uczestnictwa z ogólnym dziedzinami, jakimi zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, jak na przykład prawa człowieka. Taki związek pozwoli na wzmocnienie znaczenia kwestii obywatelskiego uczestnictwa w obszarze kompetencji Dyrekcji Generalnej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych i zapewni spójność z innymi powiązаныmi dziedzinami polityki. W tym kontekście współpracę można nawiązać z istniejącymi grupami, takimi jak europejska sieć imigracyjna czy sieć krajowych punktów kontaktowych ds. migracji i integracji. Analizę danych można powierzyć grupom niezależnych ekspertów naukowych. Możliwe jest stosowanie różnych ustaleń w zależności od rodzaju wskaźników – dotyczących polityki lub rezultatu.

W zakresie obywatelskiego uczestnictwa można prowadzić monitoring i wyznaczyć wartości docelowe zarówno przy zastosowaniu wskaźników dotyczących polityki, jak i rezultatu. Wskaźniki dotyczące polityki mają istotne znaczenie w tej dziedzinie, ponieważ są ściśle powiązane z normami prawnymi. Istotnymi wyznacznikami starań danego kraju w dziedzinie integracji są: zakres praw imigrantów, okres pobytu na terytorium kraju, po którego upływie otrzymują oni takie prawa, istnienie udogodnień administracyjnych, ułatwiających korzystanie z tych praw. Dwie dyrektywy UE – dyrektywa w sprawie łączenia rodzin oraz dyrektywa dotycząca rezydentów długoterminowych, zawierają wiele istotnych w tej dziedzinie środków. Normy określone w wymienionych dyrektywach mogą posłużyć za wskaźniki, a monitorowanie ich transpozycji do prawa krajowego może stać się okazją do analizy wzorcowej, w której uczestniczyć mogą wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej.



Analiza wzorcową w zakresie polityki integracyjnej może być ściśle powiązana z programem prac legislacyjnych. Wzmocniłoby to ogólny wpływ polityki realizowanej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na obywateli państw trzecich.

Wskaźniki rezultatu i wartości docelowe są równie ważne. Można postawić sobie pytanie, ilu imigrantów zdecydowałoby się na naturalizację, jeśli mieliby taką możliwość? Ilu z nich głosowałoby lub kandydowałoby w wyborach? Czy możliwe jest ustalenie wartości docelowych w odniesieniu do naturalizacji lub udziału w wyborach? Dzięki wskaźnikom rezultatu można ocenić rzeczywiste postępy procesu integracji i wskazać dziedziny, w których istnieje największe zapotrzebowanie na inicjatywy polityczne na poziomie UE lub krajowym. Znajomość rezultatów może ułatwić bezpośrednie finansowanie programów na wszystkich poziomach. Jest to także sposób na zwiększenie skuteczności wymiany wzorcowych praktyk, ponieważ osoby odpowiedzialne za kształtowanie polityki mogą wzorować się na państwach, które osiągają bardzo dobre wyniki w danej dziedzinie. Wyżej wymienione struktury mogą być źródłem informacji niezbędnych do skutecznego monitorowania polityki realizowanej w zakresie uczestnictwa obywatelskiego i osiągniętych wyników. Dzięki nim poszczególne kraje mogą też jak najlepiej wykorzystywać wskaźniki dotyczące integracji imigrantów.





