Mikołaj Pawlak[1]

Polityki publiczne wobec migracji

Wstęp

Od roku 2015 przeżywamy w Polsce wzmożone zainteresowanie kwestiami migracji. Polityki publiczne wobec migracji stały się tematem dyskutowanym w szerokiej debacie. Studia migracyjne, a także prowadzone w ich obrębie badania nad politykami migracyjnymi mają spory dorobek. Jednak w polskiej literaturze brakuje pracy porządkującej w jednym miejscu podstawowe zagadnienia dotyczące tego, jak polityki publiczne są tworzone i realizowane w odpowiedzi na zjawisko migracji. Celem tej pracy jest zapełnienie tej luki. Niniejszy artykuł nie odpowiada na konkretne pytanie badawcze, lecz prezentuje przegląd podstawowych pojęć i pokazuje łączące je relacje. W pracy posługuję się przede wszystkim przykładami dotyczącymi Europy, w której polityki publiczne wobec migracji są zjawiskiem dokładnie badanym oraz publicznie dyskutowanym, a tam gdzie to możliwe staram się podawać przykłady pochodzące z polskich doświadczeń z polityką migracyjną.

---

[1] Dr Mikołaj Pawlak jest adiunktem Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji WSNSiR Uniwersytetu Warszawskiego. Adres e-mail: mikolajpawlak@uw.edu.pl

Na potrzeby tego artykułu przyjmuję szeroką definicję polityki publicznej (*policy*) rozumianej, jako „mniej lub bardziej ustrukturowany zbiór środków i zasobów, które są używane, aby wpływać na rozwój w określonym obszarze życia społecznego oraz aby rozwiązywać problemy w pożądany lub zaplanowany sposób (Bekkers, Fenger, Scholten 2017: 9). Dla potrzeb analitycznych można rozpatrywać pięć faz cyklu polityki publicznej: ustalanie agendy, tworzenie polityki, podjęcie decyzji dotyczącej polityki, wdrażanie polityki, ewaluacja polityki (Bekkers i in. 2017; Parsons 1995).

Polityki publiczne można również analizować biorąc pod uwagę ich ramy (Rein, Schön 1995). Rama polityki publicznej dotyczy sposobu społecznej definicji przedmiotu owej polityki oraz organizacji zarządzania polityką. Rama zawiera w sobie założenia dotyczące przyczyn zjawiska, które jest przedmiotem polityki oraz możliwych do zastosowania wobec niego środków. Odtwarzając ramy danych polityk należy zadać sobie następujące pytanie: Czy zjawisko, którego dotyczy polityka publiczna, definiowane jest jako problem, wyzwanie a może szansa? Ramy zawierają w sobie elementy o silnym zabarwieniu normatywnym, gdyż określają to, co wobec danego zjawiska powinno być zrobione. Zatem ramy polityki definiują cele polityki oraz grupy docelowe polityki. Na poziomie zarządzania ramy polityki określają: strategię wobec danej kwestii (np. czy jest to osobny dział polityki publicznej czy włącza się dane zjawisko do głównego nurtu i realizuje w ramach różnych polityk); organizację tworzenia i wdrażania (np. jak duży jest dystans pomiędzy polityką w sensie sporu politycznego a polityką publiczną, czyli jak bardzo na danym obszarze polityki publicznej koncentruje się debata publiczna oraz jakie jest miejsce organizacji odpowiedzialnych za realizację tej polityki w strukturze władzy wykonawczej); jacy są aktorzy tej polityki — przyjmujemy założenie, że proces polityki publicznej nie jest prowadzony przez jeden ośrodek, a struktura organizacyjnych relacji interesariuszy jest bardziej złożona; wreszcie jaki jest kontekst międzypoziomowy danej polityki, czyli jakie są relacje pomiędzy poziomem lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym? (Penninx, Garcés-Mascareñas 2016).

Perspektywa ram polityki publicznej określa strukturę niniejszego artykułu. Zaczyna się on od omówienia rozróżnienia między politykami wobec imigracji, emigracji oraz imigrantów. Następnie przedstawiam przedmioty

i podmioty polityki migracyjnej, a zatem skupiam się na kategoryzacjach migrantów oraz aktorach tworzących, realizujących i oceniających polityki publiczne wobec migracji. Potem następuje sekcja artykułu, w której dyskutuję konteksty dla polityk publicznych wobec migracji, jakimi jest debata publiczna na temat migracji oraz mity dotyczące migracji. W tej sekcji przedstawiam również uwarunkowania prowadzenia polityki migracyjnej opartej na dowodach naukowych. W kolejnej sekcji odnoszę politykę migracyjną do innych polityk publicznych. Całość artykułu zamyka zakończenie.

