

STRATEGIE INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ: ZARZĄDZANIE RÓŻNORODNOŚCIĄ JAKO SZANSĄ

Strategie integracji międzykulturowej:
zarządzanie różnorodnością jako szansą



KOMITET STERUJĄCY DO SPRAW
PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI,
DO SPRAW RÓŻNORODNOŚCI I
WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO (CDADI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

STRATEGIE INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ: ZARZĄDZANIE RÓŻNORODNOŚCIĄ JAKO SZANSĄ

Strategie integracji międzykulturowej:
zarządzanie różnorodnością jako szansą

KOMITET STERUJĄCY DO SPRAW
PRZECIWDZIAŁANIA DYSKRYMINACJI,
DO SPRAW RÓŻNORODNOŚCI I
WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO (CDADI)

Wydanie polskie:

*Wzorcowe ramy strategii integracji
międzykulturowej na poziomie krajowym*

*Za opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu
odpowiedzialność ponoszą autorzy i niekoniecznie
odzwierciedlają one oficjalną politykę Rady Europy.*

Powielanie fragmentów (do 500 słów) jest
dozwolone, z wyjątkiem powielania do celów
komercyjnych, o ile zachowana jest integralność
tekstu, fragment nie jest wyjęty z kontekstu, nie
podaje niekompletnej informacji lub nie wprowadza
odbiorcy w błąd co do charakteru, zakresu, czy treści
tekstu. Tekst źródłowy musi być zawsze oznaczony
w następujący sposób: „© Rada Europy, rok wydania”.

Wszelkie inne kwestie dotyczące powielania/
tłumaczenia całości, bądź części niniejszego
dokumentu należy kierować
do Dyrektoriatu Komunikacji
(F-67075 Strasbourg Cedex lub
do publishing@coe.int).

Pozostałą korespondencję dotyczącą niniejszego
dokumentu należy kierować do Dyrektoriatu
Antydyskryminacji, jednostka do spraw
Miast Międzykulturowych Rady Europy.

Departament Antydyskryminacji
Rada Europy
F-67075 Strasbourg Cedex
Francja
E-mail: intercultural.cities@coe.int

Okładka i projekt: Departament Produkcji
Dokumentów i Publikacji (DPDP), Rada Europy

Zdjęcie na okładce: Shutterstock
Zdjęcia: ©Shutterstock and Ville de Montréal

© Rada Europy, październik 2021
Wydrukowano w Radzie Europy

Spis treści

PODSUMOWANIE	5
Przedmowa	5
WPROWADZENIE	7
Korzyści z dobrze zarządzanych polityk migracyjnych i integracyjnych	9
Kluczowe definicje terminologii użytej w niniejszym dokumencie	10
ROZDZIAŁ 1 – UZASADNIENIE I CELE STRATEGII INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ	15
Czym jest integracja międzykulturowa?	15
Dlaczego integracja międzykulturowa?	15
ROZDZIAŁ 2 – ZASADY STRATEGII INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ	19
Zapewnienie równości	19
Docenianie różnorodności	20
Promowanie wartościowej interakcji	21
Aktywne obywatelstwo i uczestnictwo	23
ROZDZIAŁ 3 – MATRYCA POLITYKI INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ	27
CHAPITRE 4 – STRUKTURA STRATEGII INTEGRACJI MIĘDZYKULTUROWEJ	39
Oparta na dowodach analiza problemu do rozwiązania	40
Nadrzędny cel związany z wyzwaniem integracji międzykulturowej	42
Zestaw zamierzeń, które pomogą zrealizować cel	43
Programy i projekty do opracowania i wdrożenia wspólnie z osobami z nich korzystającymi	44
Struktury/mechanizmy potrzebne do zapewnienia spójnych ram	46
Podmioty wyznaczone do wzięcia odpowiedzialności, w tym	49
współtworzenie przez osoby korzystające z danej polityki	49
Skala i źródło zasobów wymaganych do wdrożenia	50
Nośniki komunikowania polityki i jej adresaci	51
Ustalenia dotyczące monitorowania i oceny skuteczności	52
Środki do przeglądu i rewizji polityki	53

Podsumowanie

Polityki dotyczące integracji migrantów i uchodźców podpadają pod różne obszary działania i podlegają różnym szczeblom władzy, a ich opracowanie wymaga systematycznych konsultacji i koordynacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami. To, czy odniosą sukces zależy od oparcia ich o strategię zarządzania różnorodnością, które traktują różnorodność jako zasób, promują różnorodność w instytucjach, w przestrzeni mieszkalnej i publicznej oraz redukują segregację w życiu społecznym, kulturalnym, ekonomicznym i politycznym. Ostatecznie powodzenie polityki integracji zależy od możliwości osiągnięcia przez nią skutecznego włączenia społecznego, poprzez promowanie poczucia odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania ze strony instytucji państwowych, władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

Model integracji międzykulturowej promowany przez Radę Europy zawiera te wszystkie elementy¹ i chociaż niniejszy dokument dotyczy konkretnie integracji migrantów, należy zauważyć, że opisane tu podejście do integracji międzykulturowej jest równie istotne dla integracji innych osób z różnych środowisk oraz dla płynnej adaptacji całego społeczeństwa do jego coraz bardziej zróżnicowanej tkanki.

Te wzorcowe ramy polityki zostały opracowane w drodze wielopoziomowego dialogu i mają służyć jako podstawa krajowych strategii integracji międzykulturowej, które są holistyczne, oparte na standardach praw człowieka, poparte realistycznym zrozumieniem mobilności transgranicznej i jej wpływu oraz świadome ludzkiego, społecznego i ekonomicznego kosztu braku integracji. Opierają się również na pozytywnych wynikach, które osiągnęły te władze lokalne i państwa członkowskie, które zastosowały podejście integracji międzykulturowej jako środka

do osiągnięcia rzeczywistej integracji na poziomie lokalnym.

Niniejsze wzorcowe ramy polityki stanowią zatem narzędzie dla praktyków i osób tworzących strategie w dziedzinie różnorodności i włączenia społecznego. Oferują możliwość czerpania inspiracji z wiodących praktyk zebranych w ramach wielopoziomowego dialogu z udziałem państw członkowskich Rady Europy i miast, które przyjęły podejście integracji międzykulturowej i przyczyniają się do większej równości i spójności, zgodnie z właściwymi standardami Rady Europy. Są one pomyślane jako elastyczne narzędzie, które praktycy powinni być w stanie dostosować do specyfiki swojego otoczenia prawnego i administracyjnego.

Przedmowa

Te wzorcowe ramy polityki stanowią narzędzie dla praktyków i osób tworzących strategie w dziedzinie różnorodności i włączenia społecznego. Zostały opracowane w drodze wielopoziomowego dialogu i opierają się na pozytywnych wynikach, osiągniętych przez władze lokalne² i państwa członkowskie,³ które zastosowały podejście integracji międzykulturowej jako środek do uzyskania prawdziwego włączenia na poziomie lokalnym. Są pomyślane jako elastyczne narzędzie, które praktycy powinni być w stanie dostosować do specyfiki swojego otoczenia prawnego i administracyjnego.

Niniejsze wzorcowe ramy polityki nie mają na celu zajęcia się takimi kwestiami, jak status prawny migrantów mieszkających na terytorium państw członkowskich, warunki legalnego wjazdu na to terytorium lub inne krajowe przepisy prawne dotyczące zarządzania migracją i kontroli granic, czy też wpłyńnięcia na nie.

¹ Zobacz: Zalecenie CM/Rec(2015)1 Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich w sprawie integracji międzykulturowej. Przy przyjmowaniu tego Zalecenia przez Komitet Ministrów, Federacja Rosyjska złożyła oświadczenie wskazujące m.in., że Zalecenie nie jest dokumentem konsensualnym i nie odzwierciedla wspólnego podejścia wszystkich państw członkowskich oraz że zastrzega sobie prawo do decydowania o zakresie jego realizacji.

² Zobacz: Sprawozdania poszczególnych miast Indeksu Miast Międzykulturowych.

³ Zobacz: sprawozdanie z przeglądu realizacji ww. zalecenia (dokument CDADI(2021)5).



Wprowadzenie

W kontekście trwającej niestabilności geopolitycznej stale rosną niepokoje społeczne związane z migracją i różnorodnością. Jednocześnie nadal duża liczba mniejszości etnicznych, imigrantów i dzieci imigrantów w UE i poza nią 4 dotknięta jest dyskryminacją.

W rezultacie, polityki integracyjne często nie spełniają europejskich standardów praw człowieka, w tym tych związanych ze spójnością społeczną, równością i przeciwdziałaniem dyskryminacji,⁵ a także stwarzają wyzwania w zakresie praworządności. Skuteczna integracja jest często postrzegana jako czynnik przyciągający imigrację w przypadku braku uzgodnionych polityk azytowych i ochrony granic oraz zharmonizowanego podejścia do integracji na całym kontynencie.

Jednak brak polityk integracyjnych w przeszłości lub ich niedostateczność pokazały, że cena w postaci erozji spójności i zmarnowania talentów, jaką trzeba zapłacić, może być wysoka: „Jeśli nie uda nam się opracować polityk i strategii promujących włączenie społeczne uchodźców i migrantów z prawem do pozostania w naszych społeczeństwach, to stworzymy sobie w przyszłości problemy, których można było całkowicie uniknąć.”⁶ Nadszedł „czas, by Europa osiągnęła właściwą integrację migrantów”⁷ poprzez oparcie jej na solidnej podstawie w zakresie praw człowieka⁸ i uczynienie z niej integralnego elementu dobrego

rządzenia.⁹

Polityki dotyczące integracji migrantów i uchodźców podpadają pod różne obszary działania i podlegają różnym szczeblom władzy, a ich opracowanie to skomplikowany i delikatny proces, który wymaga systematycznych konsultacji i koordynacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Ich sukces ostatecznie zależy od ich zdolności do osiągnięcia skutecznego włączenia społecznego poprzez promowanie poczucia odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania instytucji państwowych, władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Powodzenie polityk integracyjnych zależy również od ich zakorzenienia w politykach zarządzania różnorodnością, które cenią różnorodność jako zasób, promują różnorodność w instytucjach, przestrzeniach mieszkalnych i publicznych oraz ograniczają segregację. Wszystkie te elementy składają się na model integracji międzykulturowej promowany przez Radę Europy, który został z powodzeniem sprawdzony przez regiony i miasta w całej Europie i poza nią oraz w coraz większym stopniu wpływa na świadomość polityki państwowej.

W polityce integracyjnej należy przyjąć wyważone i kompleksowe podejście pomiędzy obowiązkami migrantów a obowiązkami społeczeństw.

Z jednej strony polityka integracyjna koncentruje się na odpowiedzialności migrantów za integrację w nowym kraju zamieszkania. Oferuje usługi dla migrantów mające ich zachęcić i pomóc im w nauce języka, zdobyciu nowych kwalifikacji i zrozumieniu środowiska społecznego i kulturowego w ich nowym kraju zamieszkania.

Z drugiej strony, aby zapewnić, że migranci staną się integralną i produktywną częścią społeczności, należy również położyć nacisk na zasoby, jakie oni wnoszą oraz na wykorzystanie ich talentów, umiejętności i wiedzy (w tym znajomości języków) zarówno na ich korzyść, jak i z korzyścią dla społeczności. Poza tym polityki integracyjne powinny tworzyć przestrzenie i okazje do znaczącej interakcji międzykulturowej, jako

4 Zobacz: *Razem w UE: promowanie uczestnictwa migrantów i ich potomków*, raport Agencji Praw Podstawowych (FRA), marzec 2017 r. Zobacz też *Drugie Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji (EU-MIDIS II) – Główne wyniki*, FRA (2017) oraz następujące sprawozdania w tej kwestii: *Sytuacja osób czarnoskórych w UE*, FRA (2018), *Drugie Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji muzułmanów – wybrane ustalenia*, FRA (2017), *Drugie Badanie Unii Europejskiej na temat mniejszości i dyskryminacji – migranci – wybrane ustalenia*, FRA (2019). Dane dotyczące wszystkich krajów można też znaleźć na [interaktywnym eksploratorze danych](#).

5 Obejmuje to między innymi Ramową Konwencję o ochronie mniejszości narodowych, Europejską Kartę Społeczną oraz Konwencję o udziale cudzoziemców w życiu politycznym na poziomie lokalnym.

6 Ambasador Tomáš Boček, „Pierwszy raport z działalności Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Migracji i Uchodźców”, Rada Europy, luty 2018 r., str. 21.

7 „Czas by Europa osiągnęła właściwą integrację migrantów”, dokument opublikowany przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, Wydawnictwo Rady Europy, maj 2016 r.

8 „Prawa człowieka w społeczeństwach zróżnicowanych kulturowo”, wytyczne przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy 2 marca 2016 r.

9 Zobacz: *12 Zasad dobrego rządzenia Rady Europy*. Zobacz także *Badanie poziomu duchowego* przeprowadzone przez Richarda Wilkinsona i Kate Pickett, które za pomocą szeregu wskaźników pokazuje, że „zmniejszanie nierówności jest najlepszym sposobem na poprawę jakości środowiska społecznego, a tym samym rzeczywistej jakości życia dla nas wszystkich”.

sposobu na zapewnienie poczucia przynależności, aktywnego uczestnictwa i pokojowego międzykulturowego współistnienia. Dostęp do praw powinien być punktem wyjścia, a nie punktem końcowym integracji – nie tylko dlatego, że jest to kwestia równości i niedyskryminacji, ale także dlatego, że badania pokazują, że pełny dostęp osób do ich praw zaraz po przybyciu faktycznie przyspiesza integrację.¹⁰

Polityka integracyjna nowej generacji powinna odejść od szufladkowania i kategoryzowania obywateli, a raczej skupiać się na indywidualnych zasobach i upodmiotowieniu, co może przyczynić się do dobrobytu całego społeczeństwa.

Strategie integracyjne muszą traktować priorytetowo bezwzględną gwarancję godności ludzkiej, zachowując jednocześnie koordynację z polityką publiczną w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz polityką w sferze spraw zagranicznych.

Niniejsze wzorcowe ramy polityki zostały opracowane w drodze wielopoziomowego dialogu i opierają się na istniejących krajowych i lokalnych strategiach integracji oraz na wymianie informacji z odpowiedzialnymi za opracowywanie strategii urzędnikami z państw członkowskich Rady Europy i Miast Międzykulturowych (ICC). Opierają się również na odpowiednich standardach międzynarodowych i czerpią z ustalonych pozytywnych wyników podejścia integracji międzykulturowej, jako środka do osiągnięcia rzeczywistego włączenia społecznego¹¹ na poziomie lokalnym.

Niniejsze wzorcowe ramy polityki mają za zadanie służyć za podstawę dla krajowych strategii integracji międzykulturowej, które będą holistyczne, oparte na standardach praw człowieka, poparte realistycznym zrozumieniem mobilności transgranicznej i jej wpływu oraz świadome ludzkiego, społecznego i ekonomicznego kosztu braku integracji. Dlatego należy je traktować jako narzędzie dla praktyków i decydentów w dziedzinie różnorodności i włączenia społecznego. Oferują one inspirację z wiodących praktyk zebranych w ramach wielopoziomowego dialogu z udziałem państw członkowskich Rady Europy i miast, które przyjęły podejście integracji międzykulturowej i przyczyniają się do większej równości i spójności, zgodnie z odpowiednimi standardami Rady Europy. Zostały pomyślane jako elastyczne narzędzie, które praktycy powinni być w stanie dostosować do specyfiki swojego otoczenia prawnego i administracyjnego.

10 Szereg niedawnych badań przeprowadzonych przez Laboratorium Polityki Imigracyjnej (IPL) ETH Zurich i Uniwersytetu Stanforda pokazuje, że uzyskanie obywatelstwa prowadzi do znacznego wzrostu dochodów marginalizowanych imigrantów, a naturalizacja sprzyja ich długoterminowej integracji społecznej i politycznej (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

11 Zobacz: Zalecenie CM/Rec(2015)1 Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich w sprawie integracji międzykulturowej.

Chociaż te wzorcowe ramy polityki odnoszą się konkretnie do integracji migrantów, należy zauważyć, że podejście integracji międzykulturowej jest również istotne dla integracji innych osób z różnych środowisk oraz dla płynnej adaptacji społeczeństwa do jego coraz bardziej zróżnicowanej tkanki. Dlatego też, chociaż głównymi adresatami tego dokumentu są migranci i uchodźcy, władze odpowiedzialne za opracowanie krajowej strategii integracji międzykulturowej mogą w równym stopniu uwzględnić tych obywateli, którzy mieszkają w kraju od dwóch lub więcej pokoleń i nadal są postrzegani jako cudzoziemcy ze względu na swoje pochodzenie narodowe lub etniczne, kolor skóry, czy wyznanie.

Jak wyjaśnia ten dokument, skrótkowe sformułowania, takie jak „integracja migrantów/uchodźców”, nie powinny być błędnie interpretowane jako sugerujące, że ciężar integracji spoczywa wyłącznie na nowoprzybyłych i członkach społeczności mniejszościowych, lub że strategie integracji międzykulturowej są skierowane wyłącznie do nich. Wręcz przeciwnie, kluczową innowacją w międzykulturowym podejściu do zarządzania różnorodnością, której liderem jest Rada Europy, było uznanie, że jest to wyzwanie dla całego społeczeństwa, w tym dla państwa przyjmującego i jego społeczności – i rzeczywiście całe społeczeństwo może odnieść korzyści, wzajemnie się wzbogacając.¹²

W tym samym tonie niniejszy dokument odnosi się do integracji międzykulturowej jako modelu polityki skierowanego do społeczeństwa jako całości poprzez wielopoziomowy, wielostronny wysiłek „integracji zróżnicowanych społeczności”,¹³ podczas gdy włączenie społeczne ma być wynikiem polityki integracji międzykulturowej, a mianowicie uznania równej godności, tożsamości, wkładu i dostępu do zasobów i możliwości dla wszystkich.

Dlatego te wzorcowe ramy polityki nie skupiają się na prawach i usługach, które przysługują będą lub powinny przysługiwać nowoprzybyłym w zależności od ich statusu (tzw. usługi integracyjne¹⁴). Zamiast tego wyjaśniają, w jaki sposób instytucje publiczne, przepisy i polityki we wszystkich obszarach mogą umożliwić integrację migrantów poprzez zwiększenie inkluzywności. Dostosowując się do kontekstu różnorodności kulturowej i społecznej, mogą pomóc budować spójność społeczności i zaufanie społeczne oraz maksymalizować korzyści płynące z różnorodności dla całego społeczeństwa.

12 *Biała Księga Dialogu Międzykulturowego: Żyjemy Razem Równi w Godności*, 2008 r.

13 por. Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, Wytyczne HCNM (Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych) Ljubljana dotyczące integracji różnych społeczeństw, 2012 r.

14 Zobacz: Carrera S. i Vankova Z. (2019), „Aspekty praw człowieka w polityce integracji imigrantów i uchodźców: ocena porównawcza w wybranych państwach członkowskich Rady Europy”, dokument opublikowany przez Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. migrantów i uchodźców.

Dalej dokument przedstawia wymagania wynikające ze standardów i wartości, których przestrzegają państwa członkowskie Rady Europy i które powinny stanowić podstawę strategii integracji międzykulturowej. Zawiera on również zestaw środków politycznych, które mogą pomóc w spełnieniu tych wymagań. Ponadto przedstawia ramy, które mogą zapewnić, że strategia integracji będzie ukierunkowana, oparta na dowodach i skuteczna w osiąganiu włączenia społecznego.

Podczas gdy liderem w zakresie koncepcji i praktyki integracji międzykulturowej jest Rada Europy, to zarządzanie różnorodnością kulturową w zglobalizowanym, zindywidualizowanym świecie jest oczywiście przedmiotem zainteresowania na wszystkich kontynentach (co znajduje odzwierciedlenie w rozszerzeniu na nie członkostwa w sieci Miast Międzykulturowych). Prawdą jest, że Agenda ONZ 2030, która została ogłoszona w 2015 r. i określiła 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju, koncentruje się na kwestiach społeczno-ekonomicznych i ekologicznych, a kwestia migracji pojawia się jedynie w celu 10. „Zmniejszanie nierówności w krajach i pomiędzy nimi”: pod nagłówkiem: „ułatwiać migrację poprzez implementację „zaplanowanych i dobrze zarządzanych polityk”. Jednak dwa cele szczegółowe w ramach celu 10. mają szczególne znaczenie:

10.2 Do 2030 r. umożliwić i promować uczestnictwo w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym wszystkich ludzi, bez względu na wiek, płeć, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, status ekonomiczny bądź inne czynniki;

10.3 Zapewnić równe szanse oraz zmniejszać istniejące nierówności poprzez eliminowanie dyskryminujących praw, polityk i praktyk oraz promować odpowiednią legislację, polityki i działania w tym zakresie.

Ponadto preambuła mówi jasno, że: „Jesteśmy zdecydowani zbudować pokojowe i sprawiedliwe społeczeństwa sprzyjające włączeniu społecznemu; wolne od strachu i przemocy.” I uznaje, że bez tego osiągnięcie zrównoważonego rozwoju nie jest możliwe.

Bardziej szczegółowe zobowiązania na szczeblu ONZ zawarte są w Globalnym Porozumieniu ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji. Jego cele obejmują:

- ▶ zapewnienie migrantom dostępu do podstawowych usług;
- ▶ wzmocnienie pozycji migrantów i społeczeństw w celu osiągnięcia pełnego włączenia
- ▶ społecznego i pełnej spójności społecznej;
- ▶ eliminacja wszelkich form dyskryminacji i promowanie debaty publicznej opartej na

- ▶ dowodach, mającej na celu kształtowanie postępowania migracji;
- ▶ inwestowanie w rozwój umiejętności i ułatwienie wzajemnego uznawania
- ▶ umiejętności, kwalifikacji i kompetencji.

Opracowanie krajowych planów integracji międzykulturowej pomoże zatem państwom członkowskim Rady Europy w wypełnieniu ich zobowiązań w ramach ONZ i wesprze wysiłki tych krajów, które są już zaangażowane w wielopoziomowe przekształcanie swojego zarządzania w dziedzinie migracji. Poza tym podobnie jak w przypadku ogólnosięciowego rozpowszechniania sieci Miast Międzykulturowych, takie innowacje na kontynencie europejskim mogą, jako przykłady dobrych praktyk, okazać się przedmiotem szerszego zainteresowania globalnego.

Korzyści z dobrze zarządzanych polityk migracyjnych i integracyjnych¹⁵

Istnieje przekonujący i solidny zasób wiedzy i badań świadczący o licznych zaletach dobrze zarządzanej polityki migracyjnej i integracyjnej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na potencjalne mankamenty i niekorzystne skutki źle zarządzanej polityki migracyjnej i nieskutecznej polityki integracyjnej.¹⁶

Migranci mają potencjał do zwiększania siły roboczej i wypełniania nisz zarówno w szybko rozwijających się, jak i w upadających sektorach gospodarki; płacą podatki i składki na ubezpieczenie społeczne wyższe niż świadczenia, które otrzymują, a także zwiększają populację w wieku produkcyjnym. Ogólnie rzecz biorąc, mają pozytywny wpływ na handel międzynarodowy, postęp technologiczny i inwestycje w krajach swojego pochodzenia. Na obszarach o wysokich dochodach, takich jak Europa, migranci stymulują wzrost PKB w perspektywie długoterminowej, pod warunkiem, że szybko wejdą na rynek pracy. Co mniej oczywiste, udowodniono również, że mogą mieć pozytywny wpływ na płace, jeśli ich umiejętności uzupełniają umiejętności istniejących pracowników.¹⁷

Badania pokazują również, że chociaż skuteczna polityka integracyjna jest kosztowna w perspektywie krótkoterminowej, to wynikające z niej korzyści

15 Ta część ma na celu przedstawienie szybkiego przeglądu licznych badań, które pokazują pozytywny wpływ różnorodności w warunkach dobrze zarządzanej polityki migracyjnej i integracyjnej. Nie należy jej traktować jako wyczerpującej. Korzyści płynące z migracji i różnorodności nie są automatyczne i mogą zależeć od kilku czynników.

16 Zobacz: „Skutki imigracji w krajach rozwiniętych: spostrzeżenia z ostatnich badań ekonomicznych”, CEPII Policy Brief, kwiecień 2018 r.

17 Zobacz: [Debaty na temat polityki migracyjnej](#), OECD, maj 2014 r. oraz „[Wpływ integracji ekonomicznej migrantów na gospodarkę krajów przyjmujących](#)”, Evert-Jan Quak, Instytut Studiów Rozwojowych (IDS), 5 kwietnia 2019 r.

społeczne, gospodarcze i fiskalne mogą znacznie przewyższyć krótkoterminowe koszty integracji.¹⁸

Bardzo wnikliwe badanie na temat „roli migrantów we wzmacnianiu rozwoju gospodarczego krajów przyjmujących”¹⁹ dokonało oceny i opisało wpływ migracji w państwach członkowskich UE w latach 2000-15 oraz 2000-19. Główne ustalenia sugerują, że dobra polityka migracyjna, która zasila edukację, dostęp do rynku pracy, a ostatecznie integrację migrantów, może odegrać „decydującą rolę w zwiększeniu dobrobytu ekonomicznego krajów przyjmujących”. Potwierdzają to również badania opublikowane w World Economic Outlook w kwietniu 2020 r., dotyczące makroekonomicznych skutków globalnej migracji.²⁰ Główne wnioski dotyczące polityki są takie, że polityka integracyjna może zintensyfikować pozytywne makroekonomiczne skutki imigracji, oraz że w celu zaadresowania kwestii migracji uchodźców potrzebna jest współpraca międzynarodowa.

Inne badanie makroekonomiczne obejmujące ostatnie 30 lat w Europie potwierdza, że migracja wywarła pozytywny wpływ na gospodarkę.²¹

Pozytywny potencjał różnorodności był również przedmiotem licznych badań naukowych; istnieją dowody na to, że różnorodność może wzmocnić użycie usług finansowych,²² sprawić, że pracownicy będą bardziej produktywni,²³ ludzie szczęśliwsi,²⁴ a okolice bezpieczniejsze.²⁵ Wreszcie, wielojęzyczność jest również powszechnie uznawana za zasób pod względem ekonomicznym oraz w odniesieniu do wspierania spójności i wzbogacania życia kulturalnego.²⁶

18 Zobacz na przykład „Długofalowe społeczne, gospodarcze i fiskalne skutki imigracji do UE: rola polityki integracyjnej”, JRC Technical Reports, d’Artis Kancs i Patrizio Lecca, 2017 r. Inne badania naukowe pokazują, że imigracja miała pozytywny wpływ na 22 bogatsze gospodarki OECD.

19 Zobacz: Noja G. G., Cristea S. M., Yüksel A., Pânzaru C. i Dracea R. M. (2018), „Rola migrantów we wzmacnianiu rozwoju gospodarczego krajów przyjmujących: dowody empiryczne z Europy”.