Rozdział 3: Wnioski

1. Organizacje rządowe i pozarządowe mogą opracować zestawy wskaźników integracji, które pozwolą skuteczniej oceniać zjawisko integracji oraz skutki prowadzonej polityki integracyjnej.
2. Można rozważyć możliwość włączenia wskaźników dotyczących integracji imigrantów do istniejących mechanizmów indeksacji i analizy wzorcowej. Alternatywnym rozwiązaniem jest opracowanie mechanizmu dotyczącego wyłącznie integracji imigrantów, w ramach którego uwzględnione zostaną różne aspekty integracji: społeczno-gospodarcze, kulturowe, obywatelskie i polityczne.
3. Analiza wzorcowa opiera się na wyznaczaniu norm wykorzystywanych do przeprowadzania porównań. Należy zapewnić jasną i precyzyjną interpretację normatywną wskaźników – użytkownicy powinni wiedzieć, który kierunek zmian oznacza postęp.
4. Szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami powinny być prowadzone z uwzględnieniem powiązanych ze wskaźnikami priorytetów i celów i powinny obejmować w szczególności samych imigrantów i działające na ich rzecz organizacje.
5. Optymalnym rozwiązaniem byłoby zastosowanie wskaźników na etapach planowania i oceny programów i projektów integracyjnych. W przypadku projektów finansowanych ze środków publicznych powinno się z góry przewidzieć ocenę jako etap realizacji programu i przeznaczyć na nią odpowiednie środki budżetowe.
6. Doskonalenie procesu gromadzenia danych dotyczących integracji imigrantów i rozszerzenie jego zakresu powinno odbywać się zgodnie z międzynarodowymi i europejskimi wytycznymi (w tym wytycznymi dotyczącymi ochrony danych). Wskaźniki mogą być wykorzystywane do określenia obszarów, w których dane są niewystarczające oraz do ustalenia priorytetów. Kryteria dotyczące wyboru grupy imigrantów do badania i definicji określających tę grupę powinny być jasne, a zebrane informacje nie mogą zostać wykorzystane w celu dyskryminacji.
7. Idealnym rozwiązaniem jest kombinacja różnych wskaźników i stosowanie podobnych wskaźników zarówno przez organy władzy, jak i organizacje pozarządowe.
8. Różne aspekty integracji mogą być badane przy pomocy wskaźników zarówno obiektywnych, jak i subiektywnych, a definicje i metody gromadzenia danych można udoskonalać w przypadku obu kategorii. Szczególną uwagę można poświęcić opracowywaniu innowacyjnych metod badania opinii publicznej, które pozwolą uchwycić punkt widzenia imigrantów i społeczeństwa przyjmującego.
9. Wskaźniki dotyczące polityki mogą być stosowane w szczególności do kontroli norm prawnych, uprawnień i ustaleń politycznych ułatwiających integrację, a wskaźniki rezultatu mogą być stosowane do śledzenia sytuacji imigrantów oraz stopnia osiągnięcia zakładanych celów w zakresie integracji. Należy zachować ostrożność przy ustalaniu powiązań między realizowaną polityką a rezultatami. Skuteczność i adekwatność wskaźników powinny być przedmiotem regularnych kontroli, które pozwolą na dokonanie oceny wiarygodności wskaźników, trudności technicznych oraz dostępności danych.



10. Wskaźniki wykorzystywane do międzynarodowych porównań muszą uwzględniać różnorodność definicji i dostępność danych.
11. Należy rozróżnić różne poziomy wskaźników. W przypadku porównań na poziomie europejskim lub międzynarodowym należy zachować jak największą jednolitość wskaźników wyższego poziomu pod względem definicji i formatu danych.
12. Wraz ze wzrostem dostępności danych i dynamiki systemów monitoringu możliwe jest wyznaczanie konkretnych celów, które nadadzą kierunek polityce integracyjnej i będą wyrazem politycznej woli pogłębienia integracji.
13. Stosując wskaźniki integracji imigrantów, wykorzystać można innowacyjny potencjał porównań między krajami. Porównania na poziomie europejskim mogą być prowadzone przy zastosowaniu ograniczonej liczby najważniejszych wskaźników. Kraje znajdujące się w podobnej sytuacji mogą dokonywać porównań o większym zasięgu, przy zastosowaniu wskaźników niższego poziomu.
14. Analiza wzorcowa w zakresie polityki integracyjnej może być ściśle powiązana z programem prac legislacyjnych. Wzmocniłoby to ogólny wpływ polityki realizowanej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na obywateli państw trzecich.



Załącznik:

Przekładanie ogólnych celów polityki
integracyjnej na konkretne programy



W niniejszym załączniku przedstawiono proces tworzenia i realizacji programów integracyjnych, składający się z siedmiu etapów. Oparto się na przykładach przytoczonych w podręczniku oraz zasadach zarządzania programami i planowania strategicznego. Poniższy opis ma na celu ułatwienie osobom odpowiedzialnym za kształtowanie i wdrażanie polityki przełożenie ogólnych celów politycznych na konkretne programy integracyjne. Ponadto przedstawiona struktura może zostać wykorzystana jako wzór przy określaniu grup celów, wskaźników osiągnięć lub jako wzór sprawozdania z realizacji programu. Można także wykorzystać siedem opisanych etapów jako ramy wymiany wzorcowych praktyk prowadzonej na poziomie krajowym i europejskim.

1. Stwarzanie podstawy do działania

Aby uzyskać niezbędne polityczne i społeczne wsparcie dla przydziału zasobów na potrzeby programów integracyjnych i w jak największym stopniu zaangażować wszystkie zainteresowane strony, należy określić rację bytu programów integracyjnych i przekazać te informacje zainteresowanym stronom i opinii publicznej. Takie określenie racji bytu pozwala na uzmysłowienie sobie istnienia problemu, określenie skutków programu, ustalenie celów i połączenie danego programu z ogólnymi celami polityki integracyjnej.