Polityka migracyjna: polityka wobec imigracji, emigracji oraz imigrantów

Analizując polityki publiczne wobec migracji należy rozróżnić polityki wobec imigracji, emigracji oraz polityki wobec imigrantów. Polityka wobec imigracji dotyczy tego, kto i w jakiej liczbie może imigrować, natomiast polityka wobec imigrantów dotyczy tego, jakie działania podejmować wobec imigrantów, którzy już są na miejscu (Dell'Olio 2004). Podobnie, polityka wobec emigracji może dotyczyć samej emigracji, czyli tego kto może wyjeżdżać oraz wobec emigrantów, czyli jakie utrzymywać stosunki z emigrantami. Jednak na potrzeby tego artykułu politykę wobec emigracji i emigrantów będę traktował zbiorczo. Między tymi trzema obszarami: polityką wobec imigracji, emigracji i imigrantów jest wiele części wspólnych, ale również należy wyróżnić domeny wchodzące w obręb tylko jednego z tych obszarów. Zbiorczo można mówić tutaj o polityce migracyjnej i w dalszych partiach artykułu będę używał tego określenia w odniesieniu do wszystkich trzech obszarów.

W obrębie polityki wobec imigrantów można za Johnem W. Berry (1997) wyodrębnić cztery podstawowe modele polityki: wyłączenie, segregacja, model republikański, wielokulturowość. Polityka wyłączenia jest nastawiona na wyeliminowanie grupy odmiennej (np. poprzez deportacje lub ludobójstwo). Polityka segregacji nastawiona jest na odseparowanie grupy odmiennej — w jej ramach nie dąży się do włączenia imigrantów do głównego nurtu życia społecznego. Te dwa modele obecnie w krajach Europejskich

zostały odrzucone, jednak kiedy mowa o programach partii skrajnie prawicowych, nawołujących do deportacji pewnych kategorii imigrantów, mamy do czynienia z odwołaniem do polityki wyłączenia, natomiast programy gastarbeiterów były realizacją polityki segregacyjnej. W modelu republikańskim celem polityki wobec imigrantów jest budowa homogenicznej wspólnoty politycznej, zatem narzędziem do realizacji tego celu jest asymilacja imigrantów do kultury społeczeństwa przyjmującego. Należy zwrócić uwagę, że założeniem stojącym u podstaw tego modelu jest przekonanie o homogeniczności kultury społeczeństwa przyjmującego. Często jest to jednak iluzja bądź uproszczenie. Wreszcie czwarty model wielokulturowości dąży do promocji kontaktów między przedstawicielami społeczeństwa przyjmującego a grupami imigranckimi przy zachowaniu tożsamości każdej z nich. W ramach polityki wielokulturowości dąży się do integracji imigrantów i społeczeństwa przyjmującego. W tym przypadku również mamy do czynienia z substancjalizacją kultur społeczeństwa przyjmującego i kultur imigrantów. Model ten postuluje różnorodność na poziomie makro, ale może przyczyniać się do homogenizacji w obrębie poszczególnych grup.

W państwach Europy wykształcone były różne modele polityki wobec imigrantów. Konwencjonalnie mówiono o republikańskim asymilacjonistycznym modelu stosowanym przez Francję oraz o modelach wielokulturowych stosowanych np. przez Wielką Brytanię oraz Holandię. Jednak od lat 1990. polityki wobec imigrantów w poszczególnych krajach europejskich przechodzą częste zmiany i myślenie w kategoriach państwowych modeli polityk wobec imigrantów może być zwodnicze (Joppke 2007). Mimo różnych zastrzeżeń, krajowych oboczności i krytyk, w państwach Unii Europejskiej dominuje obecnie w polityce wobec imigrantów model integracji, która definiowana jest jako „proces stawania się akceptowaną częścią społeczeństwa" (Penninx 2010: 23) czy też, zgodnie z definicją zawartą we „Wspólnych Podstawowych Zasadach Integracji" [2], integracja to „dynamiczny dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowania wszystkich migrantów i osób zamieszkałych na terenie Państw Członkowskich".

[2] „Wspólne podstawowe zasady integracji" to dokument przyjęty jako Konkluzje Rady Unii Europejskiej w 2004 roku.