20 Zobacz: *Perspektywy gospodarki światowej: wielki lockdown*, Rozdział 4: Makroekonomiczne skutki globalnej migracji, kwiecień 2020 r.

21 d’Albis H., Boubtane E. i Coulibaly D. (2018), „Dowody makroekonomiczne sugerują, że osoby ubiegające się o azyl nie są „obciążeniem” dla krajów Europy Zachodniej”, *Science Advances* tom 4, nr 6.

22 Zobacz: *Inna dywidenda z tytułu różnorodności*, Harvard Business Review, Paul Gompers i Silpa Kovvali, 2018 r.

23 Zobacz: *Propagacja zalet wynikających z różnorodności imigrantów w miastach*, Abigail Cooke i Thomas Kemeny, 2015 r.

24 Zobacz: *Czy ludzie uśmiechają się bardziej w zróżnicowanej społecznie firmie?*, Vivek K. Singh i Saket Hedge (Unwersytet Rutgers) oraz Akanksha Atreay (Unwersytet Massachusetts).

25 Zobacz: „Istnieje mit, że biali ludzie są bezpieczniejsi wśród innych białych”, *Yes! magazine*, Mike Males, 2017 r.

26 Zobacz: „Osoby posługujące się językiem angielskim jako drugim przewyższają native-speakerów na poziomie GCSE”, *London Evening Standard*, 2018 r.

Kluczowe definicje terminologii użytej w niniejszym dokumencie ²⁷

Ze względu na względną nowość podejścia międzykulturowego oraz ze względu na to, że niektóre z powiązanych kwestii stały się politycznie spolaryzowane, przydatne jest wyjaśnienie zastosowanego języka. Poniższe definicje nie są podawane, jako ostateczne i niezmiennalne, ale w celu ułatwienia zrozumienia.

Migrant: Na poziomie międzynarodowym nie istnieje powszechnie przyjęta definicja „migranta”. Międzynarodowa Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Migracji (IOM) opracowała definicję na potrzeby własne, która nie ma na celu sugerowania ani tworzenia żadnej nowej kategorii prawnej. Zgodnie z tą definicją migrant to „termin ogólny, niezdefiniowany w prawie międzynarodowym, odzwierciedlający powszechne rozumienie osoby, która wyprowadza się ze swojego miejsca zwykłego pobytu, czy to w ramach terytorium swojego kraju, czy za granicę, tymczasowo lub na stałe i z różnych powodów. Termin ten obejmuje szereg dobrze zdefiniowanych w prawie kategorii osób, takich jak pracownicy-migranci; osoby, których poszczególne rodzaje przemieszczania się są określone prawem, np. przemycańcy migranci; a także ci, których status lub sposób przemieszczania się nie są określone w prawie międzynarodowym, np. studenci zagraniczni.”²⁸ W przeszłości migracja oznaczała wyjazd z kraju na całe życie, w wyniku którego migrant tracił kontakt z krajem pochodzenia i próbował znaleźć dla siebie dom w kraju przyjmującym. W bardziej zglobalizowanym i zindywidualizowanym świecie migracja jest często postrzegana raczej jako rodzaj mobilności: może obejmować więcej niż jedną przeprowadzkę i nie musi oznaczać, biorąc pod uwagę dzisiejszą technologię, odcięcia od rodziny.²⁹

Uchodźca: Definicję uchodźcy można znaleźć w Artykule 1.A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz w regionalnych instrumentach prawnych (w tym Organizacji Jedności Afrykańskiej czy Deklaracji z Kartagenu z 1984 r.), a także w statucie UNHCR:³⁰ Uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa

27 Zobacz też [kluczowa terminologia ICC](#).

28 Zobacz: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, *Glosariusz dotyczący migracji*, IML Series No. 34, 2019 r., dostępny [tu](#).

29 Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. i Salamońska J. (2013), *Nowe mobilności w Europie: migracja Polaków do Irlandii po 2004 r.*, Manchester University Press, Manchester.

30 [Konwencja dotycząca statusu uchodźców i Protokół](#).

i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

Państwa mają obowiązek przyjęcia uzasadnionego wniosku o przyznanie statusu uchodźcy od każdej osoby ubiegającej się o azyl w momencie wjazdu lub po wjeździe, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. i Protokołem do niej z 1967 r.³¹ W szczególności są one zobowiązane do przestrzegania zasady non-refoulement, przyjmując i oceniając takie wnioski na podstawie ich indywidualnych wartości, zamiast odrzucać osoby ubiegające się o azyl bezpośrednio na granicy.³²

Integracja międzykulturowa: Wynik dwukierunkowego procesu opartego na [Zaleceniu CM/Rec\(2015\)1 w sprawie integracji międzykulturowej](#) oraz na modelu polityki Miast Międzykulturowych, polegającego na skutecznym, pozytywnym i zrównoważonym zarządzaniu różnorodnością, w oparciu o wzajemne i symetryczne uznanie, w ramach nadrzędnej zasady respektowania praw człowieka.³³ W 2011 r. Komitet Ministrów Rady Europy stwierdził, że jest to „interaktywny proces oparty na wzajemnej chęci przystosowania się zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego”, i wezwał państwa członkowskie do wspierania możliwości różnorodnych i pozytywnych interakcji.³⁴ Dwukierunkowa, ogólnospołeczna istota integracji jest osadzona w koncepcji integracji międzykulturowej. Ponadto, zgodnie z Białą Księgą Dialogu Międzykulturowego Rady Europy (2008) „[i]migranci powinni, jak wszyscy inni, przestrzegać prawa i szanować podstawowe wartości społeczeństw europejskich i ich dzie-

dzictwa kulturowego”.

Należy zauważyć, że integracja międzykulturowa uzupełnia inne środki, w tym środki mające na celu wspieranie społecznej, ekonomicznej i kulturowej integracji migrantów w ich nowym kraju zamieszkania. Niektóre państwa opracowując takie środki, biorą pod uwagę inne aspekty, takie jak potrzeby rozwoju społeczno-gospodarczego i demograficznego, podniesienie jakości życia swoich społeczeństw, zapewnienie bezpieczeństwa, minimalizowanie bezrobocia dla wszystkich członków populacji, utrzymanie pokoju międzyetnicznego i międzyreligijnego oraz promowanie i zachowanie kultur, języków i dziedzictwa społeczeństw europejskich.

Włączenie społeczne: Włączenie społeczne jest celem polityki integracji międzykulturowej, która ceni różnorodność i dąży do zapewnienia równych praw i szans poprzez tworzenie warunków dla pełnego i aktywnego uczestnictwa każdego członka społeczeństwa w oparciu o wspólny zestaw wartości, wspólne poczucie przynależności do miasta/społeczności i pluralistyczną tożsamość lokalną.

Różnorodność: Historycznie w Europie różnorodność była w dużej mierze powiązana z autochtonicznymi lub w inny sposób długotrwałymi społecznościami, takimi jak członkowie mniejszości narodowych, Żydzi lub Romowie i Wędrowcy.³⁵ Są one chronione konwencjami ONZ³⁶ i Rady Europy³⁷ jako „osoby należące do” takich społeczności, by zapewnić, że taka przynależność odbywa się przez samostanowienie, a także chronić jednostki przed dyskryminacją, asymilacją i uciskiem. Na to bogate dziedzictwo kulturowe nałożyła się powojenna migracja transgraniczna, m.in. dzięki swobodzie przemieszczania się w ramach jednolitego rynku UE oraz napływowi uchodźców. A dzisiejsza różnorodność obejmuje kwestie związane z płcią, orientacją seksualną i tożsamością płciową, wiekiem, statusem niepełnosprawności itd. Rezultatem jest „superróżnorodność”, która wymyka się prostym i stereotypowym kategoriom. Tożsamości kulturowe leżą u podstaw tego dokumentu. Zaletą podejścia międzykulturowego jest jednak to, że ponieważ

31 Zobacz: www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html.

32 Warto zauważyć, że Konwencja z 1954 r. o statusie bezpaństwowców ustanawia prawną definicję bezpaństwowców jako osób, które nie są uważane za obywateli żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa. Obywatelstwo i narodowość osoby można określić na podstawie prawa kraju, w którym dana osoba się urodziła lub w którym urodzili się jej rodzice. Osoba może również utracić obywatelstwo i narodowość na wiele sposobów, w tym, gdy kraj przestaje istnieć lub gdy kraj przyjmuje przepisy dotyczące obywatelstwa, które dyskryminują określone grupy. Zobacz w celach informacyjnych: www.unhcr.org/statelessness.html.

33 Zobacz także Plan działania UE na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021-2027: „W proces integracji zaangażowane jest społeczeństwo przyjmujące, które powinno stwarzać możliwości pełnego uczestnictwa migrantów w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym. Wiąże się on również z dostosowaniem się migrantów, którzy mają prawa i obowiązki w stosunku do swojego nowego państwa zamieszkania.”; [Zalecenie w sprawie interakcji pomiędzy migrantami i społeczeństwami przyjmującymi](#) (CM/Rec(2011)1) Komitetu Ministrów Rady Europy potwierdzające, że integracja jest „interaktywnym procesem opartym na wzajemnej chęci przystosowania się zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego”, oraz wzywające państwa członkowskie do rozwijania możliwości różnorodnych i pozytywnych interakcji.

34 Zobacz: [Zalecenie CM/Rec\(2011\)1 w sprawie interakcji pomiędzy migrantami i społeczeństwami przyjmującymi](#).

35 Termin „Romowie i Wędrowcy (Travellers)” używany przez Radę Europy obejmuje szeroką gamę zróżnicowanych grup pozostających w polu działań Rady Europy: z jednej strony są to a) Romowie, Sinti/Manusze, Kale, Kaale, Romaniczałe, Bojasze/Rudarowie; b) Bałkańscy Egipcjanie (Egipcjanie i Aszkali); c) grupy wschodnie (Dom, Lom i Abdal); a z drugiej strony grupy takie, jak Wędrowcy (Travellers), Jenisze oraz grupy objęte administracyjnym terminem: „Grupy wędrowne”, jak również osoby samoidentyfikujące się jako Cyganie. Jest to przypis wyjaśniający, a nie definicja Romów i/lub Wędrowców (Travellers).

36 Zobacz: [Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych](#) z 1992 r.

37 Zobacz: [Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych](#) z 1994 r.

skupia się ono na prawach jednostki, a nie na przydzielaniu ich grupie, działa ono przekrojowo i w połączeniu z politykami skupiającymi się na innych kwestiach związanych z różnorodnością.

Równość: Rada Europy została ustanowiona w 1949 r. w celu promowania uniwersalnych norm demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Wszystkie opierają się na założeniu, że jednostka jest posiadaczem praw i że każda jednostka powinna cieszyć się równością w zakresie godności ludzkiej. Integracja międzykulturowa, jako podejście polityczne, zwalcza wszelkie formy dyskryminacji i nietolerancji, zwłaszcza przestępstwa z nienawiści, nie tylko poprzez zadośćuczynienie na drodze sądowej i pozasądowej, podnoszenie świadomości i edukację publiczną, ale także poprzez promowanie „zalet związanych z różnorodnością” i zapewnienie, że talenty wszystkich członków społeczeństwa – w tym tych, którzy w przeciwnym razie mogliby znaleźć się na marginesie – są w pełni wykorzystane.

Interakcja: Interakcja, oparta na równości, jest cechą definiującą międzykulturowe podejście do integracji. Niektóre modele zakładają, że nowoprzybyli zasymilują się z dominującymi wartościami lub będą trzymać się z dala od społeczności przyjmującej – co nie sprzyja ani włączeniu społecznemu, ani spójności. Wspomagana teorią kontaktu interakcja polega na tworzeniu warunków do pozytywnych i konstruktywnych codziennych spotkań ludzi z różnych środowisk i o różnym stylu życia w klimacie wzajemnego szacunku, zrozumienia i współpracy. By zyskać na znaczeniu, plany integracji międzykulturowej muszą zatem przekładać się na takie miejsca jak ulica, praca, szkoła itd., gdzie ludzie spotykają się na co dzień.

Zarządzanie wielopoziomowe: Jak omówiono bardziej szczegółowo poniżej, plany integracji międzykulturowej muszą obejmować nie tylko rząd centralny, ale także władze regionalne i lokalne oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Muszą mieć również element oddolny i zakładać tworzenie procesów partycypacyjnych, które umożliwiają współtworzenie polityki, współpracę i koordynację między wszystkimi właściwymi władzami publicznymi, na wszystkich szczeblach zarządzania, oraz – najlepiej – z wszystkimi stronami zainteresowanymi w obszarach wspólnych kompetencji lub wspólnego zainteresowania. Rzeczywiście, głównym dotychczasowym źródłem dobrych praktyk w zakresie integracji międzykulturowej były gminy zaangażowane w program „Miasta Międzykulturowe”, ze względu na ich bliskość do codziennego życia obywateli. Należy jednak dążyć do wielopoziomowego zarządzania różnorodnością i migracją, aby zapewnić spójność polityki, dzielenie się wiedzą i zasobami, wymianę najlepszych praktyk i wzajemne uczenie

się. Jednak sposób, w jaki ustanowione jest wielopoziomowe zarządzanie, może się znacznie różnić w zależności od kraju.

Uczestnictwo: Pionowy proces wielopoziomowego zarządzania musi być uzupełniony poziomym procesem udziału społeczeństwa w projektowaniu, realizacji i ocenie planów integracji międzykulturowej, zgodnie z szerszym Zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym.³⁸ Takie uczestnictwo, zarówno osób fizycznych, jak i organizacji pozarządowych, jest niezbędne, aby dopasować się do złożoności „różnorodności w różnorodności”, wzbudzić poczucie zaangażowania, zwłaszcza ze strony osób i organizacji pochodzących z mniejszości, oraz uzyskać szerokie poparcie opinii publicznej dla planów integracji międzykulturowej.

Interseksjonalność: koncepcja interseksjonalności³⁹ zakłada, że każda osoba ma złożoną tożsamość, co czyni ją wyjątkową.⁴⁰ Jest zatem wysoce nieprawdopodobne, aby osoby myślały o sobie, że są całkowicie zdefiniowane przez jeden aspekt swojej charakterystyki. Osoba wywodząca się z mniejszości może doświadczyć wykluczenia lub stygmatyzacji ze względu na pochodzenie etniczne, płeć, postrzeganą orientację seksualną lub kombinację powyższych czynników. Bardziej pozytywnie, ta złożoność tożsamości pozwala na identyfikowanie się z innymi osobami, które podlegają społecznym podziałom, na przykład ze względu na płeć. Jest to niezbędne dla osiągnięcia „solidarności między obcymi”, w imię wspólnego człowieczeństwa, którą integracja międzykulturowa uważa za możliwą i pożądaną. W tym kontekście szczególnie ważne jest, aby władze publiczne unikały ujednolicenia społeczności mniejszościowych i ignorowania ich wewnętrznej różnorodności. Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn definiuje interseksjonalność, jako „narzędzie analityczne do badania, zrozumienia i reagowania na sposoby, w jakie płeć fizyczna i społeczno-kulturowa stykają się z innymi osobistymi cechami/tożsamościami i jak te punkty przecięcia wpływają na indywidualne doświadczenia dyskryminacji”.⁴¹ Niniejsza definicja ma zastosowanie do jakiegokolwiek formy dyskryminacji.

38 Zobacz: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3. Zalecenie definiuje „obywatela”, jako „każdą osobę (w tym, gdy jest to właściwe, cudzoziemca mieszkającego w danym miejscu) należącą do lokalnej społeczności”.

39 Termin „interseksjonalność” został ukuty w 1989 r. przez Kimberlé Crenshaw, amerykańską profesor prawa i autorytet w dziedzinie praw obywatelskich, teorii prawa czarnego feminizmu, rasy, rasizmu i prawa. Jej praca ma fundamentalne znaczenie na polu krytycznej teorii rasy, kolejnym z terminów, który stworzyła.

40 Zobacz: Maalouf A. (2000), *O tożsamości*, Vintage, New York.

41 <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263>.

Wreszcie, w niektórych krajach dokumenty polityczne lub ustawodawstwo mogą odnosić się do społeczności etnicznych lub kulturowych jako członków całej populacji, którzy mają różnorodne cechy etniczne, kulturowe, językowe lub religijne, i jednocześnie okazują solidarność i szacunek dla wspólnych wartości i tradycji większości populacji. Należy jednak podkreślić, że obiektem polityki integracji międzykulturowej nie są społeczności etniczne lub kulturowe jako takie. Jest ona raczej skierowana do społeczeństw przyjmujących jako podmiotów integrujących, oraz do jednostek o wieloaspektowych i ewoluujących tożsamościach, które powinny mieć możliwość aktywnego uczestnictwa we wszystkich sferach życia społecznego.

Wielokulturowość: To kolejny model teoretyczno-polityczny, który docenia wartość różnorodności dla społeczeństwa, a także znaczenie kultury i tożsamości w procesie integracji, zwłaszcza grup mniejszościowych. Tworzy warunki dla przekazywania praktyk kulturowych i dziedzictwa kulturowego przez populacje większościowe i mniejszościowe, w celu promowania równości i niedyskryminacji. Jednak nazbyt podkreślając różnice i kategoryzując grupy według pochodzenia etnicznego, rasy lub religii, wielokulturowość jako pojęcie nie zapobiega segregacji różnych grup kulturowych i nie buduje międzykulturowego zaufania i spójności.

Środki integracyjne dla migrantów (czasami nazywane również środkami adaptacyjnymi, środkami harmonizacyjnymi lub programami wprowadzającymi): środki wspierające „adaptację migrantów, którzy mają prawa i obowiązki w odniesieniu do swojego nowego kraju zamieszkania”, umożliwiając im w ten sposób aktywne uczestnictwo we wszystkich dziedzinach życia w społeczeństwie i przyczynianie się do ich włączenia społecznego i **spójności społeczności**.⁴²

⁴² Zobacz: Plan działania UE na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021-2027.



Rozdział 1

Uzasadnienie i cele strategii integracji międzykulturowej

Niniejszy dokument proponuje ramy zasad i celów, a także szereg działań politycznych jako podstawę holistycznych, zintegrowanych, wielopoziomowych polityk sprzyjających włączeniu społecznemu. Takie polityki byłyby środkiem do osiągnięcia m.in. odpowiednich Celów Zrównoważonego Rozwoju (w szczególności Celu 10.: Zmniejszanie nierówności oraz Celu 11.: Zrównoważone miasta i osiedla ludzkie), Agendy ONZ 2030, a także celów Porozumień ONZ Global Compacts na rzecz migracji i na rzecz uchodźców.

Czym jest integracja międzykulturowa?

Integracja międzykulturowa jest koncepcją polityki opartą na ideach i praktyce międzykulturowości, jakie określono w Zaleceniu CM/Rec(2015)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie integracji międzykulturowej. Ten międzynarodowy standard uznaje, „że solidna część badań zarówno w Europie, jak i na świecie wykazała wartość różnorodności dla rozwoju ludzkiego i społecznego oraz spójności, wzrostu gospodarczego, produktywności, kreatywności i innowacji, oraz że te korzyści płynące z różnorodności mogą być zrealizowane tylko pod warunkiem, że istnieją odpowiednie polityki zapobiegające konfliktom oraz wspierające równe szanse i spójność społeczną”. Podkreśla, że nowe podejścia do zarządzania różnorodnością mogą „naprawiać niedociągnięcia dawnych polityk i umożliwiać realizację korzyści płynących z różnorodności”, oraz że jedno z takich podejść – integracja międzykulturowa – zostało opracowane poprzez proces ustrukturyzowanego przeglądu polityki, wzajemnego uczenia się i oceny w kontekście programu Miast Międzykulturowych Rady Europy.

Zalecenie czerpie z doświadczenia Miast Międzykulturowych i opiera się na szerokim zakresie instrumentów i standardów Rady Europy w dziedzinie różnorodności kulturowej, ochrony kultur mniejszości, międzykulturowych kompetencji służb publicznych, uwzględniania przejawów różnorodności kulturowej w kształtowaniu polityki, praktyki instytucjonalnej, w tym wielojęzyczności, edukacji międzykulturowej, roli mediów w promowaniu kultury uznania i wzajemności, oraz interakcji między migrantami a społeczeństwami przyjmującymi. Uwzględnia także osiąganie rezultatów równościowych w sytuacjach

doświadczanych przez różne grupy społeczne, w tym w walce z rasizmem i ksenofobią oraz w zakresie zapobiegania mowie nienawiści. Ponadto w zaleceniu przyznano, że „miasta znajdują się na pierwszej linii zarządzania integracją i różnorodnością, są laboratoriami innowacji politycznych i wnoszą istotny wkład w spójność społeczną poprzez przyjęcie międzykulturowego podejścia do integracji i zarządzania różnorodnością”. Wreszcie, zalecenie zachęca państwa członkowskie Rady Europy do upowszechniania integracji międzykulturowej na swoich terytoriach.

Poza tym, dowody naukowe⁴³ pokazują zalety zastosowania podejścia międzykulturowego do polityki różnorodności na rzecz osiągnięcia spójności społecznej i dobrego rządzenia.

Dlaczego integracja międzykulturowa?

Szereg badań wykazało, że miasta, które przyjmują politykę integracji międzykulturowej, osiągają lepsze wyniki pod względem postrzegania spójności przez mieszkańców, zaufania do administracji, bezpieczeństwa, jakości usług, opieki społecznej, dobrego zarządzania i wzrostu gospodarczego. Integracja międzykulturowa może pomóc w ewolucji polityki na szczeblu krajowym w kierunku polityki o bardziej włączającym charakterze.

Podstawowe zasady integracji międzykulturowej to równość, uznanie różnorodności, wspieranie pozytywnych interakcji oraz aktywne obywatelstwo i uczestnictwo. Zasady te, rozumiane jako cele polityczne, pomagają stawić czoła pełnemu zakresowi wyzwań związanych z różnorodnością i zmaksymalizować wpływ polityki i działań oddolnych w dziedzinie równości. Pomagają również zaprojektować całościowe podejście do różnorodności i generalnie włączenia społecznego – nie tylko w odniesieniu do integracji migrantów – dzięki zastosowaniu ich do innych obszarów polityki związanych z różnorodnością, takich jak wdrażanie praw człowieka, przeciwdziałanie dyskryminacji, równość płci oraz równość w odniesieniu do orientacji seksualnej.

Przy opracowywaniu polityk integracyjnych władze krajowe powinny pamiętać, że celem takich

⁴³ Grupa ds. Polityki Migracyjnej (2016), *Jak podejście integracji międzykulturowej prowadzi do lepszej jakości życia w różnych miastach?*.

polityk jest umożliwienie aktywnego obywatelstwa i uczestnictwa, w szczególności osobom pochodzenia migranckiego; zapewnienie poszanowania ich praw podstawowych oraz równości i godności wszystkich członków społeczeństwa; a także pomoc w budowaniu społeczeństw inkluzywnych, spójnych i zasobnych dzięki korzyściom płynącym z różnorodności.

Kluczowymi elementami operacyjnymi integracji międzykulturowej, wdrażanej z poszanowaniem praw człowieka i równości, są: wspieranie pluralistycznej wspólnej tożsamości poprzez prowadzenie debaty publicznej uznającej wartość różnorodności i wyraźnie opowiadającej się za równością, demokracją i rządami prawa, jako fundamentalnymi wartościami dla wszystkich; dzielenie się władzą między osobami różnego pochodzenia, ale także między instytucjami publicznymi a społeczeństwem obywatelskim; sprzyjanie mieszaniu się kultur i pozytywnej interakcji w instytucjach i przestrzeni publicznej; aktywne uczestnictwo i współtworzenie polityk publicznych; oraz uczynienie instytucji kompetentnymi kulturowo, otwartymi na innowacje, a także odpornymi na konflikty kulturowe i kreatywnymi w ich rozwiązywaniu.

Elementy te wyprowadzają integrację międzykulturową poza klasyczne podejście antydyskryminacyjne: przedstawione podejście wymaga aktywnej interwencji władz publicznych w celu demarginalizacji społeczności (lub zapobiegania marginalizacji), dążenia do zapewnienia mieszania się kulturowego we wszystkich obszarach i na wszystkich poziomach w instytucjach publicznych oraz do rozwijania kultury różnorodności i otwartości na zmiany, nie tylko w celu zapewnienia równych szans, ale też jako źródła dynamizmu, innowacji, zdolności adaptacyjnych i przewagi konkurencyjnej. Integracja międzykulturowa traktuje różnorodność w duchu obopólnej korzyści, jako potencjał, a nie jako problem, który należy minimalizować. Ma na celu budowanie bardziej spójnych i włączających społeczeństw poprzez promowanie wzajemnego zrozumienia i pokojowego współistnienia, pomagając w ten sposób również zapobiegać rozprzestrzenianiu się wszelkich form ekstremistycznych ideologii i radykalizacji, które mogą prowadzić do przemocy.⁴⁴

Treść każdej strategii integracji międzykulturowej będzie oczywiście dostosowana do indywidualnych potrzeb – nie tylko dlatego, że państwa i terytoria różnią się historią, demografią, strukturą ustrojową i instytucjonalną oraz wyzwaniem, przed którymi stoją, ale także dlatego, że przygotowanie strategii jest oczywiście oparte na doświadczeniach i uczestnictwie i obejmuje te specyficzne dla każdego kraju elementy.

⁴⁴ Zobacz na przykład: Plan działania UE na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021-2027.

Niemniej jednak każda strategia międzykulturowa powinna:

- ▶ opierać się na **uniwersalnych normach**, w celu promowania których Rada Europy została ustanowiona – demokracji, praw człowieka i rządów prawa – i przestrzegać tych konwencji, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej,⁴⁵ Konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym,⁴⁶ i wielu innych istotnych, które państwa członkowskie ratyfikowały. Taka strategia musi zatem obejmować uznanie równości godności ludzkiej wszystkich osób w społeczeństwie lub na danym terytorium, niezależnie od ich statusu prawnego;⁴⁷
- ▶ **opierać się na rozumieniu mobilności** ludzi jako rzeczywistości i na prognozie zmian populacji kraju w perspektywie średnioterminowej. Należy również wziąć pod uwagę założenie oparte na dowodach historycznych, że ci, którzy przenieśli się do innego kraju, potencjalnie w nim zostaną.⁴⁸ Taka prognoza powinna uwzględniać globalne ruchy ludności, w tym remigracje i migracje powrotne obywateli, azyl, łączenie rodzin i migrację zarobkową. Powinna także brać pod uwagę zdolność państwa do zapewnienia dostępu do usług i praw dla nowoprzybyłych oraz do ułatwiania integracji społecznej i pozytywnych relacji międzykulturowych. Jest to konieczne, aby zapewnić obywateli, że procesy gospodarcze i kulturowe związane z dynamiką populacji są zarządzane najlepiej we wspólnym interesie, z należyтым uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych i nakazów moralnych;
- ▶ inspirować się **współodpowiedzialnością**: jest to podejście wielowątkowe, w którym instytucje publiczne i wszyscy obywatele powinni uczestniczyć, uznając wyzwania, którym należy sprostać na poziomie

⁴⁵ Zobacz: [Pełna lista \(coe.int\)](#) z zastrzeżeniami i oświadczeniami.