Na przykład określenie racji bytu programów wprowadzających i kursów językowych pozwala:

- *stwierdzić*, iż liczne grupy osób – wywodzące się z imigracji lub rdzennej ludności – nie posiadają wystarczającej znajomości języka i podstawowych wartości i zwyczajów, co utrudnia im pełny udział w społeczeństwie;
- *wykazać*, w jakim stopniu poziom takiej wiedzy wpływa na pewność siebie i samowystarczalność potencjalnych beneficjentów programów;
- *opisać* grupy docelowe – beneficjentów programów, oraz przedmiot zainteresowania – jakie umiejętności planuje się rozwijać;
- *połączyć* te programy z ogólnymi celami integracji i spójności społecznej, udziału w społeczeństwie i obywatelstwa.

Na przykład określenie racji bytu uczestnictwa obywatelskiego pozwala:

- *stwierdzić*, iż ze względu na swoje szczególne cechy kulturowe lub społeczno-gospodarcze liczne grupy osób nie mają rzeczywistego dostępu do głównych organizacji w stopniu umożliwiającym im pełne korzystanie z przysługujących im praw obywatelskich, co wpływa niekorzystnie na stopień ich zadowolenia. Pozbawia to także same organizacje możliwości wykorzystania potencjału osób posiadających cenne umiejętności, co szkodzi żywotności organizacji;

- *wykazać*, w jaki sposób działalność organizacji, odzwierciedlając różnorodność kulturową i społeczno-gospodarczą, umożliwi podniesienie jakości świadczonych usług, zwiększenie poziomu zadowolenia klientów oraz sprzyja powstawaniu poczucia przynależności; pokazać, w jaki sposób organizacje, poprzez angażowanie członków różnych grup, biorą udział w tworzeniu czynnego, uczestniczącego społeczeństwa;
- *opisać* grupy docelowe – beneficjentów programów oraz przedmiot zainteresowania – jakie usługi należy udoskonalić, czyje umiejętności wykorzystać i które z grup włączyć do współpracy;
- *połączyć* te programy z ogólnymi celami integracji społecznej – zasadami dostępu i równości, udziału w społeczeństwie i przynależności.

2. Opracowywanie programu

Staranne przygotowanie programów w oparciu o dokładną analizę problemów ma istotne znaczenie dla zapewnienia ich skuteczności. Opracowywanie programu obejmuje:

- mapping,
- badania naukowe,
- porady ekspertów,
- wyciąganie wniosków ze sposobu realizacji innych programów,
- konsultacje z zainteresowanymi stronami.

3. Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Konsultacje z zainteresowanymi stronami na wczesnym etapie realizacji programu mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby w ramach programu rozwiązywane były rzeczywiste problemy, aby uwzględnione zostały interesy wszystkich grup oraz aby zainteresowane strony czuły się odpowiedzialne za program.

- Wśród zainteresowanych stron należy rozróżnić inicjatorów i wykonawców programu, jak również bezpośrednich i pośrednich beneficjentów programów.
- Uznanie i należyte uwzględnianie wyrażonych przez te strony opinii i ich interesów, na które wpływ mają często uwarunkowania związane z płcią, sytuacją społeczno-gospodarczą i doświadczeniami w zakresie migracji, umożliwią dokonanie należytej oceny różnorodnych potrzeb.
- Sporządzenie wykazu szczególnie trudnych kwestii, potencjalnych mankamentów i problemów, jak również możliwości i szans na sukces, umożliwi opracowanie dostosowanych do danych sytuacji środków zaradczych.
- Poważny i długofalowy dialog z zainteresowanymi stronami umożliwi zdobycie wsparcia politycznego i społecznego i wywoła chęć współpracy ze strony benefi-



cjentów, jak również wpłynie na zwiększenie zaangażowania i chęci uczestnictwa w programach.

4. Określenie problemu

Aby możliwe było określenie priorytetów, programy muszą zawierać szczegółowy opis i analizę problemów, których rozwiązanie mają zapewnić.