Podmioty i przedmioty polityki publicznej

Adresaci polityki migracyjnej i ich kategoryzacje

Polityki publiczne wobec migracji często przedstawiane są jako odnoszące się do procesów (np. przepływów migracyjnych, integracji) czy dużych abstrakcyjnych bytów (np. rynku pracy, granicy), jednak ich przedmiotem ostatecznie zawsze są ludzie z krwi i kości. Polityka migracyjna wiąże się z koniecznością kategoryzowania tych ludzi. Podstawowe rozróżnienie wynikające z logiki nowoczesności i jej skupienia na określonych rodzajach migracji to rozróżnienie na obywateli i nie-obywateli danego państwa [3]. To punkt wyjścia dla następnych, często złożonych systemów kategoryzowania. Kolejnym rozróżnieniem istotnym z punktu widzenia kontrolnych ambicji państwa jest podział na tych imigrantów, którzy posiadają prawo do pobytu na jego terenie i tych, którzy tego prawa nie posiadają. Obiegowo funkcjonuje ono jako rozróżnienie na migrantów legalnych i nielegalnych, jednak używanie takiego nazewnictwa jest politycznie obciążone i z tego powodu stosowniejsze jest użycie kategorii: migrant udokumentowany i nieudokumentowany.

Według definicji Narodów Zjednoczonych za imigranta uważa się osobę, która w innym kraju przebywa co najmniej jeden rok (UN 1998: 10). Jednak wiele ruchów migracyjnych nie wiąże się z osiedleniem na stałe — mówimy wtedy o migracjach krótkoterminowych. Te, jeśli są powtarzane, nazywamy migracjami cyrkulacyjnymi. Migracje krótkoterminowe często wiążą się z sezonowością pewnych prac: np. w pewnych regionach gastronomia i hotelarstwo potrzebują pracowników w sezonie turystycznym; zbiory w rolnictwie mają charakter sezonowy; także, choć w mniejszym stopniu, praca w budownictwie również nosi sezonowy charakter. Stąd pojęcie migracji sezonowych.

---

[3] W rozważaniach na temat procesów migracyjnych warto czasem zadać sobie pytanie o sprawy, które traktujemy jako oczywiste. Dlaczego społeczeństwo i państwo wkłada tyle energii w kontrolowanie migracji, które wiążą się z przekraczaniem granic państw, a w niewielkim stopniu interesuje się migracjami (czasem na większą odległość), podczas których granice nie są przekraczane?

Z punktu widzenia polityk publicznych kluczowa kategoryzacja dotyczy przyczyn migracji: stąd rozróżnienie na migracje przymusowe i dobrowolne. Migracje przymusowe to przede wszystkim uchodźstwo definiowane przez tzw. Konwencję Genewską[4], ale także inne rodzaje migracji, w których ze względów politycznych lub humanitarnych państwa decydują się na udzielenie przybywającym do nich migrantom ochrony. Szczególnym rodzajem migracji przymusowych są migracje związane z kataklizmami, takimi jak trzęsienia ziemi, huragany itd. Wielu badaczy spodziewa się nasilenia takich migracji w związku z globalnym ociepleniem (McAdam 2002). Migracje dobrowolne to przede wszystkim migracje ekonomiczne, w których przyczyną migracji jest nie konieczność, a chęć poprawienia swojego losu (Bretts, Collier 2017). Poza migracjami związanymi z pracą najważniejsze kategorie migracji dobrowolnych to migracje wynikające z łączenia rodzin oraz migracje edukacyjne. W przypadku migracji pracowników często podstawą do kategoryzacji są kwalifikacje. Duża część państw imigracyjnych poszukuje pracowników o wysokich kwalifikacjach i dla nich ustanawia różnego rodzaju ułatwienia w pozyskaniu praw pobytowych. Gospodarki krajów wysoko rozwiniętych potrzebują również pracowników o niskich kwalifikacjach, jednak często ich niepewna sytuacja pobytowa jest na rękę ich pracodawcom, w związku z tym nie istnieje presja na uregulowania korzystne dla stabilności ich pobytu i zatrudnienia.

W obrębie tych kategorii przepisy migracyjne państw przyjmujących tworzą dodatkowe podkategorie określające długość prawa pobytu, zakres zezwoleń na pracę oraz dostępność do określonych uprawnień na terenie danego państwa. Wytwarza to skomplikowany układ kategorii, uprawnień oraz stwierdzających je dokumentów. Migracje obecnie są zjawiskiem wysoko uregulowanym i ich badanie nawet w państwach — takich jak Polska — o stosunkowo małej populacji cudzoziemców jest zadaniem niełatwym ze względu na wytworzone złożone środowisko biurokratyczne wobec migracji. Kategorie te tworzone są przez państwa przyjmujące i wywierają pre-

[4] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. Ten akt prawa międzynarodowego definiuje uchodźców jako osoby uciekające ze względu na obawę przed prześladowaniem. Polska przyjęła Konwencję Genewską w 1991 roku.

się na migrantów, aby się do tych kategorii dopasować (Ząbek, Łodziński 2008). W tym sensie kategoryzowanie przez państwo i jego agendy można traktować jako narzędzie opresji, natomiast zwykle przyczyny migracji leżą w jakimś punkcie na kontinuum między zewnętrznym przymusem a własną wolą — kategoryzacje zawsze są uproszczeniami rzeczywistości. Jednak bez tych uproszczeń, czyli narzędzi zarządzania, nie byłoby możliwe prowadzenie polityki migracyjnej.