⁴⁶ Zobacz: [Pełna lista \(coe.int\)](#).

⁴⁷ Huddleston T. (2016), „Czas by Europa osiągnęła właściwą integrację migrantów”, dokument dla Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

⁴⁸ Koszt założenia, że ludzie nie zostaną (z wyboru lub pod przymusem) w postaci utraconej szansy na integrację i zmarnowanego potencjału ludzkiego jest wyższy niż koszt założenia, że ludzie zostaną. Portugalski „Plan strategiczny na rzecz migracji 2015-2020” jasno mówi, że: „Badania pokazują pozytywny wpływ imigracji na finanse publiczne oraz sposób, w jaki imigranci są płatnikami netto. Wpływ można również mierzyć innymi aspektami. Równoległe z inwestycjami w dziedzinie edukacji, badań i rozwoju infrastruktury publicznej oraz polityki zatrudnienia, inwestycje w politykę migracyjną bezpośrednio przyczyniają się do innowacji, zarządzania i mobilizacji talentów, postępu technologicznego, przyciągania bogactwa, otwartości kulturowej oraz do wzrostu kwalifikacji i mobilności kapitału ludzkiego.”

indywidualnym, społecznym i zbiorowym. Podział odpowiedzialności oznacza skupienie się na prawach i obowiązkach migrantów w celu podjęcia wysiłków na rzecz integracji językowej, gospodarczej i społecznej oraz na wysiłkach wszystkich obywateli w celu zrozumienia, poszanowania i uznania różnorodności we wspólnych ramach praw i obowiązków. Obowiązkiem administracji publicznej jest również zapewnienie dostępu do praw, zapobieganie dyskryminacji, zapewnienie niezbędnych ram regulacyjnych, strategii politycznych i zasobów oraz publiczne chwalenie różnorodności jako zalety, skuteczne zarządzanie nią i tworzenie warunków do realizacji jej pozytywnego potencjału. Wspólna odpowiedzialność oznacza również, że wszystkie instytucje – krajowe, regionalne i lokalne – które mają przyczynić się do integracji międzykulturowej, powinny również otrzymać formalną władzę i środki do wykonywania swoich zadań;

- ▶ **sprzyjać uczestnictwu obywateli:** angażowanie obywateli, organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, jak na przykład przedsiębiorstw, w opracowywanie, monitorowanie i ocenę strategii powinno zapewnić, że podmioty pozarządowe są reprezentowane nie tylko przez liderów danych społeczności, ale także przez szersze grono reprezentantów odzwierciedlających wewnętrzną różnorodność grup migrantów i uchodźców. Poza tym, umożliwienie udziału obywateli i zastosowanie konsultacji przyniesie dodatkową korzyść w postaci stworzenia poczucia współodpowiedzialności, które

zapewni wsparcie i zaangażowanie obywateli w osiągnięcie celów strategii;

- ▶ **promować kulturę innowacji w administracji publicznej na wszystkich szczeblach:** zachęcać do testowania i eksperymentowania (i pozwalać na niepowodzenia) poprzez inicjatywy modelowe lub pilotażowe, których wpływ jest oceniany i krytycznie analizowany, w tym dzięki partycypacyjnej informacji zwrotnej i informacji na temat nowych strategii, które okazały się skuteczne. Należy wprowadzić audyty i ocenę polityk integracji międzykulturowej na wszystkich poziomach, aby ocenić, czy sprzyjają mieszanemu, interakcyjnemu i pluralizmowi;
- ▶ **zapewnić przejrzystość i skuteczną komunikację** między różnymi instytucjami i szczeblami władzy oraz z szerszym społeczeństwem. Powinno to zapewnić świadomą debatę publiczną i skuteczność strategii. Konsultacje z okręgami wyborczymi i grupami docelowymi określonych polityk publicznych powinny stać się obowiązkowe.



Rozdział 2

Zasady strategii integracji międzykulturowej

Cztery podstawowe zasady integracji międzykulturowej wymienione w Rozdziale I mają na celu osiągnięcie równego szacunku dla wszystkich, uznając wszystkie jednostki jako osoby uprawnione do wolności i odpowiedzialności, wzajemności kulturowej i gotowości do zaakceptowania hybrydyzacji, jako czynnika zmian przynoszącego korzyści związane z różnorodnością, w klimacie żywego demokratycznego zaangażowania.

Z perspektywy tworzenia polityki, „zaleta różnorodności” sugeruje zmianę sposobu rozumienia różnorodności na taki, w którym traktuje się ją jako atut. Zakłada, że różnorodność może być źródłem innowacji przynoszących cenne korzyści organizacjom, społecznościom i przedsiębiorstwom, o ile jest zarządzana kompetentnie i w duchu włączenia społecznego. Skutkuje to także politykami, które uwalniają potencjał różnorodności, jednocześnie minimalizując ryzyko związane z mobilnością ludzi i różnorodnymi tożsamościami. Integracja międzykulturowa koncentruje się na tym, jak sprawić, by różnorodność kulturowa związana z nowoprzybyłymi migrantami, ich potomkami i członkami długotrwałych mniejszości przyniosła korzyści szerszej społeczności.

Zapewnienie równości

Równość i niedyskryminacja są podstawowymi filarami społeczeństw demokratycznych i warunkiem sine qua non skutecznego egzekwowania praw człowieka. Równość umożliwi również relacje oparte na wzajemności, szacunku i solidarności między obywatelami z różnych środowisk, zapewniając każdemu pełny dostęp do praw, zasobów i możliwości.

Należy stworzyć ramy prawne i polityczne gwarantujące równość wobec prawa wszystkich mieszkańców państwa członkowskiego, a także wolność od dyskryminacji i nietolerancji na wszystkich płaszczyznach, obejmujące bezstronne traktowanie przez służby publiczne oraz zwalczające wszelkie formy rasizmu

i ksenofobii.⁴⁹ Należy przyjąć środki w celu radzenia sobie zarówno z dyskryminacją bezpośrednią, jak i pośrednią (ze szczególnym naciskiem na dyskryminację systemową) ze względu na różnorodność „widoczną”, a także z nierównością motywowaną różnicami kulturowymi, płcią, orientacją seksualną i tożsamością płciową oraz innymi chronionymi cechami.⁵⁰ W razie potrzeby należy podjąć pozytywne środki wobec strukturalnych przyczyn niekorzystnego położenia i nierówności grup mniejszościowych.⁵¹

Polityka integracyjna powinna dążyć do wyeliminowania wszelkich nierówności oraz bezpośredniej lub pośredniej⁵² dyskryminacji, na przykład w dostępie do opieki zdrowotnej, edukacji, mieszkalnictwa, zatrudnienia, przedsiębiorczości, życia rodzinnego i praw obywatelskich, między obywatelami a mieszkającymi w danym kraju cudzoziemcami (z ewentualnym zastrzeżeniem dotyczącym rozsądnej

⁴⁹ Wymóg ten jest zgodny z postanowieniami Protokołu 12 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który nie został jeszcze ratyfikowany przez większość państw członkowskich Rady Europy (zobacz [pełna lista podpisów i ratyfikacji \(coe.int\)](#)), Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną i innymi właściwymi instrumentami, skutecznie egzekwowanymi przez silne krajowe organy ds. równości wspieranymi przez inne organy strażnicze ds. równości na szczeblu lokalnym i w społeczeństwie obywatelskim. Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) przedstawiła wytyczne m.in. co do wymagań prawnych (GPR nr 7) i administracyjnych (GPR nr 2) oraz walki z mową nienawiści (GRP nr 15).

⁵⁰ Zobacz: [Opis wyników badań sieci Miast Międzykulturowych na temat identyfikacji i zapobiegania dyskryminacji systemowej na poziomie lokalnym](#).

⁵¹ Zobacz: Zalecenie Nr 7 (GPR nr 7) dotyczące ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego dotyczącego zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej.

⁵² ECRI zaleca państwom członkowskim podjęcie wszelkich niezbędnych środków prawnych i innych oraz zapewnienie, że będą one zgodne z zakazem bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na cechy prawnie chronione objęte mandatem ECRI w zakresie dostępu do mieszkań, opieki zdrowotnej, zatrudnienia i edukacji. W tym kontekście sugeruje się położenie szczególnego nacisku na należyte uwzględnienie kwestii interseksyjności, w tym kwestii związanych z płcią; zdaniem ECRI brak rozwiązania tych problemów może prowadzić do izolacji zainteresowanych i utrudnić budowanie integracyjnych społeczeństw.

długości pobytu),⁵³ w tym migrantami nieposiadającymi dokumentów, a także pomiędzy „większością” a „mniejszościami” (migranci z drugiego pokolenia, mniejszości narodowe itp.). Należy wdrożyć całościowe strategie, aby rozwiązać problem wszystkich form mowy nienawiści.

Za kluczowe w tym względzie należy uznać polityki dotyczące równouprawnienia płci. Stanowią one również pozytywne źródło dążenia do integracji⁵⁴. Równouprawnienie płci i polityka uwzględniania aspektu równouprawnienia płci powinny również zająć centralne miejsce w rozwiązaniu kwestii innych nierówności, „w szczególności tych, które mają miejsce, gdy dwie lub wiele podstaw występuje jednocześnie i oddziałuje w nierozłączny sposób, tworząc odrębne i specyficzne formy dyskryminacji”, bez uszczerbku dla ram prawnych i praktyki prawnej.⁵⁵ Jednocześnie należy promować otwartość i kulturę antydyskryminacji w całym społeczeństwie, m.in. poprzez stymulowanie zaangażowania i uczestnictwa w sferze społeczno-politycznej grup trudno dostępnych.

Oprócz odpowiednich ram prawnych oraz sądowych i pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń, konieczne jest zajęcie się „symboliczną” równością – sposobem przedstawiania różnych grup społeczeństwa w tekstach prawnych i politycznych oraz w debacie politycznej i instytucjonalnej. Należy unikać języka skupiającego się na „większości” i „mniejszościach” lub na różnicy kulturowej jako czynnika problemów społecznych lub konfliktu. Zasadniczo polityka włączenia społecznego migrantów i uchodźców powinna wspierać wzajemne uznawanie i szacunek między wszystkimi członkami społeczeństwa jako podstawę prawdziwej równości i poczucia przynależności.⁵⁶

Równość leży u podstaw podejścia międzykulturowego z wewnętrznych powodów

53 Do właściwych standardów zalicza się: Zalecenie CM/Rec(2011)2 Komitetu Ministrów w sprawie walidacji umiejętności migrantów; Zalecenie CM/Rec(2008)10 Komitetu Ministrów w sprawie poprawy dostępu migrantów i osób imigranckiego pochodzenia do zatrudnienia; Zalecenie CM/Rec(2008)4 Komitetu Ministrów w sprawie umocnienia integracji dzieci migrantów i dzieci o pochodzeniu imigracyjnym; Zalecenie Rec(2006)18 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie usług zdrowotnych w wielokulturowym społeczeństwie; Zalecenie Rec(2004)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie dostępu osób nie będących obywatelami do zatrudnienia w sektorze publicznym.

54 Zgodnie ze Strategią Rady Europy na rzecz Równości Płci: „Równość płci wiąże się z równymi prawami kobiet i mężczyzn, dziewcząt i chłopców, a także taką samą widocznością, wzmocnieniem pozycji, odpowiedzialności i uczestnictwa we wszystkich sferach życia publicznego i prywatnego”.

55 Zobacz: Fredman S. (2016), *Dyskryminacja interseksjonalna w równości płci i niedyskryminacji w UE*.

56 Zalecenie CM/Rec(2011)1 Komitetu Ministrów w sprawie interakcji pomiędzy migrantami i społeczeństwami przyjmującymi; Zalecenie CM/Rec(2015)1 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie integracji międzykulturowej.

normatywnych. Jednak niedyskryminacja i włączenie społeczne mają również wartość instrumentalną w społeczeństwach, w których różnorodność jest dobrze zarządzana. Zbyt często migranci i uchodźcy podejmują zatrudnienie na rynku pracy na poziomie znacznie poniżej ich talentu, doświadczenia i kwalifikacji, albo ich integracja na rynku pracy jest zablokowana lub opóźniona. Nierówności etniczne, płciowe i społeczne mogą się kumulować w sposób przekrojowy, pogłębiając nierówności i marnowanie szans. Równość, jako droga do pełnego wykorzystania talentów wszystkich jednostek w społeczeństwie – w tym talentów, których społeczeństwo przyjmujące może mieć niedobory, tworząc w ten sposób popyt na migrację – zapewnia zatem społeczną premię korzystną dla wszystkich.

Docenianie różnorodności

Strategie integracji międzykulturowej powinny uznawać wartość różnorodności dla odporności społeczeństw na kryzysy, ich dynamizmu i zdolności do postępu, oraz planować działania i zasoby służące zachowaniu różnorodności kulturowej we wszystkich jej formach.

Strategie powinny również mieć na celu wspieranie uznania różnorodności w każdym społeczeństwie. Wymaga to zasadniczo, aby jednostki nabyły zdolność do niestawiania siebie samych w centrum uwagi, lecz by mogły zaangażować się w krytyczną samoocenę i patrzeć na świat z perspektywy innych, co może potencjalnie prowadzić do uczenia się i wzbogacania o nowe spojrzenie. Uznanie różnorodności jako zasobu sprzyja również wartościom godności i sprawiedliwości społecznej, które są fundamentalne dla społeczeństwa sprzyjającego integracji.

Strategie integracji międzykulturowej powinny zachęcać do debaty politycznej i instytucjonalnej, odwoływać się do tego pozytywnego potencjału i powinny przewidywać działania komunikacyjne w celu rozpowszechniania wśród społeczeństwa wiedzy na temat wkładu osób z różnych środowisk i perspektyw, w przeszłości i obecnie, a także zwalczać dezinformację, stereotypy i plotki.

Potencjał nowoprzybyłych bywa niedoceniany, ponieważ, jak wskazano, często ich wejście do produktywnych zawodów jest opóźnione. Poza tym, są ograniczani do zajmowania stanowisk, na które mają zbyt wysokie kwalifikacje. Wiąże się to z jednej strony ze złożonością uzyskiwania pozwoleń na pracę, a z drugiej z powolnym i trudnym uznawaniem kwalifikacji z kraju pochodzenia, zwłaszcza w przypadku uchodźców, którzy często przyjeżdżają bez stosownych dokumentów. Dla uniknięcia marnowania talentów oraz promowania szybkiego i pełnego włączenia społecznego i autentycznego obywatelstwa, wszystkie służby powinny dążyć do budowania wsparcia

opartego na zasobach i potencjale jednostek, a nie na stereotypowym postrzeganiu deficytów, które mogą one mieć.⁵⁷

Polityki powinny być w stanie odpowiadać na potrzeby i sytuacje konkretnych grup w danym momencie (np. obowiązkowe i dotowane kursy językowe dla nowoprzybyłych w potrzebie, dopóki nie opanują języka kraju przyjmującego). Jednocześnie powinny umożliwiać adaptację i uwzględniać wyjątki w celu dostosowania środków do indywidualnych potrzeb poprzez zróżnicowane i zindywidualizowane podejście (np. zwolnienie z obowiązkowego kursu językowego dla nowoprzybyłych, którzy opanowali już język kraju przyjmującego).

Wiele dyskusji na temat języka i integracji ogranicza się do kwestii nowoprzybyłych uczących się języka kraju goszczącego i jest to oczywiście niezbędne, jeśli mają się oni cieszyć równymi szansami życiowymi, wchodzić w interakcje ze współobywatelami i stać się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa. Wiele krajów europejskich ma regiony, w których tradycyjnie używany jest język inny niż ogólnokrajowy. Niezbędne jest, aby nowoprzybyli mieszkający na takich obszarach uczyli się również języka regionalnego w celu uczestniczenia w życiu społecznym i ułatwienia dostępu do rynku pracy.

Jednak w równym stopniu dwu-, a nawet wielojęzyczność nie tylko sprzyja komunikacji w zróżnicowanym społeczeństwie, ale także poszerza horyzonty osobiste i przynosi również korzyści ekonomiczne w przypadku prowadzenia handlu w warunkach zglobalizowanej gospodarki światowej. Rozwój takich kompetencji wielojęzycznych powinien być celem każdej krajowej strategii integracji międzykulturowej, na wszystkich poziomach edukacji, od przedszkola do uczenia się przez całe życie, dla całej populacji.⁵⁸ Języki ojczyste migrantów powinny być traktowane jako atut w sferze edukacji i szkoleń, a także w kulturze, turystyce i biznesie. Należy również zachęcać do zdobywania wiedzy na ich temat i uczenia się ich, także wśród osób niebędących ich rodzimymi użytkownikami.

Urzednicy publiczni, nawet jeśli są kompetentni międzykulturowo, czasami będą musieli współpracować nie tylko z tłumaczami, ale także z mediatorami kulturowymi, którzy mogą być pomocni w komunikacji z różnymi osobami, korzystającymi z danych usług, w sposób godny i wspierający, nie zmieniając jednocześnie takich

mediatorów w „społecznych strażników”.⁵⁹ Instytucje publiczne powinny być zorganizowane z wystarczającą elastycznością, aby w razie potrzeby móc wdrożyć dostosowania instytucjonalne, które uwzględniają praktyczne konsekwencje różnic.

Chociaż zróżnicowane społeczeństwo będzie o wiele bardziej dynamiczne i bogatsze, jeśli ta różnorodność będzie dobrze zarządzana, to oczywiście mogą wystąpić tarcia, a częścią procesu zarządzania jest zapewnienie, że nie przerodzą się one w konflikty. W tym przypadku znowu kompetencje międzykulturowe wszystkich urzędników publicznych, a także odwołanie się do mediatorów kulturowych, mogą odegrać użyteczną rolę w umożliwieniu rozpoznania różnych perspektyw poprzez dialog oparty na równości. Co więcej, międzykulturowo kompetentni urzędnicy i wyspecjalizowani mediatorzy nie tylko będą w stanie skutecznie rozwiązywać konflikty, ale także stworzyć warunki dla stosowania zalet różnorodności – zdolności instytucji, przedsiębiorstw i organizacji do korzystania z różnych perspektyw, umiejętności i doświadczeń różnych obywateli i pracowników.

Władze publiczne mogą wiele zrobić, aby promować różnorodność w społeczeństwie, w tym w administracji publicznej i w sektorze prywatnym. Ich własna polityka rekrutacyjna może obejmować pozytywne działania promujące bardziej zróżnicowaną siłę roboczą poprzez rekrutację z możliwie najszerszej puli osób na równych zasadach. Harmonogramy zamówień publicznych mogą uprzywilejować firmy, które podpisały karty różnorodności lub inne dokumenty wskazujące na ich zaangażowanie. Związki zawodowe mogą być wspierane w swoich wysiłkach walki przeciwko wszelkim formom nietolerancji w miejscu pracy. Szczególną uwagę należy zwrócić na to, aby rekrutacja migrantów odbywała się na równych warunkach i nie powodowała obniżenia wynagrodzeń ani ochrony socjalnej.

Promowanie wartościowej interakcji

Znacząca, ważna i pozytywna interakcja jest warunkiem wstępnym budowania zaufania i więzi między ludźmi o różnym pochodzeniu lub tożsamości, a także uświadomienia sobie korzyści płynących z różnorodności.

Nauki społeczne dawno ustaliły, że segregacja podważa zaufanie społeczne, solidarność i spójność.

57 W oparciu o Konwencję Lizbońską o uznaniu kwalifikacji, Rada Europy uruchomiła Europejski Paszport Kwalifikacji dla Uchodźców, projekt pilotażowy, który został pomyślnie przetestowany przez wiele państw członkowskich Rady Europy.

58 Zgodnie ze wspólnym europejskim systemem opisu kształcenia językowego Rady Europy z 2001 r. (*Europejski system opisu kształcenia językowego: uczenie się, nauczanie, ocenianie* (CEFR)).

59 Na przykład program Rady Europy/UE ROMED odniósł sukces w szkoleniu mediatorów romskich w celu poprawy jakości i efektywności pracy mediatorów szkolnych, w służbie zdrowia, zawodowych i społecznych, a także wspierania lepszej komunikacji i współpracy między Romami i instytucjami publicznymi (szkoła, świadczeniodawcy zdrowotni, urzędy pracy, władze lokalne itp.). Zobacz też [Zalecenie CM/REC \(2012\)9 do państw członkowskich w sprawie mediacji jako skutecznego narzędzia promowania poszanowania praw człowieka i włączenia społecznego Romów](#).

Dlatego wspieranie mieszania społecznego i kulturalnego jest niezbędne, ale i niewystarczające. Należy podejmować trwałe i skuteczne wysiłki, aby nawiązać znaczący kontakt z różnymi mieszkańcami w kontekście działań edukacyjnych, kulturalnych, sportowych, przedsiębiorczych i innych oraz konstruktywnych wymian/debat na temat wspólnych celów i zasad wspólnego życia w godności i pokoju.

Poziom zaufania międzyludzkiego, solidarności i spójności społeczeństwa inkluzywnego zależy od ciągłych, wartościowych kontaktów między ludźmi z różnych środowisk oraz we wspólnej, niesegregowanej sferze publicznej.⁶⁰ Wymaga to od władz publicznych zastosowania w swojej pracy „soczewki międzykulturowej”, czyli przyjrzenia się na nowo swojej polityce i programom pod kątem tego, czy wspierają one międzykulturowe mieszanie się grup, interakcję i zaufanie.⁶¹ Szczególnie w dziedzinach mieszkalnictwa, szkolnictwa, zatrudnienia, przedsiębiorczości, usług socjalnych i planowania urbanistycznego kluczowe jest promowanie mieszania się grup i znaczącej interakcji w przestrzeni publicznej, a nie przyzwalanie na niezamierzoną segregację.

Mówiąc dokładniej, wszystkie dzieci powinny mieć możliwość uczęszczania do dobrej, lokalnej, publicznej szkoły, w której mogą uczyć się razem z dziećmi z różnych kultur i o różnym pochodzeniu i mogą być nauczane przez różnorodny korpus nauczycieli, zamiast być de facto podzielonymi ze względu na pochodzenie etniczne, język i/lub klasę.⁶² Mieszkania socjalne powinny być również wysokiej jakości i dostępne dla wszystkich oraz zintegrowane z dzielnicami o mieszanych dochodach i kulturach, a nie mieścić się w zdegradowanych i napiętnowanych dzielnicach-gettach.

Wszystkie obszary zamieszkania, w tym te z mieszkańcami o niższych dochodach i podatnymi na zagrożenia, powinny oferować wysokiej jakości usługi publiczne oraz możliwości doświadczenia bogatego życia społecznego i kulturalnego. Nieuchronnie oznacza to również wspieranie projektów międzykulturowych na arenie sportowej i kulturalnej, a także innowacji społecznych i przedsiębiorczości, które nie tylko mogą łączyć ze sobą osoby o różnym pochodzeniu, ale także budować sieci społecznościowe i wzajemne uznanie.

Zwalczanie stereotypów, plotek i uprzedzeń, przeciwdziałanie mowie nienawiści i promowanie dialogu międzykulturowego, na przykład między ludźmi reprezentującymi różne społeczności językowe lub wyznania (a także między/z osobami niereligijnymi) to warunki wstępne skutecznej strategii integracji.⁶³

Proces tworzenia polityki powinien być prowadzony w sposób partycypacyjny i włączający, unikający stereotypowych wyobrażeń o różnorodności, migracji i grupach mniejszościowych. Wymaga to zindywidualizowanego podejścia do tworzenia polityki (jak opisano powyżej), ale także wdrażania polityk opartych na faktach, które stymulują ciągłą publiczną informację i debatę oraz kultywują krytyczne myślenie, pomagając rozwiać błędne informacje i fałszywe wyobrażenia.

Jest to szczególnie ważne w przypadku organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Nie ma bardziej wrażliwego obszaru, jeśli chodzi o to, czy osoby ze środowisk migracyjnych lub mniejszościowych czują się „u siebie” w społeczeństwie, którego są częścią, niż ten, w jaki sposób są one traktowane przez sądy karne i organy ścigania, zwłaszcza przez policję. Krytycznym sygnałem przewodnim jest powaga, z jaką traktuje się przestępstwa z nienawiści i wspiera ich ofiary, oraz szybka i skuteczna reakcja na problemy zgłaszane przez osoby społecznie zmarginalizowane i wykluczone. W tym kontekście niezbędne jest, by prowadzone w społeczności działania policyjne były oparte na silnych kompetencjach międzykulturowych.⁶⁴ Szczególną uwagę należy zwrócić na ujawnianie i ściganie aktów dyskryminacji i/lub przemocy popełnianych przez funkcjonariuszy policji.

Relacje w mediach to również niezwykle delikatna kwestia, zwłaszcza gdy pojedyncze przestępstwa są stereotypowo przedstawiane jako nieodłączne zachowania społeczności mniejszościowych lub migrantów. Strategia międzykulturowa powinna również angażować stowarzyszenia dziennikarzy i organizacje medialne, w tym media społecznościowe, w celu zapewnienia, że dane kwestie omawiane są w sposób oparty na wiedzy i jak najbardziej obiektywny, w tym dzięki zróżnicowanemu zespołowi redakcyjnemu oraz dbaniu o zastosowanie perspektywy włączenia społecznego na etapie tworzenia treści, produkcji i dystrybucji.⁶⁵

60 Zobacz: *Integracja młodych uchodźców w UE* (FRA 2019), w szczególności rozdział dotyczący mieszkalnictwa, który obejmuje obiecujące lokalne praktyki wspierające włączenie społeczne poprzez zintegrowaną politykę mieszkaniową.

61 Zobacz: *Miasto międzykulturowe krok po kroku: praktyczny przewodnik po miejskim modelu integracji międzykulturowej*, Rada Europy (2021), str. 39.

62 Zobacz: *PISA 2015: wyniki w centrum uwagi*, OECD (2018); *Integracja uczniów ze środowisk migracyjnych w szkołach w Europie: krajowe polityki i środki*, Raport Eurydice, Komisja Europejska/EACEA/Eurydice (2019).

63 Zgodnie z *Konwencją Ramową o ochronie mniejszości narodowych* oraz *Białą Księgą Dialogu międzykulturowego*.

64 Zobacz Rada Europy (2019), „*Podręcznik dotyczący działań policji w społeczności międzykulturowej*”.

65 *Zalecenie CM/Rec(2007)2 Komitetu Ministrów w sprawie pluralizmu mediów i zróżnicowania treści medialnych; Deklaracja Komitetu Ministrów w sprawie roli mediów lokalnych w promowaniu spójności społecznej i dialogu międzykulturowego* (2009). W ramach projektu *Mediane Rady Europy Projekt Mediane* opracowano przydatne narzędzie do samokontroli uwzględniania różnorodności w mediach.