- Analiza problemu pozwala stwierdzić na przykład, jakie są potrzeby poszczególnych grup w zakresie znajomości języka lub co utrudnia udział w społeczeństwie tej lub innej grupy.
- Analiza pod kątem zainteresowanych stron pozwala określić liczbę osób, których dotyczy, bezpośrednio lub pośrednio, realizowany program.
- Analiza techniczna pozwala określić sposoby rozwiązania problemu.
- W trakcie analizy organizacyjnej wskazuje się, które z organizacji powinny uczestniczyć w programie, a które wchodzić w skład grupy docelowej.

5. Określanie celów

Aby doprowadzić do porozumienia zainteresowanych stron w odniesieniu do danego programu, należy szczegółowo określić – pod kątem wykorzystywanych środków i zakładanych celów – jaki jest cel programu.

- Opis sytuacji docelowej powinien zawierać pozytywne skutki i korzyści dla beneficjentów oraz dla całego społeczeństwa.
- Opis ten pozwala określić działania, jakie należy przeprowadzić, oraz zestaw jasnych i konkretnych celów, a także ich hierarchię.
- Dzięki opisowi zainteresowane strony mogą wybrać i uzgodnić cele programowe w zakresie grup docelowych, rodzaju koniecznych szkoleń itp.
- Ocena celów pozwala ustalić, czy zakładane cele mogą być osiągnięte w ramach tego lub innego programu.

6. Określanie strategii

W celu zwiększenia szans na skuteczną realizację programu konieczne jest określenie i rozważenie różnych strategii, które można wykorzystać do realizacji programu.

- Cele programowe mają wpływ na określanie i dobór strategii.

- W procesie określania i doboru strategii przeprowadza się konsultacje z zainteresowanymi stronami, których opinie są należycie uwzględniane.
- Przydział zasobów obejmuje kwestie budżetowe, takie jak poziom dotacji, wkład własny beneficjentów, wkład sektora prywatnego, współpraca z organizacjami wolontariackimi etc.
- Niezbędnym elementem w procesie doboru strategii jest ocena sposobu, w jaki umożliwiają one realizację celów zapewnienia równości etnicznej osób różnego pochodzenia oraz równości kobiet i mężczyzn.

7. Realizacja programu

Skuteczna realizacja programu wymaga:

- zgody co do właściwego organu, na którym spoczywa ostateczna odpowiedzialność i obowiązek finansowania, poprzez określenie, na jakim szczeblu organ ten się znajduje – lokalnym, regionalnym lub krajowym;
- w przypadku wspólnej odpowiedzialności, dzielonej z organizacjami sektora prywatnego, organizacjami imigrantów i wolontariuszy – zgody co do zakresu odpowiedzialności każdej ze stron i (współ-)finansowania;
- w przypadku outsourcingu – zgody co do specyfikacji przetargowych i norm jakości w zakresie organizacji szkoleń;
- opracowania planu oceny i oceny wpływu, pozwalających stwierdzić, czy osiągnięto cele programu i rozwiązano określony problem, czy zainteresowane strony wypełniły swoje zobowiązania i czy zarządzanie programem odbywało się w odpowiedni sposób.



Przypisy końcowe

Przy opracowywaniu niniejszego podręcznika wykorzystano dokumenty tematyczne, dokumenty podsumowujące oraz pisemne i ustne prezentacje, które miały miejsce na trzech seminariach technicznych, dokumenty dostarczone Komisji i konsultantom przez krajowe punkty kontaktowe i przez innych uczestników debaty, odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący polityki integracyjnej, nadesłane przez krajowe punkty kontaktowe w następstwie wniosku Komisji. Listę pozostałych dokumentów źródłowych przedstawiono poniżej.

Komisja Europejska, *Communication on Immigration, Integration and Employment (Komunikat w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia)*, COM(2003) 336

Komisja Europejska, *First Annual Report on Migration and Integration (Pierwsze roczne sprawozdanie na temat migracji i integracji)*, COM(2004) 508

Komisja Europejska, *Draft Joint Employment Report 2003/2004 (Projekt wspólnego raportu o zatrudnieniu za lata 2003–2004)*, COM(2004) 24

Rada Europejska, *Decyzja w sprawie wytycznych polityk zatrudnienia*, Dz.U. L 197 z 5.8.2003

Komisja Europejska, *Draft Joint report on social inclusion summarising the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003–2005) (Projekt wspólnego sprawozdania na temat integracji społecznej, podsumowującego wnioski z przeglądu krajowych planów działań na rzecz integracji społecznej za lata 2003–2005)*, COM(2003) 773

Komitet Ochrony Socjalnej (2003), *Common Outline for the 2003–2005 NAPs/ inclusion*

Komisja Europejska, *A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators*, wydanie z 2003 r.: *How Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard*

Grupa ds. Polityki Migracyjnej (Migration Policy Group), dokumenty przygotowane na seminarium w ramach drugiego cyklu działalności sieci ds. polityki w dziedzinie różnorodności (Diversity Policies Network – DPN), Bruksela, w dniach 11–12 września 2003 r.