Istotnym instrumentem polityki publicznej wobec imigrantów jest uregulowanie przejścia między kategorią nie-obywatel a obywatel, czyli ustalenie warunków dla naturalizacji. Funkcjonują dwie odmienne filozofie polityki naturalizacji. Pierwsza traktuje nadanie obywatelstwa kraju przyjmującego jako ukoronowanie procesu integracji z jego społeczeństwem. Druga natomiast traktuje nadanie obywatelstwa jako jeden ze środków integracji ze społeczeństwem (Biernath 2008). Obowiązujące obecnie w Polsce regulacje dotyczące nadawania obywatelstwa u swoich podstaw mają tę pierwszą filozofię: aby zostać obywatelem Polski należy odpowiednio długo w Polsce przebywać, z kolei, możliwość pobytu jest powiązana przede wszystkim z gospodarczym włączeniem w społeczeństwo polskie.

W przypadku polityki publicznej wobec imigrantów, prowadzonej zgodnie z paradygmatem integracji adresatem tej polityki, nie są tylko imigranci, ale całe społeczeństwo przyjmujące. Przy założeniu dwustronności procesu integracji i konieczności dostosowania również instytucji państw do obecności imigrantów, a nie tylko przystosowania imigrantów do warunków w społeczeństwie przyjmującym, polityka publiczna wobec imigrantów oddziałuje także na obywateli tego państwa.

Podobnie, adresatami polityki emigracyjnej są zróżnicowane kategorie społeczne. Z jednej strony, oczywistym adresatem tej polityki są diaspory istniejące w innych państwach. Z drugiej strony, adresatem tej polityki mogą być również potencjalni emigranci jak również emigranci powrotni. W przypadku tych ostatnich pewne ich potrzeby mogą być zbliżone do potrzeb imigrantów. Szczególnym adresatem polityki migracyjnej są mniejszości narodowe zamieszkujące inne państwa — w przypadku Polski chodzi np. o mniejszość Polską na Ukrainie lub w Kazachstanie. Mniejszości często — choć nie zawsze — powstały nie poprzez migrację, ale ze względu na historyczne zmia-

ny granic. Mniejszości narodowe są częściowo adresatami tych samych działań państwa, co diaspory — np. w przypadku polityki utrzymania łączności i relacji kulturowych z państwem narodowym. Często są szczególnym adresatem polityki imigracyjnej, gdy członkowie mniejszości traktowani są jako najbardziej pożądani imigranci. Było tak w przypadku polityki Niemiec wobec Niemców zamieszkujących Europę Wschodnią. Podobnie obecnie czyni Polska i Węgry.

Aktorzy polityki migracyjnej

Polityki publiczne wobec migracji są tworzone, realizowane i ewaluowane przez licznych aktorów. Zakres ich wpływu na kształt tych polityk jest różny, jednak dużym uproszczeniem byłoby stwierdzenie, że posiadają one jednego twórcę i wykonawcę — na przykład państwo. Relacje pomiędzy aktorami polityki migracyjnej najlepiej dostrzec korzystając z pojęcia pola organizacyjnego, czyli zbioru różnorodnych współzależnych organizacji, które uczestniczą we wspólnym systemie znaczeń (Scott 2014: 106). Pole, jako obszar zinstytucjonalizowanego życia pozwala na kooperacje, ale także jest areną konfliktów o stawki zdefiniowane jako ważne w jego obrębie. Państwo nie jest jednolitym aktorem polityki publicznej, gdyż poszczególne jego agendy realizują odmienne interesy i dążą do odmiennych celów. Do pola polityki migracyjnej należy zaliczyć różnego rodzaju agendy reprezentujące władzę centralną, umiejscowione lokalnie organizacje podległe samorządowi, organizacje pozarządowe, przedstawicielstwa organizacji międzynarodowych, organizacje migrantów a także instytucje badawcze (Pawlak 2011: 66). Kilka lat temu Magdalena Lesińska, Renata Stefańska i Monika Szulecka (2010) wyliczały ponad trzydzieści różnych typów aktorów polityki migracyjnej w Polsce. Pole to jednak rozrasta się i włączają się do niego kolejne typy aktorów (Łodziński, Szonert 2017).