Aktywne obywatelstwo i uczestnictwo

Społeczeństwo włączające zależy od poczucia indywidualnego obywatelstwa, opartego na jasnych ramach praw i obowiązków oraz na osobistym poczuciu przynależności do całej społeczności, tak aby osoby czuły się współobywatelami wyznającymi wspólne wartości. Takiego poczucia mogą nie podzielać niektórzy nowoprzybyli, a także niektórzy migranci należący do drugiego, a nawet trzeciego pokolenia. Obywatelstwo jest warunkiem uzyskania pełni praw obywatelskich i symbolicznym uznaniem przynależności. Dlatego też należy dążyć do ułatwienia nowoprzybyłym dostępu do obywatelstwa, zgodnie z Europejską Konwencją o obywatelstwie z 1997 r.⁶⁶ Prawo do głosowania w wyborach samorządowych, zgodnie z Konwencją Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym⁶⁷ jest również ważnym czynnikiem umożliwiającym uzyskanie obywatelstwa.

Jednak zróżnicowana wrażliwość i kontekst państw członkowskich Rady Europy utrudniają uzgodnienie wspólnej definicji i poglądu na prawo dotyczące obywatelstwa na poziomie krajowym, o czym świadczy fakt, że powyższe konwencje zostały ratyfikowane jedynie przez ograniczoną liczbę państw. Sposobem na poradzenie sobie z tym wyzwaniem byłoby skupienie się nie na formalnym aspekcie obywatelstwa, ale na rozszerzeniu praw do uczestnictwa, które tradycyjnie się z nim wiążą, zaczynając od prawa do udziału w życiu politycznym i społecznym dla mieszkających w danym kraju cudzoziemców w takim samym stopniu, w jakim mają je obywatele.

Prawdą jest również, że samo obywatelstwo i prawa wyborcze nie gwarantują udziału migrantów zarówno w życiu politycznym, jak i społecznym. Nie wszyscy migranci mają takie same możliwości lub chęci uzyskania obywatelstwa kraju zamieszkania. Dlatego też państwa powinny poszukiwać i testować alternatywne formy partycypacji, które umożliwiłyby mieszkającym w nich obcokrajowcom i – szerzej nie-obywatelom – zaangażowanie się w kształtowanie przynajmniej lokalnej polityki wpływającej na życie społeczności, w której żyją. Te alternatywy mogą przybrać formę forów dyskusyjnych lub stałych okrągłych stołów powołanych w celu współtworzenia, wspólnego wdrażania i wspólnego oceniania lokalnych polityk, budżetu partycypacyjnego i rozwoju polityki partycypacyjnej.

L'appartenance à une communauté locale suppose l'existence d'un lien stable entre l'individu et la collectivité. La Recommandation du Comité des

Ministres sur Przynależność do społeczności lokalnej wiąże się z istnieniem trwałej więzi między jednostką a społecznością. Zalecenie Komitetu Ministrów w sprawie udziału obywateli w lokalnym życiu publicznym definiuje obywatela jako „każdą osobę (w tym, w stosownych przypadkach, cudzoziemców) należącą do społeczności lokalnej”.⁶⁸ W tekście zaleca się również podjęcie dalszych kroków w celu „bardziej bezpośredniego zaangażowania obywateli w zarządzanie sprawami lokalnymi, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności i wydajności takiego zarządzania”. Rozważania te należy wziąć pod uwagę podczas przygotowywania, planowania, wdrażania i oceny jakiegokolwiek strategii integracji międzykulturowej, aby zapewnić jej szerokie zastosowanie.

Jak działa podejście międzykulturowe

Paradygmat międzykulturowy ma szczególną „logikę interwencji”.⁶⁹ Przekracza uprzednie, przeciwstawne paradygmaty zarządzania różnorodnością kulturową, asymilacji i wielokulturowości, jednocześnie przyswajając ich najlepsze elementy. Ten pierwszy oficjalnie nie dostrzegł różnorodności zglobalizowanych i zindywidualizowanych społeczeństw (choć może to również oznaczać bezstronność), podczas gdy ten drugi mógł nieświadomie wspierać „społeczeństwa równoległe” (jednocześnie autentycznie dążąc do docenienia różnorodności). Żaden z nich nie był w stanie skutecznie zająć się pojawiającymi się napięciami nowego tysiąclecia, przechodzącymi w ksenofobiczną i fundamentalistyczną przemoc. Stąd decyzja państw członkowskich Rady Europy z 2005 r. o szukaniu wskazówek dotyczących polityki i dobrych praktyk, zawarta w Białej Księdze Dialogu Międzykulturowego z 2008 r.⁷⁰

Słuszność paradygmatu międzykulturowego została pomyślnie sprawdzona w ramach programu Miast Międzykulturowych, zgodnie z ustaleniami Komitetu Ministrów zawartymi w zaleceniu z 2015 r. Działa on poprzez zdefiniowanie relacji pomiędzy ludźmi w społeczeństwie uznawanym za zróżnicowane, gdzie różnorodność rozumiana jest w kategoriach indywidualności, a nie stereotypów grupowych. Relacja ta musi opierać się na równości godności ludzkiej i musi sprzyjać pozytywnemu dialogowi – stąd zasady nakreślone powyżej.

Podobnie jak we wszystkich dziedzinach polityki, niezbędne jest wzajemne powiązanie elementów dobrego tworzenia polityki, tak aby polityka rozpoczynała się od zdefiniowania problemu, ustanawiała jasne, pożądane cele i realizowała wyraźną logikę

68 Zobacz: [Zalecenie CM/Rec\(2018\)4](#).

69 Zobacz: Sanderson I. (2000), „Ocena skuteczności reakcji politycznych na wykluczenie społeczne”, Percy-Smith J. (ed.), *Od wykluczenia do włączenia: reakcje polityczne na wykluczenie społeczne w Wielkiej Brytanii*, Open University Press, Buckingham.

70 Zobacz: [www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf](#).

66 Zobacz: <https://rm.coe.int/168007f2c8> tekst Konwencji i pełną listę (coe.int) podpisów i ratyfikacji.

67 Zobacz: <https://rm.coe.int/168007bd26> tekst Konwencji i pełną listę (coe.int) podpisów i ratyfikacji.

interwencji w celu ich realizacji, umożliwiając w ten sposób monitorowanie i ocenianie kolejnych programów i projektów w sposób mieszany.⁷¹ Temat ten jest rozwinięty w dalszej części publikacji.

Wdrażanie – zarządzanie wielopoziomowe

Zarządzanie wielopoziomowe powinno być stosowane przez cały okres realizacji strategii integracji międzykulturowej, od oceny potrzeb po koncepcję, realizację i ocenę strategii. Biorąc pod uwagę, że wiele kompetencji i obowiązków jest dzielonych między różne szczeble sprawowania władzy w różnych krajach, zarządzanie wielopoziomowe jest potrzebne do osiągnięcia dalszej współpracy między różnymi administracjami, do lepszego wdrażania polityk publicznych i większej spójności. Żaden pojedynczy szczebel władzy nie jest w stanie sam poradzić sobie z bieżącymi wyzwaniami, a – z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji każdego szczebla – skoordynowane działania rządów krajowych oraz władz regionalnych i lokalnych mają kluczowe znaczenie dla opracowywania rozwiązań politycznych, które odzwierciedlają potrzeby obywateli.

Promowanie wielopoziomowego i wielopodmiotowego podejścia powinno poprawić wyniki polityki publicznej, ułatwiając innowacyjność, uczestnictwo i poczucie przynależności. Należy zatem dążyć do zarządzania wielopoziomowego, aby zapewnić spójność polityki, dzielenie się wiedzą i zasobami, wymianę najlepszych praktyk i wzajemne uczenie się.

Przełamując tradycyjne modele odgórne (centralistyczne) lub oddolne (lokalne), zarządzanie wielopoziomowe ma na celu promowanie interakcji i koordynacji między różnymi poziomami władzy, angażując je w ogólną koordynację polityki. Współpracując, władze publiczne mogą połączyć swoją wiedzę fachową, aby skorzystać z procesu planowania polityk publicznych, a także z ich wdrażania i oceny wyników. Zarządzanie wielopoziomowe może pomóc przejść od władzy określonej przez podział kompetencji (tj. przez konstytucję, ustawy) do władzy opartej na zasobach, zdolnościach i strategiach.

W krajach zdecentralizowanych władze regionalne mogą współpracować z władzami krajowymi i zapewniać wsparcie techniczne i/lub finansowe władzom lokalnym, podczas gdy te ostatnie mogą współpracować ze społecznościami lokalnymi i przekazywać lokalną wiedzę, która może decydować o możliwości realizacji strategii integracji międzykulturowej i jej instrumentów. W krajach niezdecentralizowanych władze krajowe i lokalne, a także stowarzyszenia/krajowe reprezentacje samorządów lokalnych powinny

również poprawić swoje pozytywne relacje w celu wzmocnienia polityk publicznych.

Wielopoziomowe podejście mogłoby:

- ▶ pomóc zidentyfikować i dostosować strategiczne potrzeby i cele wszystkich poziomów zarządzania w odniesieniu do integracji międzykulturowej;
- ▶ zapewnić spójność między krajowymi, regionalnymi i lokalnymi planami integracji międzykulturowej;
- ▶ zapewnić komplementarność działań i łączenie zasobów, umiejętności i wiedzy fachowej za pomocą różnych instrumentów lub działań, aby lepiej wykorzystać ograniczone zasoby, dzięki zastosowaniu korzyści skali;
- ▶ stworzyć większą efektywność w wykorzystaniu zasobów;
- ▶ stymulować dzielenie się doświadczeniem, umiejętnościami, wiedzą i know-how, aby lepiej osiągać wspólne cele;
- ▶ poprawić komunikację celów, unikając nieporozumień i zapewniając spójną komunikację z opinią publiczną;
- ▶ umożliwić bardziej spójne systemy monitorowania i sprawozdawczości, aby zapewnić bardziej spójne monitorowanie planów na różnych poziomach; oraz
- ▶ wspierać spójny udział podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach opracowywania i wdrażania strategii.

Skuteczne zarządzanie wielopoziomowe wymaga zestawu następujących elementów, skonfigurowanych w zależności od kontekstu danego kraju:

- ▶ dialog polityczny: należy opracować instrumenty strukturalne lub ad hoc w celu ułatwienia dialogu politycznego i zaangażowania między różnymi szczeblami administracji. Powinny one wykraczać poza ustalone systemy dostępu regionów i prominentnych miast do poziomu krajowego, poprzez zgromadzenia parlamentarne, sieci lokalne lub spotkania nieformalne. Władze regionalne powinny promować podobne mechanizmy na swoich terytoriach, aby ułatwić współpracę z władzami lokalnymi;
- ▶ koordynacja polityki: należy opracować stałe instrumenty w celu ułatwienia spójności, współpracy i współdziałania przy opracowywaniu strategii międzykulturowych. Instrumenty te powinny być również zaprojektowane tak, aby zagwarantować, że podejście międzykulturowe (zapewnienie równości, docenienie różnorodności, wspieranie pozytywnej interakcji i aktywnego obywatelstwa) jest kwestią przekrojową we wszystkich politykach publicznych;

⁷¹ Sanderson 2000, op. cit.

- ▶ partycypacja społeczna: przestrzenie, w których podmioty społeczne i społeczeństwo obywatelskie mogą się spotkać, aby omówić i zidentyfikować wyzwania i potrzeby, które należy promować.

Mimo że istnieją rozwiązania specyficzne dla każdego z państw, można zidentyfikować ogólne kluczowe cechy idealnego podejścia do wielopoziomowego zarządzania integracją międzykulturową. Strategia krajowa powinna być opracowana w sposób rozważny i partycypacyjny, z szerokim i głębokim zaangażowaniem, takim, jakie oferują np. komisje ustawodawcze w Szwecji.⁷²

Opracowanie i wdrożenie strategii integracji międzykulturowej powinno być wspólnym przedsięwzięciem wszystkich szczebli administracji i powinno obejmować autentyczny i znaczący udział społeczeństwa. Najlepiej byłoby, gdyby proces ten wspierany był przez „centrum” – najlepiej niezależny, ekspercki organ z pewnym potencjałem badawczym i silnym mandatem koordynacyjnym. To centrum koordynowałoby wkład różnych ministerstw, a także władz regionalnych i lokalnych oraz platform partycypacyjnych w celu opracowania strategii opartej na dowodach i wspieranej przez całe spektrum polityczne, a zatem strategii trwałej. Dobrym przykładem takiego centrum jest Wysoka Komisja ds. Migracji (ACM) w Portugalii. Organy ds. równości i inne podobne instytucje polityczne mogą również odgrywać ważną rolę w wielopoziomym sprawowaniu rządów jako eksperckie źródła wskazówek dla praktyk instytucjonalnych, które promują równość i zapobiegają dyskryminacji.

Centrum przeprowadzałoby ocenę potrzeb i analizowało, w jaki sposób wspólne cele mogą być realizowane w sposób innowacyjny. Dane byłyby pozyskiwane z niezależnych źródeł, obiektywnie wiarygodne i dostępne na wszystkich poziomach. Podejście na poziomie oddolnym pomogłoby w zidentyfikowaniu tego, co działa, i przekazaniu tych informacji władzom państwowym.

Centrum dałoby również władzom regionalnym i lokalnym możliwość uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji w sprawie strategii: ich rola nie ograniczałaby się do wyłącznie przekazywania informacji zwrotnych do szczebla centralnego, ale też ich know-how i doświadczenie byłyby uznane, umożliwiając im udział w podejmowaniu decyzji. Centrum mogłoby ustanowić krajową strategię ramową, nadającą ton strategiom regionalnym i lokalnym. Wszystkie byłyby komplementarne, zatem pomocne dla siebie nawzajem, a także dążyłyby do tych samych ostatecznych celów. Finansowanie pochodziłoby głównie z poziomu krajowego, z wkładami z poziomu regionalnego i

lokalnego w sprawach leżących bardziej bezpośrednio w ich kompetencjach.

Takie centrum zmieniłoby dynamikę, która sprawia, że miasta są odbiorcami instrukcji z poziomu krajowego i przesunęłoby kształtowanie polityki od podejścia odgórnego do bardziej poziomego sposobu pracy.

Element szerokiego udziału społecznego można zapewnić poprzez platformę konsultacyjną, obejmującą organizacje społeczeństwa obywatelskiego i agencje publiczne, z formalnymi, regularnymi spotkaniami, w tym także w zakresie opracowywania strategii. Tak funkcjonuje np. Fińska Wielokulturowa Rada Doradcza.

Poziomy lokalne (i regionalne) powinny nie tylko dysponować strategiami, które są pochodnymi strategii krajowych, ale powinny je wzbogacać o większą specyfikę i wiedzę zdobytą „w terenie”. Sieci poziome – w zależności od autonomii władz lokalnych – są również cenne dla gmin, szczególnie do dzielenia się dobrymi praktykami. Istnieje również potrzeba zaangażowania przedstawicieli migrantów i uchodźców jako aktywnych podmiotów na wszystkich poziomach, w tym za pośrednictwem wspólnych organów na szczeblu gminnym w celu współtworzenia krajowych, regionalnych i lokalnych strategii międzykulturowych.

Niezbędne dowody i dane muszą być pozyskiwane z niezależnych źródeł, obiektywnie wiarygodne i dostępne na wszystkich poziomach – nie mogą być zawłaszczane przez rząd krajowy ani manipulowane politycznie. Monitorowanie i ocenę mogłoby prowadzić centrum koordynujące, którego sekretariat może obejmować oddelegowanych ekspertów. Finansowanie na wszystkich poziomach powinno obejmować nieograniczone fundusze na projekty pilotażowe, które mogą stymulować innowacje w przyszłych edycjach strategii – w tym poprzez mikroprojekty w terenie, wpisujące się w ramy polityki krajowej dzięki udziałowi gmin w opracowywaniu strategii krajowej.

Wreszcie, należy zachęcać do krótkoterminowego oddelegowania pracowników na wszystkie szczeble zarządzania. Zapewniłoby to krótkoterminową mobilność między poziomami, umożliwiając urzędnikom publicznym lepsze zrozumienie odpowiednich kontekstów i ograniczeń, a także dzielenie się wiedzą i dobrymi praktykami.

⁷² Zobacz: www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation--how-laws-are-made/.



Rozdział 3

Matryca polityki integracji międzykulturowej

Poniższa matryca zawiera listę działań podejmowanych przez niektóre państwa, regiony i miasta, które mogą być traktowane jako przykłady przy planowaniu i wdrażaniu własnych strategii i planów działania na rzecz integracji międzykulturowej.

Zapewnienie równości	Prawodawstwo i polityka	Praktyka i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
<p>▶ Prawodawstwo i polityka powinny zostać poddane przeglądowi i – w razie potrzeby – zmienione, aby zapewnić dostęp bez dyskryminacji do edukacji, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, zatrudnienia, przedsiębiorczości i wolontariatu wszystkim osobom legalnie mieszkającym na terytorium państwa.</p> <p>▶ Nowe i istniejące prawodawstwo oraz inne dokumenty regulacyjne należy ocenić pod kątem ich potencjału w zakresie uwzględniania różnorodności oraz ich wpływu na równość i nie-dyskryminację. Taka ocena powinna obejmować łączny wpływ kolejnych lub podobnych przepisów lub polityk.</p> <p>▶ Zasady łączenia rodzin powinny gwarantować prawo człowieka do życia rodzinnego i dążyć do wyeliminowania nieuzasadnionych przeszkód w korzystaniu z tego prawa.</p> <p>▶ Kluczowe usługi publiczne powinny opierać się na zasadzie powszechnego świadczenia i zapewnić wszystkim mieszkańcom, w tym osobom nieposiadającym ważnego zezwolenia na pobyt, co najmniej dostęp do mieszkań, opieki zdrowotnej i edukacji; zasadę minimalnego świadczenia należy uznać za warunek faktycznego włączenia społecznego.</p> <p>▶ Nowoprzybyłe legalnie osoby powinny mieć szybki dostęp do rynku pracy i natychmiastowy, najlepiej bezpłatny, dostęp do kursów językowych.</p>	<p>▶ Organy ds. równości i inne instytucje powinny zostać wzmocnione (w razie potrzeby) i posiadać silne i niezależne mandaty, a także odpowiednie zasoby do promowania różnorodności i równości, monitorowania i zwalczania dyskryminacji ze względu na wszystkie cechy prawnie chronione, w tym z powodu narodowości, widocznej różnorodności, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, religii i języka. Powinny być w stanie zaproponować środki polityczne mające na celu rozwiązanie problemu bezpośrednio i pośrednio dyskryminacji systemowej oraz, w miarę możliwości, wzmocnić swoją obecność w terenie poprzez tworzenie biur lokalnych.</p> <p>▶ Pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej i usługach publicznych, w tym pracownicy wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, prawnicy asystenci, powinni być przeszkoleni w zakresie rozpoznawania dyskryminacji i przestępstw z nienawiści, w tym na tle etnicznym, rasowym lub wyznaniowym, w szczególności poprzez bezpośrednie spotkania z ofiarami w celu zrozumienia ich wpływu i konsekwencji dla dobrostanu indywidualnego i zbiorowego.</p>	<p>▶ Wraz z przygotowaniem polityk sprzyjających włączeniu społecznemu należy opracować właściwe strategie komunikacyjne. Powinny one starać się podkreślać zalety różnorodności dla całego społeczeństwa; opierać się na propagatorach i sieciach obywatelskich w celu promowania otwartości i zrozumienia polityk międzykulturowych.</p> <p>▶ Przekaz władz publicznych powinien promować zalety społeczeństw pluralistycznych, w których mają znaczenie takie wartości jak godność, włączenie i sprawiedliwość społeczna, i gdzie nie akceptuje się rasizmu, mowy nienawiści i dyskryminacji.</p> <p>▶ Przywódcy polityczni powinni publicznie potępić polityczną mowę nienawiści po każdym incydencie; należy ustanowić skuteczne mechanizmy regulacyjne, wójtregulacyjne lub samoregulacyjne dla mediów, partii politycznych, parlamentów, rad miejskich i innych kluczowych podmiotów.</p> <p>▶ Przywódcy polityczni powinni starać się znaleźć możliwości sprawowania przywództwa przez osoby z różnych społeczności, by pokazać włączenie społeczne i promować zrozumienie pomiędzy społecznościami.</p> <p>▶ Należy promować, w szczególności na poziomie lokalnym, stałą i świadomą debatę publiczną na temat fundamentalnych wartości równości i niedyskryminacji, na temat migracji, integracji i różnorodności oraz właściwych polityk publicznych.</p>	<p>Dla osiągnięcia równości należy zachęcać do innowacyjnych i wielopodmiotowych partnerstw, w tym z sektorem prywatnym, w zakresie równego dostępu do edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa, zdrowia, oraz z sektorem kultury i mediów, by skutecznie walczyć z pogłoskami i mową nienawiści i dementować je. Należy wdrożyć procesy umożliwiający aktywne uczestnictwo.</p>	

Zapewnienie równości	Prawodawstwo i polityka	Praktyka i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Należy wdrożyć kompleksowe strategie zwalczania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, w tym poprzez podnoszenie świadomości społecznej, edukację, umijętność korzystania z mediów, samoregulację i współregulację z dostawcami usług medialnych i internetowych, środki administracyjne oraz – w przypadku nielegalnej mowy nienawiści – dochodzenie i ściganie. ▶ Należy wprowadzić obowiązkowe planowanie i audyty w zakresie stosowania zasad równości i poszanowania różnorodności dla instytucji publicznych i organizacji prywatnych otrzymujących finansowanie publiczne poprzez dotacje lub zamówienia. ▶ Perspektywa interseksjonalności powinna być uwzględniona w polityce, programach i inicjatywach instytucjonalnych w celu zaspokojenia potrzeb i konkretnych wyzwań stojących przed osobami dyskryminowanymi na podstawie więcej niż jednej charakterystyki. ▶ Polityki, projekty i inne działania powinny zostać poddane odpowiedniej analizie pod kątem wpływu na kwestie równouprawnienia płci. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wszyscy mieszkańcy powinni mieć skuteczny dostęp do wysokiej jakości edukacji. Szkoły na obszarach zróżnicowanych kulturowo i społecznie defaworyzowanych powinny być dofinansowane, by osiągnęły doskonałość i działały jako promotorzy włączenia społecznego, a osobom zatrudnionym w dziedzinie edukacji należy udzielać wsparcia w rozwijaniu krytycznego myślenia, promowaniu wspólnych wartości i w przyjmowaniu skutecznych strategii przeciwno rasizmowi, wykluczeniu i mowie nienawiści. Szkoły powinny w jak największym stopniu umożliwiać dzieciom-migrantom kontynuowanie nauki ojczystego języka. ▶ W celu stworzenia bezpiecznej przestrzeni/środowiska międzykulturowego w szkołach, nauczycielom i uczniom powinno się oferować szkolenia z przeciwdziałania pogłoskom oraz z zakresu edukacji międzykulturowej. ▶ Równość w zatrudnieniu i w sferze możliwości rozwoju kariery powinna być zapewniona m.in. poprzez szkolenia z zakresu kompetencji międzykulturowych dla pracowników działu zasobów ludzkich i menadżerów, poprzez stworzenie odznaczeń i nagród za różnorodność itd. ▶ Należy wspierać pracodawców z sektora publicznego i prywatnego w tworzeniu międzykulturowych miejsc pracy, które aktywnie zapobiegają dyskryminacji i zachęcają do korzystania z różnorodności. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Należy prowadzić badania w zakresie korzyści ekonomicznych płynących z migracji, a w debacie publicznej odnosić się do wkładu gospodarczego migrantów w krajową i lokalną gospodarkę. 		

Zapewnienie równości	Prawodawstwo i polityka	<p>Praktyka i systemy instytucjonalne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Szkolenie na temat przeciwdziałania dyskryminacji i mowie nienawiści oraz przestępstwom z nienawiści powinno obejmować zagadnienia form pośrednich i nieświadomych, wynikających np. z istniejących uprzedzeń i stereotypów, czy zautomatyzowanego podejmowania decyzji w oparciu o sztuczną inteligencję, i zając się nimi w taki sposób, aby im zapobiegać, ścigać ich autorów i naprawiać szkody poniesione przez ofiary. ▶ Należy prowadzić monitorowanie i zadośćuczynienie za mowę nienawiści w internecie i w życiu politycznym, które mogą mieć silny negatywny wpływ na spójność społeczności. ▶ Administracja publiczna musi być uprawniona do identyfikowania czynników podatności na zagrożenia, na które są szczególnie narażone migranci i uchodźcy oraz w razie potrzeby oferować wsparcie i ochronę. 	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
Docenianie różnorodności	Prawodawstwo i polityka	<p>Praktyki i systemy instytucjonalne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Różnorodność powinna stać się kryterium dla udzielania publicznego wsparcia finansowego przedsiębiorstwom powyżej pewnej wielkości; należy aktywnie zachęcać przedsiębiorstwa do dywersyfikacji ich zasobów ludzkich poprzez programy dopasowania umiejętności, szkolenia z zakresu różnorodności dla personelu działu zasobów ludzkich, szkolenia międzykulturowe dla menadżerów, audyty różnorodności i inne działania. 	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
<p>Prawodawstwo i polityka</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Należy wprowadzić przepisy wymagające, by władze publiczne na wszystkich szczeblach uwzględniły różnorodność w opracowywaniu polityki, w celu zapewnienia zaspokojenia różnych potrzeb i uwzględnienia różnych perspektyw dla podniesienia jakości i skuteczności polityki. 			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Należy zachęcać władze lokalne do przyjmowania narzędzi (np. kart) promujących wartości demokratyczne w różnicowanych społeczeństwach, uznających równą godność wszystkich kultur, pielęgnujących równość, solidarność i wspólne wartości wśród wszystkich mieszkańców. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Związki zawodowe, a także organizacje edukacyjne, kulturalne, zawodowe i biznesowe powinny być wspierane w docieraniu do mieszkańców migranckiego pochodzenia oraz w zróżnicowaniu swojego członkostwa i kierownictwa, a także w opracowaniu wrażliwego na różnorodność podejścia w celu zaspokojenia potrzeb swoich wszystkich członków.