Ines Michalowski, *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*, badanie zrealizowane na zlecenie ACVZ, luty 2004

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA, *Comments on the Communication from the European Commission on Immigration, Integration and Employment*, COM(2003) 336 wersja ostateczna, kwiecień 2004

Ministerstwo Imigracji i Spraw Wielokulturowych, Australia, *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society*, 1998

Rada Europy, *Local consultative bodies for foreign residents – a handbook*, autorzy: Sonia Gsir i Marco Martiniello, Rada Europy, lipiec 2004

INBAS Sozialforschung, *Migrant and Ethnic Minority Volunteering, A transnational exchange programme within the framework of the Community Action Plan to combat social exclusion (2002-2006)*, europejskie sprawozdanie podsumowujące, sierpień 2003

Rada Gospodarcza i Społeczna Organizacji Narodów Zjednoczonych, *Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction - Transfer of Good and Innovative Practices*, E/ESCAP/CPR/3, 4 sierpnia 2003 r.

Alistair Ager, *Indicators of Refugee Integration*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo

Han Entzinger i Renske Biezeveld, *Benchmarking in Immigrant Integration*, sprawozdanie sporządzone dla Komisji Europejskiej, 2003

Jan Niessen i Yongmi Schibel, *Benchmarking Citizenship Policies*, opracowanie przygotowane na potrzeby European Inclusion Index, 2004

Rada Europy, *Measurement and indicators of integration*, seria „Community Relations”, Rada Europy, 1997

Rada Europy, *Proposed Indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for all*, MG-IN (2003) 7



Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji

Republika Czeska:	Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Departament Integracji Cudzoziemców
Dania:	Ministerstwo Integracji, Departament Polityki Integracyjnej
Niemcy:	Bundesministerium des Innern – Referat M8
Estonia:	Kancelaria Państwa – Biuro Ministra Ludności i Spraw Etnicznych
Grecja:	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Dykcja ds. Cudzoziemców i Migracji – Dział Integracji Społecznej
Hiszpania:	Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych – Sekretarz Stanu ds. Imigracji i Emigracji – Dykcja ds. Integracji Imigrantów
Francja:	Ministère de l’Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale – Direction de la Population et des Migrations
Irlandia:	Department of Justice, Equality and Law Reform – Reception & Integration Agency
Włochy:	Ministero dell’Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione – Direzione Centrale per le Politiche dell’Immigrazione e dell’Asilo
Łotwa:	Sekretariat Ministra ds. Specjalnych Poruczeń w Sprawach Integracji Społecznej
Litwa:	Ministerstwo Ochrony Społecznej i Pracy – Departament Integracji Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych
Luksemburg:	Ministère de la Famille et de l’Intégration – Commissariat du Gouvernement aux étrangers
Węgry:	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Biuro ds. Imigracji i Obywatelstwa
Niderlandy:	Ministerstwo Sprawiedliwości – Departament Polityki Integracji Mniejszości

Austria:	Bundesministerium für Inneres – Abteilung III/4
Polska:	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej
Portugalia:	Gabinete Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Presidência
Słowenia:	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Dyrekcja ds. Migracji
Słowacja:	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – Biuro ds. Migracji
Finlandia:	Ministerstwo Pracy – Departament Wdrażania Polityki
Szwecja:	Ministerstwo Sprawiedliwości – Departament ds. Integracji Imigrantów i Różnorodności
Zjednoczone Królestwo:	Home Office – Social Policy Unit – Immigration and Nationality Directorate





W niniejszym podręczniku przedstawiono wzorcowe praktyki i wnioski wyciągnięte z doświadczeń 25 państw członkowskich UE dotyczące następujących zagadnień: kursów wprowadzających dla nowo przybyłych imigrantów i osób ze statusem uchodźcy, udziału imigrantów w społeczeństwie obywatelskim i wskaźników. Podręcznik opracowano w ścisłej współpracy z siecią krajowych punktów kontaktowych ds. integracji; jego celem jest wspieranie procesu tworzenia spójnych europejskich ram integracji poprzez umożliwianie wymiany doświadczeń i informacji. Podręcznik skierowany jest do osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i na poziomie UE.

ISBN 92-79-02523-6



9 789279 025235