W Polsce kluczowym aktorem polityki migracyjnej jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, w obrębie którego funkcjonuje Departament Analiz i Polityki Migracyjnej. MSWiA podlega Urząd do Spraw Cudzoziemców oraz Straż Graniczna. Także praca wydziałów urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za legalizacje pobytu nadzorowana jest

przez MSWiA. Jednak kwestie dotyczące rynku pracy oraz integracji społecznej są domeną Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej — choć różnych jego departamentów. Polityka wizowa jest prowadzona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Inne ministerstwa także mają swoją „działkę" w obrębie polityk publicznych wobec migracji, np. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego jest odpowiedzialne za uznawanie kwalifikacji i nostryfikacje dyplomów, a Ministerstwo Edukacji Narodowej za sytuację uczniów migranckich w polskim systemie edukacyjnym. Gdy Rada Ministrów pracowała nad strategicznym dokumentem dotyczącym polityki migracyjnej funkcjonował w niej Międzyresortowy Zespół do spraw Migracji.

Na poziomie samorządów lokalnych aktorami polityki migracyjnej są powiatowe centra pomocy rodzinie, które odpowiedzialne są za realizację indywidualnych programów integracji cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową, czy powiatowe urzędy pracy, w których pracownicy rejestrują oświadczenia o woli krótkoterminowego zatrudnienia pracowników cudzoziemców. Obecnie, w badaniach nad migracjami obserwujemy tak zwany zwrot ku lokalności, czyli większe skupienie uwagi na roli miast i samorządów lokalnych w polityce migracyjnej, zwłaszcza w polityce integracji imigrantów (Matusz-Protasiewicz 2013). W Polsce samorządy lokalne stają się coraz aktywniejszymi aktorami polityki migracyjnej. W Warszawie działa Komisja Dialogu Społecznego ds. Cudzoziemców oraz Centrum Wielokulturowe. W urzędzie miasta funkcjonuje komórka odpowiedzialna za koordynacje działań dotyczących cudzoziemców. Podobne działania obserwujemy również w innych miastach np. Gdańsku i Lublinie. Natomiast w 2017 roku Unia Metropolii Polskich powołała Zespół roboczy ds. migracji i integracji, który ma koordynować działania największych miast w zakresie integracji imigrantów.

Kolejna grupa aktorów aktywnych w polu polityki migracyjnej to organizacje pozarządowe. Organizacje pozarządowe uzupełniają działania państwa wobec cudzoziemców, ale także je kontrolują a czasem też kontestują. W Polsce organizacje trzeciego sektora wzmocniły swoją pozycję w polu, gdy w latach 2009–2015 miały relatywnie łatwy dostęp do funduszy europejskich będących instrumentem realizacji agendy Komisji Europejskiej doty-

czącej imigracji, zwłaszcza w obszarze integracji tzw. obywateli państw trzecich oraz wsparcia cudzoziemców objętych ochroną międzynarodową. Organizacje pozarządowe dostarczają bezpośredniego wsparcia migrantom: nauczają polskiego, świadczą pomoc prawną, zatrudniają asystentów międzykulturowych w szkołach, prowadzą kursy zawodowe, ale także lobbują za zmianami przepisów oraz monitorują działalność innych aktorów polityki migracyjnej. Można także powiedzieć, że organizacje pozarządowe promują wizję polityki migracyjnej zbieżną z celami Komisji Europejskiej (Pawlak, Matusz-Protasiewicz 2015).

Organizacje pracodawców oraz organizacje branżowe już od co najmniej kilkunastu lat były aktywne w polu polityki migracyjnej. Dla przykładu Związek Sadowników RP aktywnie lobbuje za ułatwieniami dla zatrudniania migranckich pracowników sezonowych, a Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan włączała się w konsultacje Polityki Migracyjnej Polski. Związki zawodowe w Polsce do tej pory były przede wszystkim zainteresowane ochroną interesów polskich pracowników w innych krajach Unii Europejskiej, ale ostatnio niektóre z nich zaczęły organizować pracowników migranckich, jednak inne pozostają nastawione na protekcję rynku pracy przed wchodzeniem na niego pracowników z zewnątrz (Kubisa 2017).