Docenianie różnorodności	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
	<p>▶ Pomoc w integracji powinna być oparta na starannej ocenie kwalifikacji, doświadczenia, potrzeb i aspiracji osób, oraz zindywidualizowana, by dać im skuteczną drogę do ekonomicznej samowystarczalności, rozwoju osobistego i aktywnego obywatelstwa. Takiej pomocy powinny udzielać wszystkie służby publiczne, a nie tylko te świadczące usługi dla nowoprzybyłych/migrantów.</p> <p>▶ Władze publiczne powinny gromadzić i opierać się na dobrej jakości danych statystycznych i naukowych dotyczących postaw i zachowań wobec migracji i różnorodności, aby móc opracować konkretne polityki oparte na dowodach i rzeczywistych potrzebach.</p>	<p>▶ Władze publiczne mogłyby rozważyć ustanowienie obserwatoriów lub innych niezależnych ciał, by monitorować postęp w zakresie wspólnego życia w różnicowanych społeczeństwach.</p> <p>▶ Instytucje publiczne we wszystkich dziedzinach i usługach powinny ustanowić roczne cele w zakresie różnicowania zatrudnienia swojego personelu na wszystkich poziomach, by wyznaczać trendy w zakresie zatrudnienia migrantów. Mogą to zrobić poprzez oferowanie programów stażowych lub wyznaczanie celów w zakresie zatrudnienia migrantów/mniejszości.</p> <p>▶ Władze publiczne powinny zapewnić przeszkolenie wszystkich pracowników w zakresie podstawowych kompetencji międzykulturowych, tak, aby byli w stanie odpowiadać na różne potrzeby użytkowników i wprowadzać innowacje poprzez słuchanie różnych opinii i doświadczeń.</p> <p>▶ Należy wspierać nowoprzybyłych przy wkraczaniu na rynek pracy m.in. poprzez tworzenie na poziomie krajowym centrów innowacji skoncentrowanych na różnorodności, łączących mieszkańców i migrantów w uruchamianiu innowacyjnych projektów biznesowych (dochodowych, bądź społecznych). Należy rozważyć możliwości wdrożenia programów pozwalających migrantom na przejmowanie biznesów, które potrzebują nowego właściciela, szczególnie w małych miastach i na obszarach wiejskich.</p>	<p>▶ Decydenci powinni mieć możliwość, poprzez szkolenia i zmiany w zarządzaniu, zastosowania perspektywy międzykulturowej do nowych polityk i zachęcania do powstawania kreatywnej i elastycznej biurokracji zdolnej do znajdowania skutecznych rozwiązań poprzez wykorzystanie potencjału innowacyjnego różnicowanej populacji.</p> <p>▶ Inwestowanie w międzykulturowe (związane z różnorodnością) kompetencje urzędników publicznych, wychowawców i osób pracujących w usługach, jak również przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości powinno stanowić integralną część strategii integracji.</p> <p>▶ Inwestowanie w międzykulturowe (związane z różnorodnością) kompetencje urzędników publicznych, wychowawców i osób pracujących w usługach, jak również przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości powinno stanowić integralną część strategii integracji.</p> <p>▶ Instytucje publiczne powinny wykształcać kompetencje językowe i kulturowe osób w edukacji, w miejscu pracy, w kulturze i w procesie tworzenia polityki.</p> <p>▶ Zawsze gdy to możliwe, władze publiczne powinny współpracować z organizacjami pracodawców i pracowników oraz w razie potrzeby przeprowadzać analizę potrzeb w sektorach, w których występuje duży niedobór siły roboczej i opracowywać odpowiednie programy praktyk, które są dostępne również dla migrantów, w tym dla osób ubiegających się o azyl.</p>	<p>▶ Należy starannie rozważyć innowacyjne podejście do uznawania kwalifikacji migrantów, takie jak Paszport Kwalifikacji Uchodźców Rady Europy. Służby zajmujące się kwestiami zatrudnienia powinny oceniać umiejętności oraz doświadczenie migrantów i osób ubiegających się o azyl oraz dopasowywać je do lokalnych pracodawców.</p>

Docenianie różnorodności	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
		<p>► Pojęcie różnorodności jako wspólnej wartości powinno zostać włączone do kluczowych zasad systemów edukacji oraz do wszystkich właściwych programów nauczania przedmiotów szkolnych. W programach nauczania historii należy przyjąć wieloperspektywiczność. Konkretne programy nauczania powinny rozwijać lub integrować edukację międzykulturową jako podejście przekrojowe.⁷³</p> <p>► Należy kontynuować edukację włączającą społecznie i zwalczać segregację⁷⁴ w edukacji. Różnorodność wśród studentów i nauczycieli ze względu na pochodzenie kulturowe i społeczne powinna stanowić priorytet, jako kluczowy czynnik włączającej społecznie edukacji.</p> <p>► Należy zachęcać do wczesnego zapisywania dzieci migranckiego pochodzenia do przedszkoli, określać ich znajomość języka we wczesnym wieku, udzielać ukierunkowanego wsparcia w celu pozyskiwania w przedszkolu umiejętności językowych i innych oraz właściwie wspierać dzieci w czasie edukacji w szkole podstawowej i średniej, by zmniejszyć różnicę w wynikach nauczania i liczbę przypadków porzucenia szkoły przez dzieci migranckiego pochodzenia, jako środki zapewnienia równych życiowych szans i włączenia społecznego.</p>	<p>► Zaangażowanie mediów w tematykę różnorodności powinno być promowane, np. poprzez szkolenia medialne dla urzędników publicznych zajmujących się kwestiami różnorodności, zachęty do zatrudniania przez media pracowników pochodzących z mniejszości oraz poprzez wsparcie dla mediów mniejszościowych.</p>	

73. W Republice Czeskiej Ramowy Program Edukacyjny obejmuje, wśród przedmiotów wielokierunkowych, edukację wielokulturową mającą na celu zapoznanie uczniów z różnorodnymi kulturami, tradycjami i wartościami innych narodowości żyjących w tym kraju. W Irlandii uczniowie szkół średnich muszą uczęszczać na kurs edukacji obywatelskiej, społecznej i politycznej (CSPE), kurs Junior Certificate dotyczący aktywnego obywatelstwa opartego na prawach człowieka i odpowiedzialności społecznej. Na tym kursie studenci zajmują się zagadnieniami takimi jak równość płci, rasizm i ksenofobia, międzykulturowość, mniejszości i sytuacje konfliktowe. Źródło: Agencja Praw Podstawowych (2017). *Razem w UE: promowanie uczestnictwa migrantów i ich potomków*, str. 43.

74. Na przykład w Danii realizowane są projekty rozmieszczania dzieci migranów w poszczególnych dzielnicach za pomocą usług autobusowych; we Włoszech okólnik ministerialny, który wszedł w życie w latach 2010-11, wymaga rozmieszczania uczniów nieposiadających włoskiego obywatelstwa do szkół i klas utworzonych w każdej szkole, tak aby nie przekroczyć limitu 30% uczniów-cudzoziemców w każdej klasie. Źródło: *Ibid.*, str. 40.

	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
		<p>▶ Systemy edukacyjne powinny promować kulturę demokracji oraz edukację na rzecz aktywnego obywatelstwa, a także rozważyć wdrożenie strategii partycypacyjnych, by zapewnić udział uczniów z mniejszości w procesie decyzyjnym. Ponadto szkoły powinny wspierać migrantów, uchodźców i innych członków społeczności szkolnej w budowaniu umiejętności skutecznego uczestniczenia w procesach decyzyjnych.</p> <p>▶ Należy wspierać urzędywistnienie potencjału migrantów i uchodźców poprzez promowanie przedsiębiorczości, jak również przez dostęp do szkolnictwa wyższego.</p> <p>▶ Należy silnie promować wielojęzyczność w edukacji oraz w sferze publicznej; a ułatwianie uczenia się własnych języków (języków ojczystych) powinno być uważane za czynnik umożliwiający lepsze osiągnięcia w edukacji i mający na celu ochronę różnorodności w społeczeństwie.</p> <p>▶ Należy zidentyfikować przeszkody, jakie napotyka wiele migrantek w dostępie do nauki języka i zawodu oraz do szkolenia zawodowego i wdrożyć środki, by zapewnić rzeczywisty równy dostęp do możliwości nauki i zawodowych szans.</p>		

Promowanie wartościowej interakcji	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
<ul style="list-style-type: none"> ▶ W odseparowanych dzielnicach o niskich dochodach priorytetowo traktowane powinno być inwestowanie w obszary takie jak infrastruktura i łączność z szerszym obszarem miejskim, rozwijanie umiejętności i zdolności ludzi, oferowanie wysokiej jakości szkoleń, usług, edukacji, możliwości nauki języka oraz działalności kulturalnej, co przyczyni się do przyciągnięcia obywateli z innych dzielnic, przy jednoczesnym uniknięciu negatywnych dla spójności społecznej skutków gentryfikacji. ▶ Opracowanie i stosowanie podejścia sponsoringu społecznego (ang. community sponsorship) do kwestii przyjmowania oraz włączenia społecznego migrantów i uchodźców powinno być możliwe poprzez przyjęcie odpowiedzialnego prawa oraz dzięki dzieleniu się wiedzą i budowaniu zdolności do sponsoringu społecznego. ▶ Należy zapewnić wsparcie (wiedza, środki finansowe) dla społeczności przyjmujących uchodźców w oparciu o model sponsoringu społecznego. ▶ Planowanie przestrzenne, zwłaszcza w kontekście miejskim, powinno sprzyjać pozytywnym możliwościom interakcji i zapewniać bezpieczne przestrzenie do dialogu, zamiast zachęcać do oddzielnego życia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wszystkie nowe polityki powinny podlegać audytowi pod względem ich wpływu na segregację, gentryfikację⁷⁵ oraz włączenie społeczne i zapewnienie, że są inkluzywne, otwarte zarówno na migrantów, jak i autochtonów oraz nie istnieją przeszkody w dostępie do nich przez osoby reprezentujące różne środowiska kulturowe. ▶ Należy zachęcać do prowadzenia badań nad tym, czy istnieją bariery przestrzenne w miejscach publicznych stanowiące przeszkodę dla interakcji międzykulturowych. ▶ Należy wspierać szkoły i społeczność edukacyjną w rozwijaniu strategii i umiejętności na rzecz inkluzywnego obywatelstwa. ▶ Społeczność edukacyjna powinna przeprowadzić, wraz z grupami mniejszościowymi, przegląd tego, w jaki sposób przedstawiane są różne grupy w podręcznikach, by usunąć jakiegokolwiek pozostałe fragmenty, które mogłyby sprzyjać uprzedzeniom. Należy też promować przyjmowanie różnych perspektyw w nauce historii. Nauka historii odgrywa żywotną rolę w stawianiu czoła aktualnym wyzwaniom politycznym, kulturalnym i społecznym, z jakimi mierzy się Europa, w szczególności z tymi, jakie stawia coraz bardziej zróżnicowany charakter społeczeństw oraz integracja migrantów i uchodźców w Europie. W stosownych przypadkach nauczanie historii powinno także obejmować rolę odgrywaną w przeszłości przez władze państwowe w budowaniu dyskryminacyjnych praktyk czy przemocy w którejkolwiek z byłych kolonii. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debata publiczna powinna wspierać pluralistyczną tożsamość zbiorową i promować różnorodność. ▶ Publiczną świadomość na temat historii i wpływu migracji należy wspierać przez nieformalną edukację, działania kulturalne i społeczne, biblioteki, muzea, teatry, festiwale itd., które zachęcają do znaczących interakcji między ludźmi o różnym pochodzeniu kulturowym. ▶ Należy zapewnić środki na programy kontaktów międzykulturowych i inicjatywy lokalne, które wspierają pozytywną interakcję między osobami o różnym pochodzeniu etnokulturowym. ▶ Należy utworzyć międzykulturowe grupy zadaniowe wśród pracodawców, aby wspierać zrozumienie potencjału gospodarczego wielojęzycznej siły roboczej, a także aby wzmacniać kompetencje w zakresie rekrutacji i zarządzania różnorodnymi talentami. ▶ Należy wspierać wydarzenia publiczne/kulturalne i programy szkolne, które wykorzystują różnorodność języków w formie pisemnej i mówionej, jak również działania, które zaznajamiają społeczeństwo z podstawami wielu języków obecnych w kraju. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Partnerzy społeczni powinni być motywowani do wspierania jak najwcześniejszej integracji uchodźców na rynku pracy – ułatwionej przez skrócenie czasu oczekiwania po złożeniu wniosku o azyl – w tym przez uznanie jak wielkim może okazać się to krokiem na przód dla uchodźczyń. ▶ Należy wspierać grupy społeczne i stwa obywatelskiego w całym kraju w implementacji strategii zwalczania poglądów. 	

75. Zobacz: Miasta międzykulturowe studium i analiza na temat gentryfikacji.

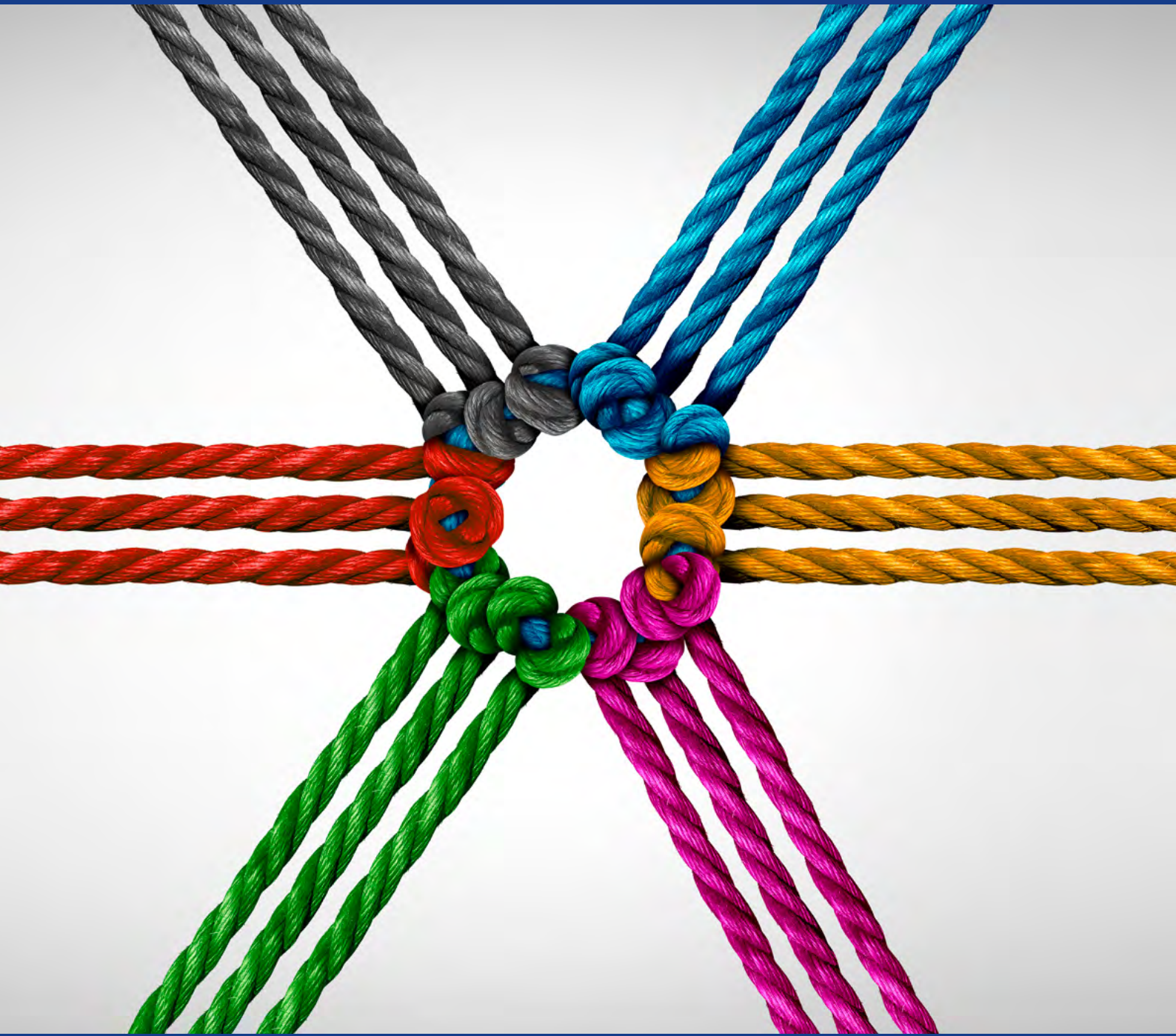
Promowanie wartościowej interakcji	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
Aktywne obywatelstwo i uczestnictwo	<p>▶ W miarę możliwości należy zmienić prawo, aby zapewnić obywatelom mieszkającym w danym kraju możliwość głosowania w lokalnych wyborach po kilku latach pobytu (maksymalnie po pięciu latach).</p> <p>▶ W stosownych przypadkach należy zrewidować przepisy tak, by umożliwić szybkie, płynne i przystępne pod względem kosztów uzyskanie obywatelstwa państwa przyjmującego.</p>	<p>▶ W miarę możliwości, należy oferować kursy przygotowawcze do egzaminów na obywatelstwo dla dorosłych migrantów. Prowadzenie zajęć językowych dla dorosłych migrantów stanowi klucz do osiągnięcia integracji na rynku pracy, a w dłuższej perspektywie do zdawania egzaminów w celu uzyskania długoterminowych pozwoleń na pobyt czy obywatelstwo, ponieważ prawie zawsze w procedurach tych wymaga się znajomości języka/ów kraju przyjmującego.</p>	<p>▶ Należy organizować regularne spotkania i wymiany z radami miejskimi, organizacjami pozarządowymi i innymi organizacjami/ instytucjami, które są kluczowe dla zapewnienia odpowiedniego przepływu informacji, budowania zaufania i tworzenia sieci/partnerstw ze społecznościami migrantów.</p>	<p>▶ Należy udzielać wsparcia projektom, szczególnie na poziomie lokalnym, które dają uprawnienia i zachęcają naturalizowanych migrantów do głosowania i kandydowania w wyborach, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i najsłabszych grup społecznych.</p>
	<p>Prawodawstwo i polityka</p>	<p>Praktyki i systemy instytucjonalne</p>	<p>Kultura, komunikacja i debata publiczna</p>	<p>Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego</p>

76. Zobacz: Miasta międzykulturowe., Podręcznik dotyczący działań policji w społeczności międzykulturowej; dostępny w języku angielskim, francuskim, włoskim, hiszpańskim i ukraińskim.

77. Zobacz: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

Aktywne obywatelstwo i uczestnictwo	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
	<p>▶ Zarządzanie różnorodnością powinno zostać wzmocnione poprzez ustanowienie standardów reprezentacji migrantów i mniejszości w radach takich ciał, jak związki zawodowe, rady szkolne, rady dzielnicowe, rady w przedsiębiorstwach itd.</p> <p>▶ Na różnych szczeblach zarządzania powinno się tworzyć rady międzykulturowe angażujące zarówno społeczność międzykulturowe, jak i autochtonów, by działały jako ciała doradcze w kwestiach związanych z prawami człowieka, równością, imigracją, włączeniem społecznym i różnorodnością, w interesie harmonijnych społeczeństw międzykulturowych.</p>	<p>▶ Należy ustanowić ciała lub platformy partycypacyjne w celu wspólnego opracowania, wdrożenia i monitorowania implementacji strategii integracyjnych, angażujących wielu interesariuszy z władz lokalnych i regionalnych, społeczeństwa obywatelskiego (w tym organizacji migrantów/uchodźców), naukowców i partnerów społecznych.</p> <p>▶ Należy przygotować moduły szkoleniowe dla pracowników władz krajowych i lokalnych, które centra muszą się będą na znaczeniu i mechanizmach innowacji społecznych i uczestnictwa jako narzędziach zarządzania publicznego.</p> <p>▶ Migranci, uchodźcy i wszyscy inni członkowie społeczeństwa powinni zostać upodmiotowieni i otrzymać możliwość uczestniczenia w kształtowaniu polityki oraz w opracowywaniu i świadczeniu usług. Dzięki temu wykorzystane zostaną zalety różnorodności i zapobiegnie się postzeganiu niektórych kategorii ludzi jako jedynie biorców społecznej pomocy, którzy nie wnoszą żadnego wkładu.</p>	<p>▶ Należy opracować narzędzia informacyjne w celu zaangażowania różnych mieszkańców, a w szczególności nowoprzybyłych, w debatę publiczną. Mogą to być grupy w mediach społecznościowych czy fora online danych społeczności, promujące zaangażowanie grup, do których trudno dotrzeć. Należy podkreślać, że te przesłanie są otwarte na wszystkich oraz zapewniają właściwą moderację, tak aby zapobiegać i karać za wyrażanie nietolerancji, uprzedzeń i nienawiści.</p>	<p>▶ Należy udzielać wsparcia projektom, szczególnie na poziomie lokalnym, które dają uprawnienia i zachęcają naturalizowanych migrantów do głosowania i kandydowania w wyborach, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet i najstarszych grup społecznych.</p> <p>▶ Należy wspierać społeczny i polityczny udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz inicjatyw zajmujących się równością, prawami człowieka, różnorodnością i włączeniem, w tym stowarzyszeń grup mniejszościowych (w szczególności tych organizacji, które koncentrują się na różnorodności swojego członkostwa i działają jako „łącznicy międzykulturowi”).</p> <p>▶ Należy zachęcać migrantów i mniejszości do działania w stowarzyszeniach społeczeństwa obywatelskiego (zarówno tych dotyczących ich kultury, jak i tych ogólnospołecznych).</p> <p>▶ Stowarzyszenia powinny być przeszkolone w docieraniu do migrantów i mniejszości oraz korzystać z ich umiejętności i punktu widzenia w kształtowaniu swojej działalności.</p> <p>▶ Należy promować podejście oparte na współpracy, które łączy osoby pracujące w edukacji, rodziców, pracowników służb socjalnych i społeczność lokalną w rozwiązywaniu problemów i zapewnianiu uczniom sukcesów w nauce.</p>

Aktywne obywatelstwo i uczestnictwo	Prawodawstwo i polityka	Praktyki i systemy instytucjonalne	Kultura, komunikacja i debata publiczna	Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego
		<p>▶ Należy zapewnić wsparcie na szczeblu lokalnym i krajowym platformom na rzecz przemyślanego i partycypacyjnego kształtowania polityki, które otwarte będą zarówno na obywateli jak i cudzoziemców mieszkających w danym kraju, upewniając się, że są oni w pełni zaangażowani we wszystkie etapy i poziomy procesu tworzenia polityki.</p> <p>▶ Nowoprzybyli i osoby o zagranicznych korzeniach powinny być włączone w wewnętrzne struktury zarządzania i decyzyjne organizacji otaczających środki publiczne (organizacje pozarządowe itd.).</p>		<p>▶ Należy podejmować ukierunkowane inicjatywy zachęcające migrantki do udziału w społeczeństwie obywatelskim, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet pochodzących ze społeczeństw patriarchalnych.</p>



Rozdział 4

Struktura strategii integracji międzykulturowej

Chociaż istota każdej krajowej/wielopoziomowej strategii integracji międzykulturowej będzie z definicji zaprojektowana dla danego państwa członkowskiego, to jej wzorzec może być wspólny dla wszystkich członków Rady Europy i powinien opierać się na najlepszych praktykach w zakresie kształtowania polityki.

Można powiedzieć, że każda skuteczna polityka publiczna, niezależnie od jej treści, zawiera pewne elementy, określone w tej 10-cio punktowej strukturze:⁷⁸

1. oparta na dowodach analiza rozpatrywanej sytuacji, wykonana przez pryzmat równości, różnorodności, interakcji i uczestnictwa;
2. nadrzędny cel, jakim jest określenie oczekiwanego wyniku danej polityki, i jego zalety dla całego społeczeństwa;
3. zestaw konkretnych zamierzeń, które realizowałyby ten cel, gdyby zostały osiągnięte;
4. prawodawstwo, polityki, programy, projekty i inicjatywy już istniejące lub opracowane wraz z osobami z nich korzystającymi, przyjęte w celu wdrożenia tejsze polityki;
5. struktury/mechanizmy potrzebne do zapewnienia spójnych ram oraz do kierowania pełną i skuteczną realizacją strategii;
6. wyznaczone podmioty odpowiedzialne za wdrażanie danej polityki, w tym także zaangażowane w jej współtworzenie osób korzystających z tej polityki;
7. skala i źródło zasobów wymaganych do wdrożenia;
8. nośniki oraz plan komunikowania polityki, a także adresaci komunikatu;
9. opracowanie kwestii monitoringu i ewaluacji skuteczności tejsze polityki; a także
10. środki służące do przeglądu i rewizji polityki w tym świetle.

⁷⁸ 10 elementów modelu odpowiada kolejności ustalania programu (1), zainicjowanie (2), podjęcie decyzji (3), wdrażanie (4-8), ocena (9), rewizja (10) określonych przez Andrew J. Jordan i Andrea Lenschow (2008) „Integracja środowiska na rzecz zrównoważonego rozwoju: wprowadzenie”, w Jordan i Lenschow (red.), *Innowacje w polityce środowiskowej? Integracja środowiska na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Edward Elgar, Cheltenham, Wielka Brytania. Ten szablon polityki został wykorzystany przez kilku członków ICC przy opracowywaniu miejskich strategii międzykulturowych, m.in. dla Valletty: www.coe.int/en/web/interculturalcities/valletta.

Chociaż są to ogólne wymogi wynikające z najlepszych praktyk tworzenia polityki, to są one szczególnie ważne w przypadku wyzwania, jakim jest międzykulturowa, włączająca społecznie integracja, z powodu swojej skomplikowanej, przekrojowej i wszechstronnej natury. Na przykład, w portugalski plan strategiczny dotyczący migracji zaangażowanych jest 12 ministerstw. Krajowa Wysoka Komisja ds. Migracji, ACM (Alto Comissariado para as Migrações), jest kluczową instytucją publiczną odpowiedzialną przed Prezydenturą Rady Ministrów, zaangażowaną w opracowanie, wdrażanie i ocenę opartej na dowodach polityki w tej dziedzinie. Podobnie w Quebecu w 2015 r. w opracowanie strategii integracji międzykulturowej „Razem jesteśmy Québekiem” zaangażowanych było 25 departamentów.

Wspólne może być również zobowiązanie do udziału na szeroką skalę społeczeństwa w opracowaniu, realizacji, wdrażaniu i ewaluacji strategii. Chociaż tylko kluczowi interesariusze, tacy jak władze lokalne i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, będą chcieli zaangażować się w szczegółowe kwestie lub będą mieć odwagę to zrobić, to sam model pozwala na zaangażowanie całego społeczeństwa w debatę na temat kluczowych kwestii: wyzwań, korzyści oraz wynikających z tego celu i zamierzeń. To samo w sobie jest kluczem do podniesienia jakości debaty publicznej i politycznej na temat wyzwań i pozytywnego potencjału integracji oraz zapewnienia, że strategia ma powszechną legitymizację i jest silnie zakorzeniona w terenie. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że tylko organizacje pozarządowe zajmujące się migrantami i uchodźcami będą rzeczywiście uczestniczyć, a odpowiedzialność obywateli i organizacji w szerszym społeczeństwie za integrację międzykulturową pozostanie niezauważona. Pierwszy niemiecki plan integracji pojawił się w 2007 r. po serii szczytów integracyjnych (Integrationsgipfel), podczas których „po raz pierwszy przy jednym stole spotkali się przedstawiciele rządu federalnego i migranci, zwłaszcza muzułmanie”. Odzwierciedlało to szersze odejście od etnokulturowej definicji tego, co oznacza bycie Niemcem, w kierunku obywatelskiej koncepcji „patriotyzmu konstytucyjnego”. Odzwierciedlało to również złagodzenie napięć pomiędzy zwolennikami różnych opcji znaczenia integracji. Przedstawiciele różnych stron określali ją jako proces dwustronny, nakładający

wymagania zarówno na społeczeństwa przyjmujące, jak i na nowoprzybyłych.⁷⁹

Uczestnictwo, jako niezbędny element otwartego rządzenia, oznacza tworzenie kanałów bezpośredniego i partycypacyjnego dialogu z kluczowymi podmiotami społecznymi, a także polityk mających na celu promowanie przestrzeni do interakcji obywateli i współodpowiedzialności za opracowanie i wdrażanie strategii międzykulturowej. Zachęcanie do uczestnictwa oznacza również zapewnienie instrumentów i szkoleń w zakresie kompetencji funkcjonariuszy publicznych, którzy mają bezpośredni kontakt ze zróżnicowaną populacją. Co więcej, efektywne uczestnictwo społeczności zróżnicowanych kulturowo jest często dodatkowo komplikowane przez specyficzne bariery, z jakimi się borykają. W celu uwzględnienia tej specyfiki należy dokonać niezbędnych dostosowań, w tym poprzez radzenie sobie z różnorodnością językową, zwiększenie elastyczności czasowej, otwarcie szerszej gamy kanałów dostępu do informacji, ułatwienie dostępu do procesów i ich zrozumienia, zapewnienie mediacji i profesjonalnego moderowania dyskusji itd.⁸⁰

Skuteczna krajowa strategia integracji międzykulturowej nieuchronnie będzie musiała obejmować wszystkie elementy modelu, uznając ich wzajemne powiązania. W każdym z tych 10 punktów przedstawiono pięć wspólnych wymogów wraz z uzasadnieniami. To, co się proponuje w niniejszym modelu, wywodzi się z dobrych praktyk wyłaniających się z już istniejących strategii, zarówno krajowych, jak i na poziomie gminy.

Proces opracowywania strategii powinien się charakteryzować zaangażowaniem wszystkich odpowiednich podmiotów społecznych na wszystkich etapach, w tym niższych szczeblach administracji, oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywateli, posiadających bogatą wiedzę, zaczerpniętą z sytuacji w terenie. W tym sensie proces opracowywania, wdrażania i monitorowania strategii jest prawie tak samo ważny, jak wyniki, które ma ona osiągnąć. Ta kluczowa rola stałego udziału społeczeństwa zapewni, że strategia będzie odpowiednia, dynamiczna i będzie z czasem ewoluować.

Strategia powinna również solidnie opierać się na obiektywnych dowodach, czerpiąc z oficjalnych statystyk, ale także uznawać wartość niezależnych ekspertów ze środowiska akademickiego i nie tylko. Powinna obejmować fakty dotyczące różnorodności demograficznej, a także dane z badań na temat

nastawienia społeczeństwa do powiązanych z nią kwestii. Powinna brać pod uwagę nierówności na rynku pracy i warunki społeczne, zróżnicowane wyniki w edukacji, segregację w zakresie mieszkalnictwa, częstotliwość przestępstw z nienawiści itd. Z kolei w ramach strategii należy stale gromadzić odpowiednie dane na temat realizacji jej celów, tak, aby pełny obraz był aktualizowany przez trendy.

Ponadto modelowa strategia międzykulturowa powinna uwzględniać perspektywę płci, przełamując stereotypy i wzorce społeczno-kulturowe, które tworzą nierówne relacje władzy pomiędzy kobietami i mężczyznami, oraz brać pod uwagę wielokrotną i interseksjonalną dyskryminację, jakiej doświadczają kobiety. Podejście zrównoważone pod względem płci powinno zostać włączone do procesów planowania i wdrażania zarówno z przekrojowego punktu widzenia (we wszystkich planowanych działaniach), jak i z konkretnego punktu widzenia (w przypadku rozwiązywania konkretnych sytuacji migrantek). W tej dziedzinie inspiracją może być miasto Bilbao (Hiszpania). Strategiczna oś programu „Kobiety, zdrowie i przemoc” opiera się na upodmiotowieniu kobiet imigrantek poprzez zapobieganie przemocy ze względu na płeć, promowanie praw oraz zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego i tworzenie kanałów komunikacji ze społecznościami reprezentującymi uczestniczące w programie kobiety. Pomaga to w podnoszeniu świadomości i informowaniu kobiet w ich środowiskach oraz z ich otoczenia przez zastosowanie tzw. efektu mnożnikowego, który zapewnia wpływ na większą liczbę kobiet, które w przeciwnym razie zostałyby pominięte. Program zawiera specyficzny cel ukierunkowany na kompleksowe zapobieganie okaleczeniu żeńskich narządów płciowych.⁸¹

W idealnym przypadku wielopoziomowa strategia integracji międzykulturowej powinna obejmować kolejno następujące elementy:

Oparta na dowodach analiza problemu do rozwiązania

Strategia powinna zaczynać się od kluczowych wyzwań związanych z różnorodnością i włączeniem społecznym, jasno zidentyfikowanych przez ekspertów i praktyków pracujących w tym obszarze, zgodnie z tym jak przejawiają się one w danym państwie członkowskim. Stereotypy i fałszywe założenia dotyczące liczby migrantów i ich wpływu występują w całym społeczeństwie i wpływają na podejmowanie decyzji odbiegających od włączającego, międzykulturowego podejścia. Dokładne statystycznie przedstawienie rzeczywistego zróżnicowania

⁷⁹ Williams H. (2014), „Zmiana narracji narodowej: ewolucja obywatelstwa i integracja w Niemczech, 2000-10”, *Journal of Contemporary History* tom 49, Nr 1, str. 54-74.

⁸⁰ Zobacz: *La implementación de procesos participativos interculturales en el ámbito local* [Realizacja partycypacyjnych procesów międzykulturowych w sferze lokalnej], RECI/KALEIDOS.

⁸¹ Więcej informacji (po hiszpańsku): www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=en&page-id=1279167082824&pagename=Bilbaonet%2FPPage%2FBIO_Li-stado.

demograficznego kraju jest również ważne, aby zapobiec rozwojowi rasizmu, mowy nienawiści i ruchów ksenofobicznych.

Podobnie, potrzebne są dowody, aby zmierzyć zakres nierówności, których mogą doświadczać członkowie społeczności mniejszościowych (zróżnicowanych ze względu na płeć) w dziedzinie zatrudnienia i innych dziedzinach, które, jeśli zostaną rozwiązane poprzez działania pozytywne, pomogłyby lepiej wykorzystać ich talenty. Ważna byłaby również znajomość stopnia segregacji w mieszkalnictwie i szkolnictwie. Ponadto systematyczne kompilowanie danych dotyczących przestępstw z nienawiści, w odróżnieniu od przestępstw powiązanych (np. napaści), a także danych dotyczących mowy nienawiści i zachęcanie przez policję do pełnego zgłaszania przez ofiary przestępstw, ma ogromne znaczenie dla zrozumienia skali wyzwania, jakim jest nietolerancja.

Badania powinny również mieć na celu przedstawienie dowodów na korzyści płynące z różnorodności. W 2008 r. badanie Fundacji Bertelsmanna wykazało, że gdyby Niemcy zainwestowały w upodmiotowienie migrantów w zdobywaniu wykształcenia i wchodzeniu na rynek pracy po stawkach porównywalnych z rdzennymi Niemcami, a nie w środki przeznaczone na opiekę i pomoc dla migrantów, państwo niemieckie zaoszczędziłoby w regionie do 15,6 mld euro.⁸²

Norweski Dyrektoriat ds. Integracji i Różnorodności publikuje ogólny raport na temat stanu integracji i uczestnictwa populacji imigrantów przy użyciu różnych wskaźników (zobacz: www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/).

Podstawę niniejszego raportu stanowią dane z norweskiego urzędu statystycznego, który dostarcza władzom odpowiednich statystyk. Rząd (Ministerstwo Edukacji i Badań – Departament Integracji) finansuje statystyki, które monitorują sytuację imigrantów na podstawie różnych zmiennych, takich jak zatrudnienie, edukacja, mieszkalnictwo, dochody, postawy itp. za pośrednictwem norweskiego urzędu statystycznego (SSB) (zob.: www.ssb.no/en/).

OBITen to wspólna inicjatywa Cabildo z **Teneryfy** (Hiszpania) i Uniwersytetu La Laguna, uruchomiona w 2001 r. w celu promowania badań naukowych nad ruchami migracyjnymi na Teneryfie. Priorytetem jest potrzeba zastosowania podejścia opartego na dowodach do planowania i wdrażania polityki różnorodności. Od momentu powstania,

OBITen dostarczył władzom publicznym cennych informacji na temat orientacji polityki publicznej i zasobów. OBITen regularnie organizuje seminaria techniczne w celu pogłębienia zrozumienia przepływów migracyjnych, zarządzania różnorodnością i międzykulturowości. Obecnie odgrywa kluczową rolę w planowaniu i wdrażaniu międzykulturowej strategii Cabildo. Pozytywne wyniki utworzenia OBITen wykazały korzyści płynące z długoterminowego planowania strategicznego opartego na uczestnictwie obywateli. Zaowocowało to powstaniem programu „Razem w tym samym kierunku”, który obecnie stanowi międzykulturową strategię Cabildo. Strategia jest wdrażana wspólnie przez władze lokalne, uniwersytet i społeczeństwo obywatelskie, ale jest w pełni finansowana przez Cabildo i Rząd Regionalny Wysp Kanaryjskich.

Wreszcie, Lokalne Obserwatorium Imigracyjne Rady Miasta **Bilbao** (Hiszpania) regularnie przeprowadza barometr postrzegania imigracji. Obejmuje to szczegółową analizę głównych stereotypów, uprzedzeń i plotek mieszkańców związanych z imigracją i różnorodnością w gminie.

Kluczowe elementy:

- zidentyfikować zróżnicowanie demograficzne kraju, jego odmiany i trendy;
- ustalić, gdzie istniejące polityki nie pozwalają społecznościom migrantów/mniejszości na realizację ich aspiracji i potencjału oraz dlaczego (zidentyfikować różnicę w równości). Szczególną uwagę należy zwrócić na ocenę kluczowych obszarów integracji, takich jak zatrudnienie, zdrowie, edukacja i mieszkalnictwo, w celu ustalenia wszelkich kwestii decydujących o niekorzystnej sytuacji. Istotny element tej oceny powinna stanowić perspektywa płci;
- zlokalizować źródła rzeczywistych lub ukrytych tarć międzykulturowych i rozważyć doświadczenia grup mniejszościowych w kluczowych relacjach z szerszym społeczeństwem i jego instytucjami oraz z organizacjami sektora publicznego i prywatnego;
- określić, które instytucje i organizacje są odpowiedzialne za eliminowanie luk równościowych i tarć międzykulturowych, oraz dotychczas wdrożone przez nie rozwiązania (zarówno te skuteczne jak i nieskuteczne);
- zidentyfikować dobre przykłady, w których w określonych organizacjach lub terytoriach różnica szans i osiągnięć jest mniejsza, a zaufanie społeczne ponad różnicami etnicznymi i kulturowymi jest wyższe, oraz zbadać podejścia, które przyczyniły się do tego wyniku;
- szeroko korzystać z niezależnych badań, aby zapewnić obiektywność tych dowodów;

⁸² Zobacz: Fritschi T. and Jann B. (2008), *Koszty społeczne niedostatecznej integracji imigrantów w Niemczech*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, Germany; oraz „Integracja: co działa?”, raport z badań autorstwa Vidhyi Ramalingama dla Institute for Strategic Dialogue ze wsparciem Open Society Institute.

g) na tym krytycznym początkowym etapie zapewnić głos mniejszościowym organizacjom pozarządowym, a także organizacjom pozarządowym reprezentującym społeczną większość, które posiadają odpowiednią wiedzę fachową, oraz ocenić wszelkie szczególne potrzeby wynikające z tego, w jaki sposób ludzie decydują się wyrażać swoją tożsamość.

Nadrzędny cel związany z wyzwaniem integracji międzykulturowej

Cel strategii powinien wynikać z powyższych czynników i wyzwań związanych z równością i różnorodnością. Posiadanie silnego, prostego celu, który wyraźnie pasuje do kontekstu krajowego i który otwarcie odnosi się do oczywistych wyzwań, ma zatem kluczowe znaczenie. Powinien on jednak stanowić pozytywną deklarację – rozwiązanie – uznając korzyści dla spójności społecznej, afirmację praw człowieka, rozwój gospodarczy, witalność demograficzną, zobowiązania humanitarne, bezpieczeństwo i dobrobyt oraz ogólnie korzyści wynikające z różnorodności, które ma objąć strategia. Nie jest to kwestia zastosowania jakiegokolwiek strategii politycznej – w zajmowaniu się sprawami integracji niezbędna jest uczciwość. W tym kontekście przywództwo polityczne polega na oferowaniu zorientowanego na przyszłość alternatywnego przesłania, równoważącego wyzwania i możliwości związane z różnorodnością i równością, które większość obywateli – nie tylko członków społeczności mniejszościowych – czuje, że może przyjąć.

Taka wizja powinna się opierać na mocnych dowodach na wartość różnorodności i równości dla postępu społecznego i gospodarczego. Międzykulturowe podejście do integracji dostarcza kluczowych argumentów za taką wizją: na przykład badanie przeprowadzone przez Grupę ds. Polityki Migracyjnej, zestawiające wyniki miast w Indeksie Miast Międzykulturowych i w Indeksie Jakości Życia w Miastach Europejskich, wykazało silne powiązanie statystyczne między lokalną polityką międzykulturową a lokalnym dobrobytem, i ujawniło, że polityki międzykulturowe nie zrażają wyborców. Miasta o silniejszej polityce międzykulturowej, zwłaszcza w zakresie włączania międzykulturowości do głównego nurtu, częściej mają populacje, które wierzą, że obcokrajowcy są dobrzy dla ich miasta, a lokalne usługi i instytucje publiczne są godne zaufania i skuteczne. Kiedy obywatele wierzą w otaczające ich ramy społeczne, są bardziej skłonni do zaangażowania się i odgrywania aktywnej roli w ich rozwoju.⁸³

⁸³ Grupa ds. Polityki Migracyjnej (2017), „W jaki sposób podejście integracji międzykulturowej prowadzi do lepszej jakości życia w różnych miastach”, artykuł dla sieci ICC.

Społeczeństwo otwarte będzie stale odnawiać się dzięki osobom przyciąganym jego możliwościami i przyczyniającym się do jego żywotności. Spójne społeczeństwo to takie, w którym wszyscy jego członkowie będą mogli czuć się bezpiecznie – i być skłonni przeznaczyć więcej środków na programy społeczne, ponieważ mniej zasobów zostanie wchłoniętych przez system wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

W Szwajcarii Program Integracji Kantonalnej (PIC 2018-2021) oraz Agenda na rzecz Integracji Szwajcarii (AIS) stanowią ramy dla polityk i środków integracyjnych, w tym kursów językowych. Kanton Neuchâtel (członek programu Miast Międzykulturowych) odniósł duży sukces w ich wdrażaniu, organizując kursy językowe; kursy informatyczne; budowanie zdolności do zawodowej integracji migrantów; utworzenie sieci „doradców ds. integracji społecznej i zawodowej”, którzy zapewniają indywidualną i spersonalizowaną opiekę nad osobami ze środowisk azylowych; działania związane ze wsparciem rodzicielstwa i wczesnego dzieciństwa (promowanie dostępu do placówek opieki nad dziećmi, zwiększanie wielojęzyczności rodziców i dzieci); dotacje na działania promujące wspólne życie, zrozumienie miejsca życia i zaangażowanie migrantów w społeczność lokalnej; szkolenia w zakresie różnorodności dla specjalistów z różnych dziedzin (zdrowie, policja, zatrudnienie, poradnictwo społeczne i zawodowe, wczesne dzieciństwo); współpraca z miastami kantonu w celu koordynowania przyjmowania nowoprzybyłych; wprowadzenie procedury opartej na postawie obywatelskiej (zachęcającej, a nie zmuszającej) w celu nabycia obywatelstwa; utworzenie systemu informacyjnego dla nowych migrantów zwłaszcza w języku ich pochodzenia; koordynacja działań uświadamiających w kwestiach rasizmu i dyskryminacji (w tym Tydzień Akcji przeciwko Rasizmowi); koordynacja „Wspólnoty na rzecz Integracji i Spójności Wielokulturowej”, która skupia przedstawicieli społeczności migrantów oraz podmioty zajmujące się integracją migrantów.

Rada Stanowa Kantonu Neuchâtel postanowiła również uwzględnić różnorodność jako zasób w swoim obecnym programie legislacyjnym. Ta ambicja Rady Stanowej ma na celu potwierdzenie historycznego zaangażowania kantonu w międzykulturowość, ale także wzmocnienie wzorcowego charakteru władz lokalnych w zakresie zarządzania różnorodnością. Jednym ze sztandarowych działań kantonu jest wdrożenie mapy drogowej na rzecz otwartego i egalitarnego państwa. Ta mapa drogowa jest przekrojowa (ponieważ ostatecznie dotyczy całej administracji kantonowej i kilku gmin w kantonie) i kompleksowa, ponieważ opiera się na 3 osiach:

- 1) Docenianie różnorodności przez przykładne państwo;
- 2) Docenianie różnorodności poprzez zapewnienie równego dostępu do świadczeń;
- 3) Docenianie różnorodności jako pracodawca.

Należy również zauważyć, że miasto Neuchâtel realizuje działania na rzecz integracji i różnorodności na poziomie gminnym. W 2018 r. wdrożyło politykę integracji międzykulturowej, której fundamenty opierają się na ramach politycznych Konfederacji Szwajcarskiej i Kantonu Neuchâtel, a także na międzynarodowych standardach i *źródłach*. Celem polityki integracji międzykulturowej Miasta Neuchâtel „jest promowanie spójności społecznej, równej godności i dobrobytu dla wszystkich osób mieszkających w gminie przez tworzenie niezbędnych warunków, poprzez wybory polityczne, dla utrzymania harmonijnych relacji opartych na wzajemnym zrozumieniu”.

Główna zasada polityki praw człowieka miasta **Reykjavík** (Islandia) opiera się na międzynarodowych traktatach dotyczących praw człowieka, ustawodawstwie i zasadzie równości. Zasady równości i niedyskryminacji znajdują się również w art. 65 islandzkiej konstytucji. Stanowią one, że wszyscy ludzie powinni korzystać z praw człowieka, być równi w świetle prawa i nie powinni być dyskryminowani ze względu na pewne cechy lub inne nieobiektywne powody. Gdy podejmowane są decyzje, które mogą mieć zróżnicowany wpływ na ludzi z powodu ich pozycji, miasto Reykjavík musi skonsultować się z organizacjami zwalczającymi dyskryminację osób danej grupy. Polityka Praw Człowieka ma na celu promowanie aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie i stanowi, że należy doceniać wkład każdej osoby. Miasto angażuje się w różne modele i polityki dotyczące integracji międzykulturowej. Jednym z celów jest umożliwienie wszystkim mieszkańcom korzystania z różnorodnej, tętniącej życiem kultury i społeczności, w której wiedza, otwartość, równość i wzajemny szacunek charakteryzują relacje między ludźmi o różnym pochodzeniu. Wszystkie instytucje miejskie muszą dostosować się do społeczeństwa międzykulturowego i realizować „Politykę wobec Imigrantów, Uchodźców i Osób ubiegających się o azyl” w swoich planach pracy na wszystkich poziomach.

„Plan Miejski na rzecz Obywatelstwa i Różnorodności” Rady Miasta **Bilbao** ustanawia – jako cel swojej strategii – zobowiązanie do „rozwoju społeczeństwa międzykulturowego, w którym różnice mogą być uwzględniane w ramach równości, i w którym promuje się różnorodność zasobów każdego obywatela w celu współtworzenia

i przyczyniania się do rozwoju miasta”. Miasto, w którym każdy aktywnie uczestniczy i w którym każdy ma możliwość uczestniczenia we wspólnym projekcie współistnienia. Plan „steruje polityką publiczną z perspektywy międzykulturowej w celu wzmocnienia spójności społecznej i rozwoju miasta, przy maksymalnym wykorzystaniu zalet różnorodności”.

Kluczowe elementy:

- a) ułatwiać regularną debatę publiczną na temat tego, jak najlepiej sprostać wyzwaniom integracji międzykulturowej i jakie ona niesie ze sobą możliwości;
- b) wyznaczyć cel dla strategii, która pozytywnie afirmuje integrację jako proces dwukierunkowy, oparty na równym dostępie do praw i szans bez dyskryminacji, na działaniach na rzecz eliminowania niekorzystnej sytuacji i nierówności dla wszystkich grup, oraz jako proces przynoszący korzyści całemu społeczeństwu;
- c) unikać nadmiernie aspirującej wizji, której nie da się zrealizować w terenie;
- d) przyjąć język równości i integracji, przekazując przesłanie, że dyskryminacja prowadzi do marnowania talentów i potencjału ludzkiego, podczas gdy różnorodność i równość prowadzą do dobrobytu i lepszego życia dla wszystkich;
- e) zapewnić zgodność z innymi kluczowymi strategiami, m.in. na rzecz zrównoważonego rozwoju i współpracy na rzecz rozwoju; oraz
- f) skoncentrować się na korzyściach płynących z różnorodności dla całego społeczeństwa.

Zestaw zamierzeń, które pomogą zrealizować cel

Jasny i przekonujący cel musi zostać rozbity na zestaw odrębnych zdefiniowanych zamierzeń, poprzez które będzie realizowany – lub wyrażony przez jasną teorię zmiany. Jeśli ten proces wyartykułowania celu i związanych z nim zamierzeń nie zostanie właściwie przeprowadzony, to rezultatem będzie prawdopodobnie aspiracyjna wizja, której nie będzie można wdrożyć w praktyce, oraz opisowy zestaw dziedzin (rynek pracy, mieszkalnictwo itd.), które stają się jedynie rubrykami, pod którymi gromadzone są długie listy niepowiązanych ze sobą działań integracyjnych. Jest to w rzeczy samej powtarzająca się słabość w opracowanych do tej pory krajowych strategiach integracyjnych, występująca właśnie na tym etapie procesu kształtowania polityki: brak jasno określonych zamierzeń „do realizacji”, które z kolei powinny wskazywać i kształtować konkretny sposób ich wdrożenia.

Austria wyznaczyła jasne zamierzenia i środki dotyczące integracji migrantów w ramach swojego Krajowego Planu Działań na rzecz Integracji (NAP.I – ustanowionego od stycznia 2010 r.). Oprócz ogólnych wytycznych polityki integracyjnej, NAP.I szczegółowo omawia wyzwania, zasady i cele w następujących obszarach działania: i) język i edukacja, ii) praca i zawód, iii) praworządność i wartości, iv) zdrowie i sprawy socjalne, v) dialog międzykulturowy, vi) sport i wypoczynek, vii) tryb życia oraz viii) regionalny wymiar integracji.

Ustawa o integracji z 2017 r. stanowi duży postęp: wraz z nią Austria zapewnia jasne zasady dla spójności społecznej i pokoju społecznego. Realizacja celu pomyślanej integracji przynosi korzyść dla całego społeczeństwa. Ustawa o integracji kieruje się zasadą „integracji opartej na zasługach”. Istotnymi czynnikami są: znajomość języka niemieckiego, samowystarczalność ekonomiczna oraz poszanowanie praw i wartości austriackich i europejskich. Ustawa o integracji określa prawa i obowiązki osób uprawnionych do azylu i ochrony uzupełniającej oraz obywateli państw trzecich posiadających prawo do legalnego pobytu.

Obecnie opracowywany jest również krajowy plan działania (NAP) przeciwko rasizmowi i dyskryminacji. Jego *głównym celem jest zaangażowanie wszystkich odpowiednich podmiotów (ministerstw, krajów związkowych, organizacji pozarządowych, społeczeństwa obywatelskiego)*, ukierunkowanie na odpowiedzialne organy i osoby, a także stymulowanie dyskursu publicznego i badań oraz wdrażanie NAP poprzez inicjatywy, projekty i działania.

Na podstawie programu rządowego wdrażana jest obecnie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, których problem dotyczy, krajowa strategia walki z antysemityzmem.

Pierwszy taki plan, przygotowany w **Hiszpanii** w 2007 r., pozostaje wzorem do naśladowania. Wyznacza on 10 zamierzeń, podzielonych na szereg konkretnych działań, które kompleksowo zapewniły szeroki zakres interwencji. Druga edycja, trwająca od 2011 r., z perspektywy czasu wykazała, że istniała właściwa spójność między różnymi elementami, od diagnozy przez programy i środki aż do wyników.⁸⁴

„Plan Miejski na rzecz Obywatelstwa i Różnorodności” opracowany przez Radę Miasta **Bilbao** (Hiszpania) określa ogólny cel i konkretne zamierzenia w 15 Obszarach Interwencji, zgodnych z Indeksami Miast Międzykulturowych.

„Polityka **Reykjavíku** (Islandia) dotycząca Imigrantów, Uchodźców i Osób ubiegających się

o azyl” odzwierciedla różne role gminy i dzieli jej odpowiedzialność na pięć różnych dziedzin: miasto jako organ, pracodawca, usługodawca, partner i zleceniodawca w ramach zamówień publicznych. Następnie wybierane są działania mające na celu budowanie integracyjnego społeczeństwa przy pełnym wsparciu gminy.

Kluczowe elementy:

- skonsultować ze wszystkimi zainteresowanymi stronami oczekiwane rezultaty, które pociągają za sobą realizacja celu;
- określić cel jako zbiór odrębnych zamierzeń, które adresowane są do całego społeczeństwa, a nie tylko do migrantów i mniejszości;
- zachować liczbę tych zamierzeń poniżej 10;
- upewnić się, że są to zamierzenia „do realizacji”, a nie tylko opisowe dziedziny polityki; oraz
- upewnić się, że każde zamierzenie ma do osiągnięcia określony rezultat, a nie tylko dąży się do jego realizacji.