Przedstawieni wyżej aktorzy polityki migracyjnej ulokowani w Polsce wchodzą w relacje z aktorami poziomu międzynarodowego. Wspominana była już tutaj Unia Europejska, która harmonizuje swoją politykę migracyjną, a swoboda przepływu pracowników między państwami członkowskimi jest podstawą jej funkcjonowania. Unia Europejska stosuje również instrumenty promujące określone rozwiązania w zakresie polityk wobec migrantów — np. poprzez Europejski Fundusz Azylu, Migracji i Integracji[5]. Uwzględnić należy również rolę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) oraz Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji (IOM). Spojrzenie na relacje między tymi aktorami możliwe jest z perspektywy socjologicznej koncepcji pola jak również z perspektywy

[5] Do tej pory polska polityka migracyjna podlegała silnej europeizacji (Pawlak 2013; Weinar 2006).

politologicznej koncepcji wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*) uwzględniającej, poza uprawnieniami decyzyjnymi rządów państw, także decyzje aktorów szczebla ponadnarodowego, jak również szczebla regionalnego i lokalnego. Aktorzy ci wchodzą ze sobą w relacje wertykalne ale również horyzontalne (tu przykładem może być aktywność europejskich metropolii zrzeszonych w Eurocities). Cechą wielopoziomowego zarządzania jest również pomijanie pewnych poziomów, np. czasem miasta realizują politykę wobec imigrantów ze wsparciem Komisji Europejskiej nierzadko w kontrze do polityki migracyjnej swojego państwa (Matusz-Protasiewicz 2014).

Na poziomie mikro, czyli codziennych kontaktów klientów instytucji publicznych i innych organizacji zaangażowanych w realizację polityk publicznych wobec migracji pojawiają się dodatkowe czynniki wpływające na przebieg tych polityk. Z tego powodu konieczne jest uwzględnienie również sprawczości szeregowych wykonawców polityk publicznych: urzędników i innych funkcjonariuszy instytucji, z którymi bezpośrednio stykają się migranci. Tę sferę bezpośrednich interakcji opisuje koncepcja biurokracji pierwszego kontaktu, czyli codziennych praktyk pracowników urzędów, którzy używają ram instytucjonalnych i rozwiązań organizacyjnych w zetknięciu z ludźmi, a nie po prostu mechanicznie wdrażają cele polityk publicznych (Sztandar-Sztanderska 2016: 37) [6]. W analizach zjawiska biurokracji pierwszego kontaktu widać: rolę asymetrii władzy w relacjach urzędnik-klient; mechanizmy socjalizacji do roli klienta; łączenie pracy z ludźmi z pracą z przepisami, czyli dopasowywanie konkretnych osób do kategorii; permanentną nieadekwatność zasobów do potrzeb. Kaja Skowrońska (2017) pokazała, jak w codziennej pracy urzędnicy podejmujący decyzje dotyczące pobytu cudzoziemców w Polsce muszą godzić napięcia pojawiające się w pozornie spójnych przepisach i w ten sposób uzyskują możliwość uznaniowego działania wobec imigrantów.

---

[6] Biurokracja pierwszego kontaktu to termin utrwalony dzięki pracy Karoliny Sztandar-Sztanderskiej (2016). Odpowiada on angielskiemu terminowi *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980), czyli w dosłownym przekładzie „biurokracji poziomu ulicy" lub francuskiemu terminowi *politiques du guichet* (Dubois 2010), czyli w dosłownym przekładzie „polityki okienka".

Konteksty polityki migracyjnej

Polityka i debata publiczna

Polityki publiczne wobec migracji w krajach Europy Zachodniej oraz państwach imigranckich takich jak USA, Kanada czy Australia są przedmiotem zażartej debaty publicznej, a decyzje ich dotyczące podejmowane są na najwyższym szczeblu politycznym. Do niedawna w Polsce zainteresowanie publiczne ogniskowało się wokół emigracji z Polski, jednak wraz z tak zwanym „kryzysem uchodźczym" 2015 roku[7] polityka imigracyjna oraz polityka wobec imigrantów „wyszły z cienia" i stały się tematem debaty publicznej (Kubicki i in. 2017). W polityce publicznej zarządzanej przy braku zainteresowania opinii publicznej łatwiejsze jest podejmowanie decyzji technokratycznych, debata toczona jest w obrębie danego pola polityki i przez to można mówić o jej demokratycznym deficycie. Jednak nie ma wtedy zbyt dużych szans na podjęcie zdecydowanych korekt danej polityki publicznej czy zaangażowania w nią większych zasobów. Może się tak wydarzyć tylko, gdy daną politykę wspiera jakiś potężny aktor zewnętrzny, „sponsor" — w przypadku rozwoju polskiej polityki migracyjnej takim aktorem była przez długi czas Komisja Europejska — lub gdy jakiemuś uczestnikowi pola polityki, dzięki zręcznemu wykorzystaniu kompetencji społecznych i przedsiębiorczych cech, uda się znacznie wpłynąć na jej kształt (Fligstein 2009).