Programy i projekty do opracowania i wdrożenia wspólnie z osobami z nich korzystającymi

Do dobrze przemyślanych zamierzeń należy dopasować określoną liczbę narzędzi, w tym prawodawstwo, polityki, programy, projekty, środki i działania. Mogą one obejmować już istniejące zasoby, które należałoby po prostu przekierować w uporządkowany i skoordynowany sposób w kierunku zamierzeń i wokół poszczególnych użytkowników, uznając, że w wielu przypadkach ci ostatni będą mieli złożone potrzeby. Jeśli chodzi o programy i projekty, władze publiczne powinny pamiętać, że organizacje pozarządowe mogą czasami być bardziej elastyczne i reaktywne jako realizatorzy projektów niż podmioty rządowe, ale te ostatnie muszą nadal odpowiadać za proces i koordynować działania, zapewniając ich trwałość i wpływ wraz z upływem czasu. Należy zatem zadbać o to, by nie przekierowywać nowoprzybyłych osób od jednego podmiotu zajmującego się określonym problemem do drugiego, ale by zamiast tego opracowywać strategię i jej zamierzenia z naciskiem na realne rozwiązywanie problemów.

⁸⁴ Zobacz: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=53CAE156-EC04-F55F-50018C-9179C2F7AA> (po hiszpańsku).

Trzonem **niemieckiego** podejścia jest program integracyjny, który łączy ze sobą *różne elementy nauki języka, szkolenia zawodowego i orientacji obywatelskiej*. **Szwedzki** program wprowadzający dla uchodźców rozpoczyna się od zindywidualizowanego planu wprowadzenia, opracowanego w drodze dialogu między publicznymi służbami zatrudnienia a uchodźcą, w oparciu o określenie wykształcenia, wcześniejszego doświadczenia zawodowego i potrzeby szkoleń oraz innych inicjatyw. Natomiast w **Finlandii władze publiczne są zobowiązane do opracowania planów równości i integracji oraz do wspólnego rozważenia** tych dwóch kwestii.

Portugalskie krajowe ośrodki wsparcia na rzecz integracji migrantów oferują nowoprzybyłym punkty kompleksowej obsługi z wielojęzycznymi usługami i mediacją kulturową. Ponadto program Portugalski dla Wszystkich (PPT), który jest skierowany do imigrantów mieszkających w Portugalii z ważnym tytułem pobytu, oferuje bezpłatne certyfikowane kursy języka portugalskiego dla uczestników, a także kursy technicznego języka portugalskiego dla różnych sektorów (takich jak: handel detaliczny, hotelarstwo, pielęgnacja urody, budownictwo, inżynieria lądowa). Inne nieformalne działania edukacyjne są promowane wspólnie przez publiczne i prywatne podmioty non-profit; są one uzupełnieniem edukacji formalnej, stanowiąc dodatkową pomoc w nauczaniu języka portugalskiego. Ofertę edukacyjną uzupełnia ACM (Wysoka Komisja ds. Migracji), która prowadzi szkolenia z zakresu edukacji międzykulturowej, dialogu międzykulturowego, dostępu migrantów do opieki zdrowotnej, prawa obywatelskiego i prawa imigracyjnego dla obywateli, profesjonalistów i podmiotów bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w międzykulturowe podejście do migracji. Wreszcie, od 2015 r. Wysoka Komisja ds. Migracji organizuje spotkania grupy roboczej ds. dialogu międzyreligijnego, których celem jest pogłębienie takiego dialogu jako sposobu na poprawę spójności społecznej, uczestnictwa i integracji migrantów i mniejszości. Obecnie grupa ta składa się z 14 wspólnot wyznaniowych.

Rząd norweski uchylił dotychczasową „Ustawę Wprowadzającą” i wprowadził nowe przepisy dotyczące integracji, nową „Ustawę o integracji”, która weszła w życie w styczniu 2021 r. Ustawa o integracji zapewnia ramy, dzięki którym imigranci ze środowisk uchodźczych mogą uzyskać niezbędne do pracy szkolenie lub dostęp do edukacji w Norwegii. Ustawa o integracji reguluje program wprowadzający oraz naukę języka norweskiego i nauki społeczne. Celem programu wprowadzającego jest zapewnienie każdemu uczestnikowi podstawowych umiejętności w zakresie języka norweskiego i informacji na temat społeczeństwa norweskiego, a także

przygotowanie go do pracy lub dalszej edukacji. Prawo i obowiązek uczestnictwa w programie dotyczą uchodźców i ich rodzin, a także osób, którym przyznano prawo pobytu ze względów humanitarnych oraz członków ich rodzin. Program wprowadzający jest indywidualnie dostosowanym programem pełnoetatowym. Uczestnikom przysługuje świadczenie wprowadzające, które w stosunku rocznym wynosi dwukrotność podstawowej kwoty ubezpieczenia społecznego. Świadczenie to podlega opodatkowaniu.

W ramach programu wprowadzającego nowa ustawa proponuje m.in:

- ▶ obowiązkowe określanie umiejętności i doradztwo zawodowe przed rozpoczęciem programu wprowadzającego;
- ▶ długość programu może wahać się od trzech miesięcy do czterech lat w zależności od wcześniejszego wykształcenia uczestnika i celów programu wprowadzającego; des objectifs du programme d'insertion;
- ▶ program obejmuje naukę języka norweskiego, nauki społeczne oraz środki, które przygotowują do pracy lub dalszej nauki;
- ▶ obowiązkowy kurs upodmiotowienia/praw dla wszystkich;
- ▶ uczestnicy poniżej 25. roku życia, którzy nie ukończyli szkoły średniej, powinni być przede wszystkim wspierani w uzupełnieniu edukacji w tym zakresie w ramach programu wprowadzającego;
- ▶ obecny wymóg dotyczący liczby godzin nauczania języka norweskiego zostanie zastąpiony wymogiem osiągnięcia określonego poziomu znajomości tego języka;
- ▶ wprowadzono również wymogi dotyczące kompetencji nauczycieli języka norweskiego w ramach szkolenia imigrantów.

Macedonia Północna realizuje obecnie swoją pierwszą krajową strategię „Jedno społeczeństwo i międzykulturowość”, dokument przygotowany we współpracy z 140 organizacjami pozarządowymi obecnymi w kraju. Organ koordynujący strategię zawarł umowę o współpracy z Centrum Dialogu Nansena w Skopje w celu stworzenia modułu do szkolenia międzykulturowego kadry edukacyjnej w kraju. Mając na uwadze wizję krajowej strategii pielęgnowania relacji międzykulturowych i procesów integracyjnych, a także tworzenia środowiska edukacyjnego, w którym promowana będzie różnorodność kulturowa, program szkoleniowy skonstruowany jest wokół kilku konkretnych obszarów, które pozwalają każdemu uczestnikowi zapoznać się z koncepcją edukacji międzykulturowej oraz nabyć umiejętności wzmacniania

interakcji, współpracy i zaufania między nauczycielami, uczniami i rodzicami z różnych społeczności etnicznych. W 2020 r. roczny cykl szkoleń objął 180 nauczycieli, pomocy nauczyciela i wychowawców przedszkolnych z całego kraju.

W latach 2016-18 miasto **Gdańsk** (Polska) przyjęło i wdrożyło Model Integracji Imigrantów, opracowany przy udziale interesariuszy miasta i mieszkańców. Model ten kompleksowo łączy działania wszystkich wydziałów i podmiotów miejskich w celu rozwiązania problemu integracji cudzoziemców i zapewnienia, że równe traktowanie jest włączane do polityki miasta. Polityki te mają szereg mocnych stron, na przykład partycypacyjny charakter, długofalowy cel, starannie opracowaną metodologię i wreszcie szeroki wybór interesariuszy. W 2019 r. w podobnej metodologii wdrożono Model Integracji Imigrantów w **województwie pomorskim**.

Rada Miasta **Barcelony** (Hiszpania) przyjęła miejski plan zwalczania islamofobii, zawierający 28 środków, których celem jest zagwarantowanie spójności społecznej i ochrona praw człowieka. Plan został omówiony i uzgodniony w procesie angażującym ekspertów ds. praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji, wyspecjalizowany personel miejski, podmioty społeczne i organizacje ze społeczności muzułmańskiej. Biuro ds. Niedyskryminacji (OND) jest kluczowym podmiotem prowadzonym przez Radę Miejską dla obywateli i organizacji, który dokumentuje, przyjmuje informacje, szkoli i udziela porad w zakresie przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści. Służby miejskie zestawiają dane w celu uzyskania lepszego obrazu sytuacji w mieście, a także w celu uruchomienia mechanizmów oficjalnego zgłaszania przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści, a w razie potrzeby w znaczących przypadkach wniesienia sprawy do sądu. W tym zakresie organizowane są programy szkoleniowe dla pracowników służb miejskich, w tym dla policji miejskiej.

Wreszcie w **Lublinie** (Polska) w ramach projektu „Lublin dla wszystkich” przetestowano partycypacyjny model zarządzania różnorodnością inspirowany szwajcarskim Kantonem Neuchâtel. Powołano Grupę Wspierania Integracji, w skład której wchodzi urzędnicy miejscy, organizacje pozarządowe i inne instytucje w celu: i) wymiany informacji i wypracowania rozwiązań wspierających integrację cudzoziemców w Lublinie; ii) prowadzenia badań dotyczących postaw wobec cudzoziemców w Lublinie; iii) prowadzenia warsztatów kompetencji międzykulturowych; iv) zaprojektowania kampanii społecznej ukazującej różnorodność mieszkańców miasta. Urząd Miasta uruchomił i prowadzi Punkt Obsługi Cudzoziemców – wysokospecjalistyczny i jeden z pierwszych tego typu podmiotów w Polsce.

Ponadto po raz pierwszy w Polsce zatrudniono cudzoziemców w urzędzie miejskim.

Kluczowe elementy:

- a) w ramach każdego zamierzenia wskazać inicjatywy potrzebne do jego osiągnięcia;
- b) unikać tworzenia list niepowiązanych ze sobą działań, pozbawionych niezbędnej synergii;
- c) zapewnić organizację programów wokół indywidualnych potrzeb, a nie instytucjonalnych „silosów”⁸⁵;
- d) zidentyfikować wydziały odpowiedzialne za działanie i inne kluczowe podmioty zaangażowane w jego opracowanie;
- e) skorzystać z wcześniej istniejących projektów, w tym prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które okazały się skuteczne;
- f) zapewnić, że zidentyfikowane programy są zgodne z zasadami modelu międzykulturowego: promują równość, uznają różnorodność, zachęcają do interakcji i obejmują udział obywateli w projektowaniu, wdrażaniu i ocenie;⁸⁶
- g) wspierać innowacyjne projekty, które w przypadku powodzenia mogą być powielane.

Struktury/mechanizmy potrzebne do zapewnienia spójnych ram

Model międzykulturowy musi być włączony do całości działań publicznych w sposób przekrojowy, co determinuje potrzebę przeformułowania klasycznych struktur pracy wewnętrznej i zewnętrznej, które często nie są dostosowane do nowych wyzwań, jakie niesie rosnąca różnorodność. Przekrojowość oznacza angażowanie różnych wydziałów, wzmacnianie dialogu między obszarami sektora publicznego, dzielenie się wiedzą i angażowanie innych kluczowych podmiotów w celu osiągnięcia wspólnego celu, który wykracza poza kompetencje sektorowe każdego wydziału.

Upowszechnienie podejścia międzykulturowego to strategia zapewniająca uwzględnienie potrzeb i doświadczeń wszystkich grup kulturowych podczas opracowywania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji wszystkich polityk, programów i projektów instytucjonalnych, tak aby zróżnicowana populacja odnosiła z nich korzyści na równych warunkach,

85 Silosy organizacyjne to izolacja, która występuje, gdy pracownicy lub całe działy w organizacji nie chcą lub nie mają odpowiednich środków do dzielenia się ze sobą informacjami lub wiedzą.

86 Program ICC opracowuje [przewodnik i listę kontrolną](#) do pierwszej oceny propozycji projektu przez przyzmat międzykulturowy.

zgodnie z podstawowymi zasadami **równości, partycypacji i poszanowania praw człowieka**.⁸⁷

Za wagą zastosowania tego podejścia we wszystkich politykach publicznych przemawiają dwa główne argumenty:

- ▶ argument normatywny: międzykulturowość jako cel sam w sobie. Współpraca opiera się na wartościach, które kierują celami i działaniami na rzecz uznawania i egzekwowania praw człowieka – w tym praw indywidualnych i zbiorowych – oraz przyczyniają się do sprawiedliwości społecznej;
- ▶ argument funkcjonalny: międzykulturowość jako środek do celu. Uznanie różnorodności kulturowej i zarządzanie nią generuje lepsze wyniki i większą trwałość skutków naszych działań.⁸⁸

Chociaż istnieją szczególne potrzeby, które mogą wymagać zastosowania dodatkowych i selektywnych środków w określonych momentach (np. proces przyjmowania, status prawny itp.), ogólne programy skierowane do wszystkich obywateli mogą również promować integrację migrantów, jeśli niektóre istniejące już procesy lub struktury zostaną odpowiednio dostosowane.⁸⁹ Tym samym włączenie zasady równego traktowania i równych szans do ogólnych polityk pociągałoby za sobą zmianę w dwóch podstawowych aspektach ich zarządzania, a mianowicie:

- ▶ na poziomie proceduralnym, odnoszącym się do koncepcji i realizacji usług administracyjnych, w celu oceny różnych sytuacji i pozycji, w jakich mogą się znaleźć jednostki / grupy kulturowe, tak aby w sprawiedliwy sposób zaspokajać ich potrzeby;
- ▶ na poziomie strukturalnym, odnosząc się do struktur i form organizacyjnych administracji i biurokracji, w celu wyeliminowania tych elementów, które od początku mogą powodować nierówności społeczne.

Ponieważ potrzebne będą nowe struktury i mechanizmy, aby ujednoczyć i napędzać wdrażanie wysiłków rządowych i społecznych, konieczne będą ustalenia pomiędzy ministerstwami i między wydziałami, najlepiej kierowane przez niezależny organ koordynujący (patrz „centrum” powyżej), aby zapewnić przyjęcie podejścia obejmującego cały rząd. Organ ten powinien mieć mandat pochodzący

od najwyższego szczebla rządowego. Paradoksalnie jednym z najlepszych sposobów na uniknięcie pułapki odrębnych „silosów” resortowych jest maksymalizacja zaangażowania organizacji pozarządowych w realizację (a także w projektowanie) strategii. Dzieje się tak dlatego, że organizacje te mogą działać przekrojowo, podczas gdy urzędnicy są bardziej przyzwyczajeni do biurokratycznych ograniczeń. W Irlandii okazało się to cenne przy wprowadzaniu bezpośrednio do procesu wdrażania usług perspektywy osób, które będą z nich korzystać.

Może okazać się konieczne powołanie nowego organu, jak BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców) w Niemczech, lub przynajmniej dostosowanie mandatów już istniejących organów. Tak czy inaczej w celu nałożenia tych nowych ustawowych obowiązków może okazać się konieczna zmiana prawa. Ważne są również spójne relacje między różnymi szczeblami władzy, w tym regionalnym i gminnym, żeby uniknąć niepotrzebnych sporów kompetencyjnych, jak wskazano we wcześniejszym podrozdziale dotyczącym zarządzania wielopoziomowego. Na przykład w Norwegii istnieje dwustronne partnerstwo pomiędzy stowarzyszeniem władz lokalnych a rządem krajowym, które było w stanie zająć się „podziałem obciążeń” w zakresie rozmieszczenia uchodźców, w połączeniu z proporcjonalnym wsparciem finansowym. Co więcej, wspieranie sieci działających poziomo w terenie może z pożytkiem zrównoważyć podejście odgórne – o czym świadczą już doświadczenia krajowych sieci Miast Międzykulturowych w państwach członkowskich.

Portugalia i Finlandia dostarczają dobrych przykładów zarządzania wielopoziomowego:

W **Portugalii** Rada ds. Migracji zrzesza wydziały i agencje, stowarzyszenia migrantów, gminy, partnerów społecznych i innych. ACM (Wysoka Komisja ds. Migracji) posiada program (w tym finansowanie) lokalnych miejskich planów integracji, które są zgodne ze strategią krajową. Posiada również Lokalne Centra Wspierania Integracji Migrantów (CLAIM), które są ośrodkami zdecentralizowanymi (116), powstałymi w wyniku partnerstwa ACM z gminami, instytucjami szkolnictwa wyższego lub organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Wykorzystując zarządzanie wielopoziomowe i zintegrowane podejście, ich usługi obejmują informacje i wsparcie, które mają na celu zaspokojenie potrzeb migrantów w różnych obszarach, w tym uregulowanie sytuacji migracyjnej, obywatelstwo, łączenie rodzin, mieszkalnictwo, zatrudnienie i ubezpieczenie społeczne. Wreszcie, miejski Projekt Mediacji Międzykulturowej, realizowany w latach 2018-2021 i wdrażany w 12 gminach, ma na celu stworzenie i rozwój zespołów mediacji międzykulturowej, które ułatwiają integrację społeczności

87 Zobacz: *Przewodnik po kompetencjach międzykulturowych stosowanych przy opracowywaniu projektów administracji publicznej*.

88 Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (GIZ) GmbH (2013), przewodnik metodologiczny *Uwzględnianie podejścia międzykulturowego w programach i projektach w rządzeniu*, w oparciu o doświadczenia programu Dobry Rząd i Reforma Państwa Peru, Lima, str. 23.

89 Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa (Komisja Europejska) (2007).

migrantów oraz społeczności Romów i Wędrowców. Mediatorami są zarówno mieszkańcy, imigranci, jak i Romowie. Odgrywają oni kluczową rolę w zmniejszaniu dystansu między imigrantami a usługami publicznymi. Mediatorzy pracują głównie nad komunikacją międzykulturową, dialogiem i wzajemnym zrozumieniem. Pracują również nad zapobieganiem i rozwiązywaniem konfliktów, stosując zasady mediacji międzykulturowej.

Tymczasem **Finlandia** posiada Radę Doradczą ds. Stosunków Etnicznych pod egidą Ministerstwa Sprawiedliwości, która skupia ekspertów ds. migracji ze szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego, od urzędników publicznych po przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Angażuje się w dialog z imigrantami, mniejszościami etnicznymi, kulturowymi i religijnymi, władzami publicznymi, partiami politycznymi i organizacjami pozarządowymi. Uzupełnia ją siedem regionalnych rad doradczych.

W **Hiszpanii** funkcjonuje Sektorowa Konferencja w sprawie imigracji, która jest mechanizmem częściowo zorganizowanym (istnieje również w odniesieniu do innych tematów politycznych). Podczas tej konferencji *władze regionalne spotykają się z władzami krajowymi w celu omówienia działań publicznych dotyczących migracji. Gminy są reprezentowane przez Hiszpańską Federację Władz Lokalnych, która na spotkaniach ma „prawo do zabrania głosu, ale nie ma prawa do głosowania”.*

Norweskie władze krajowe podejmują wyzwania związane z integracją i wskazują odpowiedzialne ministerstwo lub sektor w ramach Strategii na rzecz integracji – *Integracja przez wiedzę* (2019-2022, po norwesku). Strategia opiera się na badaniach i doświadczeniach zdobytych w ciągu ostatnich lat i wymaga nadzwyczajnych wysiłków, aby umożliwić mobilność społeczną i uniknąć marginalizacji migrantów. Strategia obejmuje cztery obszary priorytetowe i 57 działań, które mają zostać wdrożone w ciągu czterech lat. Cztery obszary priorytetowe to: i) Edukacja i kwalifikacje; ii) Praca; iii) Codzienna integracja; iv) Prawo do swobodnego życia. Strategia obejmuje siedem ministerstw. Więcej informacji:

www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da-984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf.

Federacja Rosyjska ustanowiła krajowe mechanizmy i ramy prawne regulujące stosunki międzyetniczne i międzykulturowe. Ugruntowany jest dialog organów federalnych, regionalnych i samorządów lokalnych ze stowarzyszeniami publicznymi, naukowymi i kulturalnymi, m.in. w ramach realizacji Strategii Państwowej

Polityki Narodowej Federacji Rosyjskiej do 2025 r. Głównymi platformami tego dialogu są Rada Stosunków Międzyetnicznych przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej⁹⁰ oraz Komisja Rządowa ds. Polityki Migracyjnej.⁹¹ Ponadto Federalna Agencja do Spraw Etnicznych⁹² jest ściśle zaangażowana w kwestie międzyetniczne, w tym w ich wymiar migracyjny. Izba Publiczna Federacji Rosyjskiej⁹³ jest również zaangażowana w te prace, jako główny organ zapewniający współdziałanie obywateli z władzami państwowymi i samorządem terytorialnym.

Na szczeblu regionalnym, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy regionalnej 5/2004, co trzy lata Zgromadzenie Ustawodawcze Regionu **Emilia-Romagna** na wniosek Zarządu zatwierdza „Program integracji społecznej imigrantów z zagranicy”. (Region ten jako pierwszy we Włoszech odnotował występowanie cudzoziemców w całej populacji mieszkańców). Ponadto powierza konkretnej międzyresortowej grupie technicznej zadanie monitorowania stanu realizacji celów przekrojowych określonych w samym programie, a także sprawozdawczość z działalności prowadzonej przez różne sektory i usługi regionu.

Rada Miasta **Bilbao** (Hiszpania) powołała niedawno Międzydziedzinową Komisję ds. projektowania, wdrażania i oceny „Miejskiego Planu na rzecz obywatelstwa i różnorodności”. Jest to wewnętrzna, międzywydziałowa komisja ds. koordynacji, dyskusji i realizacji; ma stały charakter i składa się z przedstawicieli wszystkich obszarów i organów miejskich. Komisja przyczyni się do bezpośredniego zaangażowania całej struktury gminy w promowanie podejścia międzykulturowego we wszystkich sektorowych i przekrojowych obszarach działania. Realizuje m.in. następujące zadania: i) przyczyni się do identyfikacji, wdrażania i oceny działań Planu na rzecz obywatelstwa i różnorodności; ii) wymienia i dzieli się informacjami związanymi z zarządzaniem różnorodnością; iii) promuje koordynację i współpracę między różnymi obszarami pracy, organami publicznymi i społeczeństwem; iv) identyfikuje nowe działania, potrzeby, przestrzenie i możliwości; v) wykrywa potrzeby szkoleniowe i promuje możliwości szkoleniowe w zakresie międzykulturowości, współżycia i zarządzania różnorodnością. W Komisji biorą udział różne wydziały lokalne do spraw: młodzieży, sportu, równości, kultury, urbanistyki, robót budowlanych, usług, akcji społecznych, mieszkalnictwa, policji, edukacji, rozwoju gospodarczego, handlu i zatrudnienia oraz zdrowia i spraw

90 <https://sovetnational.ru/>.

91 <http://government.ru/department/198/about/>.

92 <https://fadn.gov.ru/>.

93 www.oprf.ru/en.

konsumenckich. Komisja jest kierowana przez wydział urzędu miejskiego odpowiedzialny za politykę międzykulturową.

Wreszcie **Unia Metropolii Polskich** to stowarzyszenie 12 największych miast w Polsce. Od 2017 r. UMP prowadzi grupę roboczą ds. migracji i integracji. To właśnie w tej grupie przedstawiciele samorządów wymieniają się doświadczeniami, wspierają się nawzajem i opracowują kompleksowe polityki. Dzięki takiemu podejściu można podzielić się doświadczeniami, rozwiązaniami i know-how z władzami lokalnymi w całej Polsce. Te ramy współpracy pozwoliły również na szybką i harmonijną reakcję opartą na skutecznych wspólnych rozwiązaniach podczas niedawnej sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią Covid-19, szczególnie w odniesieniu do komunikacji z migrantami podczas lockdownu w marcu i kwietniu 2020 r.

Kluczowe elementy:

- zapewnić spójne i skoordynowane podejście wszystkich resortów i organów rządowych;
- zaangażować zwolenników i praktyków, aby dodać różne punkty widzenia i doświadczenia;
- tworzyć nowe agencje (zależnie od potrzeb), wyposażone w umiejętności, zasoby, zdolności i uprawnienia do mobilizowania i koordynowania odpowiednich wydziałów i poziomów zarządzania;
- zapewnić zarządzanie wielopoziomowe, spójne na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
- wspierać poziome sieci, zwłaszcza krajowe sieci Miast Międzykulturowych.

Podmioty wyznaczone do wzięcia odpowiedzialności, w tym współtworzenie przez osoby korzystające z danej polityki

Ważne jest, aby odpowiedzialność za każdy aspekt i działanie strategii została wyraźnie przypisana, ponieważ w przeciwnym razie strategia ta może pozostać urzędową fikcją, odległą od codziennej praktyki poszczególnych wydziałów i organów. W idealnej sytuacji wszystkie zainteresowane wydziały będą musiały realizować jeden lub więcej celów strategii i dążyć do ich osiągnięcia, tak aby nie odpowiadał za nie jedynie pojedynczy urząd. Ogólny poziom kompetencji międzykulturowych urzędników państwowych, jeśli mają podjąć to wyzwanie, może stanowić problem. Pomocne są pozytywne działania mające na celu otwarcie dostępu do zatrudnienia w sektorze publicznym dla migrantów i obcokrajowców, jednak badania przeprowadzone przez Agencję

Praw Podstawowych wykazały, że robi to tylko osiem państw członkowskich UE.⁹⁴

Jednak pula odpowiedzialnych podmiotów nie powinna ograniczać się do rządu. Na przykład w Danii rząd i partnerzy społeczni uzgodnili w 2016 r. porozumienie w celu ułatwienia integracji uchodźców i członków ich rodzin z rynkiem pracy. Ponieważ dowody wskazywały, że tylko 27 procent (III kwartał 2016 r.) osób w wieku produkcyjnym w tych kategoriach uzyskało zatrudnienie po trzech latach uczestnictwa w programach integracyjnych, związki zawodowe i pracodawcy uzgodnili ramy wsparcia. Uprościło to i przyspieszyło ocenę i uznawanie umiejętności, nabywanie znajomości zawodowego języka duńskiego i pośrednictwo pracy, w tym poprzez nowe wymagania nałożone na władze lokalne. Ustanowiono również program szkoleniowy dla kandydatów, którzy nie są jeszcze w stanie uzyskać związkowej płacy progowej, jednocześnie zachęcając do organizowania staży z premią przez uczestniczące firmy. Podobnie Szwecja opracowała szereg „szybkich ścieżek” w celu promowania wczesnego zatrudniania uchodźców poprzez umowy z sektorowymi partnerami społecznymi. Do końca 2017 r. z tych szybkich ścieżek skorzystało ponad 5000 uchodźców w 14 sektorach.⁹⁵ Poza tym na poziomie mikro można zachęcać do indywidualnego wolontariatu i aktywizmu. Na przykład we Włoszech zdarzają się przypadki międzykulturowych gmin goszczących w sposób wrażliwy pojedynczych uchodźców lub niewielką ich liczbę przez miejscowe rodziny i grupy ludzi oraz zachęcających do eksperymentów w zakresie samodzielnego budowania mieszkań przez grupy mieszane.