Z kolei, gdy opinia publiczna jest zainteresowana danym obszarem polityki publicznej, jej cykl podatny jest na skrajniejsze korekty związane z wyostrzaniem w grze politycznej opinii i proponowanych rozwiązań. Można powiedzieć, że demokratyczny deficyt zastępowany jest wtedy demokratyczną niecierpliwością — w debacie politycznej pojawiają się oczekiwania wprowadzenia rozwiązań przynoszących bardzo szybkie efekty, najlepiej widoczne jeszcze w trakcie danego cyklu wyborczego (Penninx 2010). Ambiwalentna rola demokratycznej niecierpliwości jest widoczna szczególnie w przypadku polityki wobec imigrantów. Proces integracji trwa całe życie, a skutki poli-

[7] Kryzys uchodźczy to termin wytworzony w debacie publicznej na określenie zwiększonego napływu migrantów poprzez Morze Śródziemne do Unii Europejskiej w 2015 roku.

tyki integracyjnej odczuwane są również przez pokolenie dzieci imigrantów. Oczekiwanie zmiany wynikającej z polityki publicznej, następującej w okresie kilku lat jest zbyt duże, stąd łatwo o popularne negatywne ewaluacje polityk integracyjnych. W państwach Europy Zachodniej, w USA, Kanadzie oraz Australii kwestie polityki wobec migracji i migrantów są jednym z kilku wiodących tematów kampanii wyborczych. Ugrupowania skrajnie prawicowe w tych państwach swoją popularność czerpią przede wszystkim ze stosowania anty-imigranckiej retoryki.

Mity na temat migracji

Migracje są często mitologizowane, natomiast migranci są nierzadko w przebiegu panik moralnych wskazywani jako „wrogowie społeczni". Panika moralna to stan zaniepokojenia społecznego wywołany zachowaniem jakiejś grupy społecznej, kategorii lub jednostki — wskazanej jako wróg społeczny, który budzi uczucie wrogości, gdyż jest postrzegany jako zagrażający wartościom, interesom, a nawet egzystencji pewnych segmentów społeczeństwa. Panikę moralną zazwyczaj cechuje dysproporcja zaniepokojenia i wrogości wobec zjawiska, które w innej sytuacji nie zostałoby zdefiniowane jako zagrożenie dla ładu społecznego (Zielińska 2004).

Imigranci jako „inni" bywają łatwo definiowani jako obcy i potencjalne zagrożenie. Należy zwrócić uwagę na oddolny i odgórny aspekt tego zjawiska. Interakcja z innością może budzić zaniepokojenie i dyskomfort, jednak jeżeli nie istnieje wsparcie ideologiczne dla definiowania odmienności jako złej, inność ta jest stosunkowo szybko oswajana. Paniki moralne są także podsycane lub nawet wywoływane odgórnie przez grupy interesu zainteresowane odwróceniem uwagi od innych potencjalnych problemów społecznych lub po prostu wykreowaniem lidera lub produktu jako remedium na stworzony przez siebie problem. Można mówić wtedy o zarządzaniu strachem. W przypadku imigrantów najczęściej wyolbrzymiana jest ich odmienność kulturowa, oskarżani są o zajmowanie miejsc pracy, nadużywanie systemu pomocy społecznej, czy częstsze popełnianie przestępstw.

Polityka publiczna wobec migracji kształtowana jest zatem w kontekście funkcjonowania mitów dotyczących wyolbrzymionej skali migracji nieudo-

kumentowanej czy wyolbrzymionej skali migracji w ogóle. Takiemu mitologizowaniu migracji sprzyja przesadzony i udramatyzowany język przekazów medialnych nazywający napływ imigrantów „falą", okres liczniejszej migracji „kryzysem", napięcia związane z relacjami międzykulturowymi „konfliktem". W przekazach medialnych informacje dotyczące niekonwencjonalnych — z punktu widzenia kultury kraju przyjmującego — zachowań migrantów są przedstawiane zgodnie z kanonem dyskursu dewiacji i skandalu (Grzymała-Kazłowska 2007). Bywa również, że mity związane z imigracją idealizują pewne jest aspekty i utrudniają diagnozowanie problemów społecznych z nią powiązanych.

Dla decydentów funkcjonowanie mitów dotyczących migracji jest ważnym kontekstem tworzenia i wdrażania polityk publicznych. Dla przykładu, w sytuacji, w której rozpowszechnione będzie przekonanie, że źródłem nieudokumentowanej migracji jest nielegalne przekraczanie granic, racjonalną reakcją wydawałaby się bardziej restrykcyjna polityka granic i wzmocnienie służb kontrolnych. Jednak zazwyczaj przyczyną nieudokumentowanej migracji jest pozostawanie w kraju przyjmującym po upłynięciu okresu ważności wizy lub innego dokumentu pobytowego, a nie przekroczenie granicy bez ważnej wizy. Wtedy zaostrzenie kontroli granicznych nie ma wpływu na zjawisko zdiagnozowane jako problematyczne (de Haas 2008).