W **Portugali** istnieje Sieć Szkół Edukacji Międzykulturowej (REEL) – edukacja międzykulturowa w ramach edukacji formalnej jest promowana przez Wysoką Komisję ds. Migracji we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Fundacją Agi Khana. Sieć tworzą szkoły, które są zaangażowane w przyjmowanie, integrowanie i promowanie sukcesu akademickiego wszystkich dzieci i młodzieży, niezależnie od ich pochodzenia kulturowego lub narodowego oraz w promowanie kultury i praktyki otwartości na różnice poprzez ustanawianie pozytywnych interakcji między wszystkimi studentami i wszystkimi członkami społeczności edukacyjnej. Uczestnictwo w sieci oznacza włączenie praktyk edukacji międzykulturowej do Szkolnego Projektu Edukacyjnego i Rocznego Planu Działań w następujących obszarach: Kultura Organizacyjna Szkoły; Program nauczania (treść, zasoby i dydaktyka) oraz Zaangażowanie Społeczności. Ponadto

94 Agencja Praw Podstawowych (2017), *Razem w UE: promowanie uczestnictwa migrantów i ich potomków*, str. 48.

95 Zobacz: Biura rządowe Szwecji (2016), *Szybka ścieżka – szybsze wprowadzenie nowoprzybyłych imigrantów*.

w latach 2018/2019 przyjęto Narodową Strategię Edukacji Obywatelskiej, aby edukacja międzykulturowa stała się częścią edukacji ogólnokrajowej. Strategia ta określa „Obywatelstwo i rozwój” jako temat obowiązkowy dla wszystkich szkół oraz temat międzyprzedmiotowy na wszystkich poziomach nauczania.

W 2015 r. miasto **Erlangen** (Niemcy) i Siemens AG (25 000 pracowników) nawiązały współpracę, aby zapewnić ośmiotygodniowe staże w firmie Siemens dla wykwalifikowanych osób ubiegających się o azyl. Rok później Siemens rozszerzył swój program na inne placówki w Niemczech, organizując sześciomiesięczne programy szkoleniowe dla młodych uchodźców, obejmujące intensywne kursy językowe oraz szkolenia przedzawodowe z zakresu mechaniki i elektroniki. Program został odnowiony, gdy okazało się, że wszyscy na nim korzystają: po pierwsze osoby ubiegające się o azyl, które otrzymują orientację w miejscu pracy i mogą samodzielnie sprawdzić swoje umiejętności zawodowe; pracownicy firmy, którzy mogą zastanowić się nad wszelkimi uprzedzeniami wobec uchodźców i migrantów i uczyć się na różnorodnych umiejętnościach; i wreszcie sama firma, która może wykorzystać potencjał zróżnicowanej siły roboczej.

W 2018 r. miasto **Bergamo** (Włochy) uruchomiło pierwszą w historii „Akademię Integracji Uchodźców”, projekt realizowany wspólnie przez miasto, lokalną Izbę Handlową (Confindustria of Bergamo) oraz kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym Caritas i Ruah. Akademia składa się z 9-miesięcznego szkolenia obejmującego kursy języka włoskiego, szkolenia zawodowe oraz staż w jednej z firm zaangażowanych przez Confindustria, z możliwością zatrudnienia po odbyciu kursu.

Bilbao (Hiszpania), realizuje inicjatywę „Uznanie migrantek z Bilbao”, której głównym celem jest uznanie znaczenia obecności imigrantek w życiu społecznym i publicznym miasta, a także przyczynienie się do szerzenia ogólnej otwartości na uznanie różnorodności. Inicjatywa uwidacznia i celebrować pracę, zaangażowanie i wkład migrantek w społeczeństwo przyjmujące w sześciu obszarach: jako przedstawicielki społeczności, jako przedsiębiorczynie, jako polityczki, jako artystki, jako obrończynie i działaczki praw człowieka oraz jako osoby wspierające młodzież.

Podobnie region **Umbria** (Włochy) w grudniu 2013 r. podpisał Porozumienie z większością podmiotów gospodarczych i społecznych obecnych na terytorium Umbrii (takich, jak trzy główne związki zawodowe, prywatny sektor społeczny, główne podmioty dochodowe sektora prywatnego, w tym Confindustria, Confcommercio,

Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Perugia and Terni Building School, Confartigianato), z prowincjami i umbryjskim oddziałem Stowarzyszenia Gmin Włoskich. Celem Porozumienia było promowanie i wspieranie działań i inicjatyw mających na celu ułatwienie skutecznej społeczno-ekonomicznej integracji osób ubiegających się o azyl/osób objętych ochroną międzynarodową. Porozumienie służyło powiązaniu potrzeb i wymagań zawodowych beneficjentów z systemem możliwości w danym regionie (oferty szkoleń i zatrudnienia) oraz podniesieniu rangi sieci systemu usług, zapewniając skuteczny dostęp do praw socjalnych.

Kluczowe elementy:

- nadać strategiczny kierunek polityczny z poziomu najwyższego szczebla rządowego;
- angażować partnerów społecznych, zwłaszcza w aspekty integracji związane z rynkiem pracy;
- pomagać regionom i gminom w opracowywaniu ząębających się strategii integracji;
- zapewnić, aby świadomość międzykulturowa stała się podstawową kompetencją wszystkich urzędników państwowych;
- wspierać kulturę aktywności obywatelskiej, innowacji i dialogu w terenie.

Skala i źródło zasobów wymaganych do wdrożenia

Znalezienie zasobów przeznaczonych na strategię integracji międzykulturowej może stanowić przeszkodę, ale bez nich pozostaje ona tylko na papierze. Znalezienie zasobów w zasadzie nie powinno stanowić większego problemu, ponieważ strategia międzykulturowa jest w dużej mierze kwestią zastosowania perspektywy międzykulturowej do istniejących obszarów polityki, co może oznaczać raczej rewizję programów i projektów niż zaczynanie ich od początku. Oczywiście w niektórych obszarach nowe pule środków finansowych mogą być przydzielane na innowacyjne projekty lub struktury. Na pierwszy hiszpański plan integracji międzykulturowej przeznaczono 2 miliardy euro w ciągu czterech lat, co rzeczywiście umożliwiło gminom realizację projektów pilotażowych i działań, które mogą być powielane w przyszłości. W stosownych przypadkach może być dostępne wsparcie z UE, w tym z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, jak uwzględniono we włoskim krajowym planie integracji. Jednak nawet jeśli strategia jest najpierw opracowywana z (zewnątrznym) finansowaniem projektu, ważne jest, aby była ona wyposażona w finansowanie strukturalne na wdrożenie, ocenę i aktualizację.

Dodatkowe finansowanie można uzasadnić jako inwestycję w korzyści wynikające z różnorodności, które należy zrealizować. Jeśli zrezygnuje się z tej inwestycji, koszty pozostaną, natomiast utracone zyski będą się kumulować. W szczególności osoby ubiegające się o azyl mogą przez lata pozostawać poza rynkiem pracy, ich morale będzie spadać, a umiejętności zanikać. Istnieją przekonujące badania, że koszt braku integracji jest wyższy niż inwestycja w integrację i włączenie społeczne.

We wrześniu 2017 r. okazało się, że Biały Dom w marcowym memorandum, wprowadzającym w życie zmieniony zakaz podróżowania dla uchodźców (i migrantów) z niektórych krajów muzułmańskich, z upoważnienia prezydenta wstrzymał badania prowadzone przez Departament Zdrowia i Opieki Społecznej USA. W memorandum poszukiwano informacji na temat kosztów programu dla uchodźców i sposobów ich ograniczania. Jednak badania te wykazały, że w ciągu ostatniej dekady dochód dla rządu wygenerowany przez uchodźców był o 63 miliardy dolarów większy niż koszt publiczny spowodowany ich przyjęciem.⁹⁶

Niemieckie badanie z 2008 r. wykazało, że brak integracji imigrantów kosztował państwo około 16 miliardów euro. Państwo traciło podatek dochodowy oraz składki na emeryturę i ubezpieczenie społeczne z powodu niewystarczających umiejętności językowych, braku sieci społecznych i słabej integracji imigrantów na rynku pracy. Brak integracji kosztował każdego roku rząd federalny i władze landów 3,6 miliarda euro. Koszt dla gmin wyniósł około 1,3 mld euro, a dla funduszy ubezpieczenia społecznego 7,8 mld euro.⁹⁷

Nie należy również lekceważyć efektu mnożnikowego wsparcia finansowego dla odpowiednich organizacji pozarządowych – w rezultacie mogą one w wyjątkowy sposób zmobilizować aktywizm wolontariacki. UNESCO podkreśliło wartość takich „inicjatyw wolontariackich, lokalnych spółdzielni i sieci współpracy, które mogą pracować z mniejszymi grupami i oferować bardziej spersonalizowaną pomoc”.⁹⁸

W ramach programu Urban Projects **Szwajcarska Rada Federalna** – przy wsparciu kantonów – w latach 2008-2015 zapewniła wsparcie finansowe i techniczne małym i średnim miastom oraz gminom aglomeracyjnym. Realizacja projektów rozwoju okolic miała na celu trwałą poprawę jakości życia

96 „Administracja Trumpa odrzuca badania wykazujące pozytywny wpływ uchodźców”, *New York Times*, 18 września 2017 r.

97 Fritschi T., Stutz H. i Schmutz S. (2008), *Społeczne koszty niezintegrowania imigrantów w gminach*, Fundacja Bertelsmanna.

98 UNESCO (2016), *Miasta przyjmujące uchodźców i migrantów: wzmacnianie skutecznego zarządzania miastem w dobie migracji*.

mieszkańców poprzez podejście interdyscyplinarne i partycypacyjne (www.aren.admin.ch/aren/de/home/taedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html).

Ponadto w ramach programu utworzono sieć Living Neighborhoods (zobacz przegląd projektów miejskich na stronie: <https://lebendige-quartiere.ch/de/Projekte>). Celem kilku projektów (np. Schaffhausen, Regensdorf i Vernier) jest wyraźnie integracja międzykulturowa. Na wiosennym sympozjum w 2019 r. sieć zaprezentowała kilka projektów, w tym projekt dotyczący mediacji międzykulturowej prowadzonej przez opiekunów, który został zrealizowany w kilku miastach (https://lebendigequartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque_de_printemps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale).

Wiele inicjatyw podjęto na poziomie gminy i miasta. Na przykład:

- ▶ program podmiejski (www.periurban.ch/), który od 2008 r. pomaga gminom na obszarach wiejskich promować integrację;
- ▶ program kontakt-obywatel, który w latach 2012-2019 wspierał liczne inicjatywy zaangażowania obywatelskiego w obszarze migracji i integracji, podkreślając tym samym innowacyjny potencjał społeczeństwa obywatelskiego i tworząc synergię między służbami integracyjnymi, stowarzyszeniami, sektorem prywatnym i osobami prywatnymi.

Kluczowe elementy:

- a) przedstawić dotacje z budżetu jako inwestycję w korzyści płynące z różnorodności;
- b) przeorganizować dotychczasowe wydatki, patrząc przez pryzmat międzykulturowy;
- c) zapewnić, że wsparcie finansowe przeznaczane jest na programy a nie je zastępuje;
- d) dostosować finansowanie do osób z niego korzystających, co pozwoli władzom lokalnym na finansowanie usług;
- e) wspierać organizacje pozarządowe mobilizujące dobrowolną życzliwość, jako zasób sam w sobie.

Nośniki komunikowania polityki i jej adresaci

Publiczne komunikowanie strategii międzykulturowej ma ogromne znaczenie. Słabością podejść wielokulturowych do zarządzania różnorodnością było to, że tak naprawdę angażowały one tylko elitę społeczności mniejszościowych, podczas gdy sukces w terenie, a także zasadność integracji międzykulturowej zależą od szerokiego poparcia społecznego. Choć pojęcie jest złożone, międzykulturowość można po

prostu przedstawić jako „włączenie innego w siebie”.⁹⁹ Obywateli można angażować poprzez ich zdolność do empatii, raczej niż do wykluczenia, połączoną z komunikowaniem wspólnych wartości i dostępnymi, satysfakcjonującymi ludzkimi historiami. Jednak komunikacja strategii międzykulturowej nie powinna odbywać się organicznie: powinna być starannie zaplanowana i utrzymywana przez cały proces wdrażania, aby zbudować szeroką odpowiedzialność za jej treść między instytucjami lub wśród ogółu społeczeństwa oraz zwiększyć zdolność do wspierania jej wśród wszystkich podmiotów. Należy również zorganizować odpowiednie szkolenie w zakresie komunikacji międzykulturowej dla urzędników ds. komunikacji, aby zbudować zdolność do pozytywnego przekazu międzykulturowego i tworzenia alternatywnych narracji w celu przeciwdziałania mowie nienawiści. Ponadto obecnie istnieje już bogate doświadczenie w przeciwdziałaniu plotkom, które podważa popularne stereotypy, w tym poprzez mobilizowanie obywateli jako „działaczy do walki z plotkami” w celu angażowania współobywateli w dialog.¹⁰⁰

Nie ingerując w żaden sposób w wolność mediów, uzasadnione jest również zaangażowanie stowarzyszeń dziennikarzy w dyskusję, w kontekście krajowej strategii integracji, na temat tego, w jaki sposób należy przedstawiać powiązane kwestie w sposób uczciwy i dokładny, na przykład w odniesieniu do ich własnych kodeksów postępowania. Sieć Etycznego Dziennikarstwa, współpracująca z Agencją Praw Podstawowych, Europejską Unią Nadawców i Europejską Federacją Dziennikarzy, opracowała zestaw narzędzi do relacjonowania kwestii migracji.¹⁰¹

Neumarkt (Niemcy) opracowało ważne oświadczenie przystąpienia do programu Miast Międzykulturowych: Neumarkt – Międzykulturowe Miasto Otwarte. Zostało ono przygotowane na jednej z konferencji obywatelskich w związku z przyjęciem dokumentu politycznego „Impuls na rzecz zrównoważonego miasta”, który stanowi strategię integracji międzykulturowej miasta. Oświadczenie to zawiera zobowiązanie do: pokojowego współistnienia; wzajemnego szacunku i wzajemnego uznania; integracji, jako dynamicznego dwukierunkowego procesu wzajemności i dostosowania; integracji, jako partycypacji społecznej dla każdego; kultury przyjęcia i sprzeciwu wobec wszelkich form rasizmu.

99 Wilson R. (2018), *Sprostanie wyzwaniu różnorodności kulturowej w Europie: wyjście z kryzysu*, Edward Elgar, Cheltenham, Wielka Brytania.

100 Zobacz: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

101 Zobacz: <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-toolkit>.

Kluczowe elementy:

- a) opracować plan komunikacji dla strategii, określając najistotniejsze punkty w jej tworzeniu: proces projektowania, kluczowe podmioty, zatwierdzanie, wdrażanie programów priorytetowych, upamiętnienie rocznych osiągnięć, postęp w realizacji wyników, pośrednie oceny i ocena końcowa. Ogólny plan komunikacji strategii musi być uzupełniony oddzielnymi strategiami komunikacji dla każdego działania przewidzianego w ramach planu, w tym planem komunikacji wewnętrznej, informującym personel o strategii i zamierzeniach, w jaki sposób zostały one włączone do polityk wewnętrznych i struktur sprawozdawczych oraz o oczekiwaniach dotyczących dobrych praktyk pracy;
- b) przedstawić prosty, spójny, oparty na pozytywnych wartościach przekaz polityczny, zgodny z celem, powtarzanym na wszystkich szczeblach zarządzania;
- c) opracować bezstronną kampanię PR, z wizerunkiem, hasłem, obecnością w mediach społecznościowych i wydarzeniami;
- d) wykorzystywać wspierane programy i projekty do „pokazywania” oraz „opowiadania”;
- e) wspierać ambasadorów integracji międzykulturowej w sferze publicznej on- i offline;
- f) angażować stowarzyszenia dziennikarzy i lokalne media do promowania na tej arenie etycznego dziennikarstwa;
- g) monitorować sposób, w jaki media i media społecznościowe przedstawiają migrantów i różnorodność.

Ustalenia dotyczące monitorowania i oceny skuteczności

Monitorowanie i ocena okresowa strategii są niezbędne do zidentyfikowania wszelkich luk między aspiracjami a osiągnięciami. Jasno określone wyniki zamierzeń są niezbędne, aby uniknąć długiej listy arbitralnych celów lub bezsensownych wskaźników, które nie są ze sobą powiązane. Urzeczywistnienie, lub nie, tych pierwszych należy ocenić.¹⁰² Niektóre zamierzenia mogą nie być łatwe do pomiaru, na przykład zaufanie społeczne lub spójność społeczności. Wymaga to silnych partnerstw badawczych i poważnych inwestycji w rozwój nowych narzędzi oceny. Jednym z takich narzędzi jest Barometr Integracji Kraju Basków, podobnie jak wiedeński monitor integracji. W naturze integracji międzykulturowej leży to,

102 Sanderson I. (2000), „Ocena skuteczności reakcji politycznych na wykluczenie społeczne”, w Percy-Smith J. (ed.), *Od wykluczenia do włączenia: reakcje polityczne na wykluczenie społeczne w Wielkiej Brytanii*, Open University Press, Buckingham.

że pomiary ilościowe muszą być połączone z oceną jakościową, aby wyłonił się pełny obraz – częściowo dlatego, że doświadczenia użytkowników mają znaczenie, a częściowo dlatego, że będą istniały autentyczne różnice w perspektywach między różnymi podmiotami społecznymi. Jeżeli dany środek lub model stawia nacisk na wykorzystanie programów i projektów, wówczas łatwo poddaje się metodologii oceny studium przypadku. Podobnie jak w przypadku wszystkich innych elementów, monitorowanie i ocena również muszą być partycypacyjne: jeśli wygląda na to, że zamierzenia zostały osiągnięte, szczególnie pod względem środków ilościowych, to jest to element pozytywny. Jeśli jednak nie spełniają one warunków w zakresie jakości na poziomie wdrożenia, to ich znaczenie może być poważnie przecenione. Lekcje wyciągnięte, zarówno z porażki jak i sukcesu, należy z czasem wykorzystać na etapie rewizji planu, w miarę gromadzenia doświadczenia i wzrostu zaufania.

Przykładowo Dania oraz Szwecja, aby kontynuować przykład integracji uchodźców na rynku pracy, odkryły poprzez monitorowanie swoich programów, że uchodźczynie znajdują się przeciętnie w znacznie gorszej sytuacji na rynku pracy niż ich odpowiednicy płci męskiej. Zachęciło to oba rządy do zastanowienia się, dlaczego tak jest i do opracowania działań naprawczych.

Swansea (Wielka Brytania) regularnie przeprowadza konsultacje z mieszkańcami, zarówno jako narzędzie planowania, jak i oceny. Rada Swansea opracowała szereg narzędzi do angażowania i konsultowania wszystkich obywateli w procesie podejmowania decyzji dotyczących priorytetów, planów, budżetu, usług socjalnych i życia obywatelskiego. Główne struktury konsultacji to:

- ▶ Strategia konsultacji i zaangażowania, która pomaga praktykom w nawiązywaniu kontaktów z mieszkańcami i osobami korzystającymi z usług;
- ▶ Panel internetowy Swansea Voices, który składa się z bazy danych mieszkańców, którzy są regularnie konsultowani przez Radę na temat jej usług i kwestii lokalnych. Jego członkostwo jest stale odświeżane, aby dać jak największej liczbie osób możliwość wzięcia udziału. Ostatnie obszary konsultacji obejmowały przebudowę centrum miasta i priorytety budżetu Rady;
- ▶ The Swansea Reputation Tracker, który jest ciągłym sondażem telefonicznym przeprowadzonym przez Radę. Co dwa miesiące 180 osób pytanym jest o opinię na temat Rady, świadczonych przez nią usług, pracowników Rady i zadowolenia z najbliższej okolicy. Informacje gromadzone każdego roku są wykorzystywane do opracowywania planów usług Rady

i są przekazywane w ramach procesów monitorowania wyników.

Lepszy **Rejkjawi**k to internetowe forum konsultacyjne, na którym obywatele mają możliwość zgłaszania i omawiania pomysłów na projekty, nad którymi pracuje miasto. Witryna jest otwarta dla wszystkich do wglądu i uczestnictwa. Użytkownicy uczestniczą, prezentując własne pomysły, sprawdzając pomysły innych i/lub udzielając informacji zwrotnych poprzez wyrażenie wsparcia lub sprzeciwu. Lepszy Rejkjawi umożliwia obywatelom wyrażanie opinii, debatowanie i ustalanie priorytetów pomysłów na ulepszenie ich miasta. Daje również wyborcom bezpośredni wpływ na podejmowanie decyzji. W ramach platformy Lepszy Rejkjawi funkcjonują różne projekty, z których największym jest Moja Dzielnica, projekt budżetu partycypacyjnego miasta Rejkjawi, który działa od 2011 r., a na realizację miejskich projektów bezpośrednio przez obywateli przeznaczono ponad 18 milionów euro.

Za pośrednictwem Lepszego Rejkjawi w 2017 r. miasto zebrało pomysły mieszkańców dotyczące miejskiej polityki edukacyjnej. Było to pierwsze doświadczenie w Islandii w tworzeniu polityki publicznej za pomocą podejścia partycypacyjnego na dużą skalę (crowdsourcing).

Podobny proces ma obecnie miejsce w kontekście formułowania przez miasto swojej pierwszej polityki demokratycznej. Miasto zaprosiło obywateli do udziału poprzez zgłaszanie swoich pomysłów na ulepszone procesy i/lub ustalanie priorytetów w ramach celów demokracji.

Kluczowe elementy:

- a) zdefiniować wskaźniki według pożądaných wyników zamierzeń, w tym wskaźniki uwzględniające równouprawnienie ze względu na płeć;
- b) zawrzeć oceny jakościowe, biorąc pod uwagę wiele perspektyw i skupienie się na użytkowniku;
- c) wykorzystywać studia przypadków, badając przykładowe programy lub projekty oraz konkretne grupy;
- d) korzystać z ocen niezależnych ekspertów w celu uzyskania bezstronnych dowodów;
- e) zmaksymalizować zaangażowanie praktyków i zwolenników w terenie.

Środki do przeglądu i rewizji polityki

Istniejące krajowe plany integracji są zaplanowane na różne okresy, przy czym okres trzyletni jest tu dość typowy. Daje to wystarczająco dużo czasu na wdrożenie bieżącej edycji strategii, ale nie na tyle,

aby można sobie było pozwolić na opóźnienie jej realizacji, ponieważ wówczas przesuwa się ona w dół priorytetów politycznych i służb publicznych. Podobnie jak w przypadku układania strategii, jej rewizja powinna być oparta na dowodach – zwłaszcza wynikach niezależnej profesjonalnej ewaluacji – i powinna dać głos rzecznikom i praktykom działającym w terenie, którzy w przeciwnym razie mogliby czuć się zmarginalizowani. Może to prowadzić do wycofania tych projektów, które słabo funkcjonowały, i zwiększyć skalę realizacji tych, które okazały się innowacyjne i udane, w tym poprzez przekierowanie finansowania. Zaprojektowanie strategii na bazie modułów i programów/projektów ułatwia jej rewizję. Koncentrując się na szerszym obrazie, przegląd strategii jest również dobrą okazją do ponownego potwierdzenia szerszego zaangażowania społecznego w jej ogólny cel oraz do wzmocnienia konsensusu publicznego i politycznego wokół niego.

Republika **Północnej Macedonii** ustanowiła system monitorowania i sprawozdawczości w zakresie realizacji planu działania „Strategii na rzecz jednego społeczeństwa i międzykulturowości”. W monitoringu szczególną uwagę zwraca się na stopień realizacji priorytetów i celów na poziomie klastra/obszaru strategicznego. Zwraca się również uwagę na to, czy dotrzymano ram czasowych wdrożenia środków i działań, na potencjalne zagrożenia, niekompletne działania, a także na skuteczność i efektywność wykorzystania funduszy oraz widoczność efektów wdrażanych polityk. Dla każdego wskaźnika należy określić planowany wynik roczny, a także punkt odniesienia, aby można było zmierzyć i ocenić poziom sukcesu. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na wybór wskaźnika (wskaźników) uwzględniających płeć. Jeżeli z jakiegokolwiek powodu nie jest możliwe ustalenie wskaźnika bazowego przed rozpoczęciem czynności, należy wziąć pod uwagę wynik (ilościowy lub jakościowy) uzyskany podczas pierwszego pomiaru. Dodatkowo należy ustanowić oddzielny szablon do gromadzenia danych i monitorowania realizacji planów działania dla każdego z klastrów/obszarów strategicznych.

Monitoring prowadzony jest przez organ koordynacyjny Biura Prezesa Rady Ministrów we współpracy z ministerstwami branżowymi i innymi właściwymi interesariuszami, a także poprzez debaty publiczne. Organ koordynujący musi składać sprawozdanie Stałemu Organowi Doradczemu i Rządowi Republiki Macedonii Północnej w sprawie realizacji Planu Działania Strategii na rzecz jednego społeczeństwa i międzykulturowości cztery razy w roku. W raportowaniu należy zwrócić należytą uwagę na następujące zasady: dokładność i zwięzłość; trafność działań; obiektywność; oraz raportowanie informacji w sposób jakościowy i

ilościowy. Raporty zostaną opublikowane na stronie internetowej rządu.

Ewaluacja średniookresowa zostanie przeprowadzona przez niezależnych ekspertów (po dwóch latach), a także po wygaśnięciu „Strategii na rzecz jednego społeczeństwa i międzykulturowości 2020-2023”. Plan działania strategii zostanie należyście zweryfikowany w oparciu o raporty oceniające poziom jego realizacji i wnioski, co będzie podstawą dla kolejnej strategii.

Kluczowe elementy:

- a) ustalić ograniczony (np. trzy- lub czteroletni) czas trwania jako optymalny dla wdrożenia i przeglądu;
- b) upewnić się, że weryfikacja jest oparta na ustaleniach niezależnej, obiektywnej oceny i informacji zwrotnej uzyskanej w procesach partycypacyjnych;
- c) wycofać programy/projekty, które kończą się niepowodzeniem i zwiększyć skalę dobrych praktyk;
- d) zmaksymalizować demokratyczne zaangażowanie całego społeczeństwa w debatę;
- e) jeszcze raz zasygnalizować najbardziej zmarginalizowanym, że ich głos jest słyszany.

www.coe.int

Rada Europy jest wiodącą na kontynencie organizacją broniącą praw człowieka. Ma 46 państw członkowskich w tym wszystkie kraje Unii Europejskiej. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy przystąpiły do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, traktatu stworzonego po to, by chronić prawa człowieka, demokrację i rządy prawa. Europejski Trybunał Praw Człowieka nadzoruje implementację Konwencji w państwach członkowskich.