Sekurytyzacja migracji, czyli lokowanie regulacji dotyczących migracji w ramach instytucjonalnych, odnoszących się do ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (Huysmans 2000: 757), jest trendem w Unii Europejskiej od lat 1980, który wiąże się z silną obecnością w społecznej świadomości mitów dotyczących migracji. W ostatnim okresie również w Polsce dyskurs sekurytyzacji zdecydowanie się zaostrza (Klaus 2017). Ten i inne mity stanowią ważny kontekst dla tworzenia polityk publicznych wobec migracji. Z tego powodu ważną rolą badaczy jest odczarowywanie mitów dotyczących zjawisk migracyjnych.

Polityka migracyjna oparta na dowodach naukowych

Badania migracyjne prowadzone są w obrębie bardzo wielu dyscyplin naukowych. Dla socjologii studia nad migracjami i ich konsekwencjami miały

charakter fundacyjny — praca Williama I. Thomasa i Floriana Znanieckiego (1976) „Chłop polski w Europie i Ameryce" z 1918 roku jest tu świetnym przykładem. Dla rozwoju socjologii amerykańskiej duże znaczenie miała też ekologia miejska, czyli badania dotyczące relacji między przedstawicielami poszczególnych grup etnicznych zamieszkujących amerykańskie miasta. Migracjami i ich konsekwencjami zajmują się również takie nauki, jak: antropologia, ekonomia, geografia, nauki prawne, politologia, psychologia, stosunki międzynarodowe. Ze względu na znaczenie — centralnych dla tego artykułu — polityk publicznych wobec migracji migracje są również ważnym przedmiotem nauk o polityce publicznej. Niekiedy nawet mówi się o oddzielnej — zdefiniowanej przedmiotowo — dyscyplinie: migrantologii. Można zatem powiedzieć, że dysponujemy olbrzymią wiedzą na temat zjawisk migracyjnych. Oczywiście, wiedza ta ma swoje liczne ograniczenia: migracje zmieniają się, mity na ich temat obciążają również badaczy, wiele zagadnień związanych z migracjami jest trudno dostępnych badaczom (np. ze względu na odmienność języka, ich skryminalizowany charakter czy nieufność wobec instytucji formalnych).

Na ile wiedza ta jest wykorzystywana w projektowaniu, wdrażaniu i ewaluacji polityk migracyjnych? Czy dialog badaczy z decydentami na temat migracji różni się od podobnych dialogów dotyczących innych domen polityki publicznej? Zagadnienie to jest dobrze opisane zwłaszcza na przykładzie Wielkiej Brytanii (Boswell 2009), Holandii (Scholten 2011), Niemiec (Boswell 2009), ale również porównań między państwami Europy (Scholten i in. 2015), a także na przykładzie Polski (Pawlak 2012; 2015). Z badań tych wynika, że tak zwane instrumentalne wykorzystanie wiedzy[8] na temat zjawiska migracji występuje raczej wtedy, gdy dialog między badaczami a decydentami odbywa się poza zainteresowaniem debaty publicznej. W momencie objęcia kwestii migracji zainteresowaniem debaty publicznej wiedza zaczyna być stosowana symbolicznie, aby legitymizować decydentów (Boswell 2009). Warto jednak zwrócić uwagę również na objaśniające wykorzystanie wiedzy naukowej (Frieske 1990), które nie ma bezpośredniego przełożenia na tworzenie

[8] Z instrumentalnym wykorzystaniem wiedzy mamy do czynienia, gdy „wiedza jest używana by informować decydentów lub by wzmacniać wyniki pracy organizacji" (Boswell 2009: 29).

polityk publicznych przez decydentów, ale wpływa na kategorie ich myślenia oraz debatę na temat migracji. Można powiedzieć, w odniesieniu do wcześniejszych sekcji, że obecnie w Europie publiczne zainteresowanie kwestią migracji jest tak duże, że politycy wolą kierować się popularnymi wyobrażeniami swoich wyborców na jej temat, niż dowodami naukowymi przy kreowaniu polityk publicznych. Nie jest to jednak obraz jednoznaczny. W pewnym sensie chlubnymi przykładami były konkluzje z debat niemieckiej komisji parlamentarnej Rity Süssmuth i podobnej holenderskiej komisji Stefa Bloka, które przy wykorzystaniu wiedzy naukowej wykazały, że publiczna opinia na temat nieefektywności polityk integracyjnych tych państw była niesprawiedliwa. Jednak publiczny opór wobec przyjęcia wyników obrad tych komisji jest dobrym dowodem na to, że prowadzenie polityki migracyjnej z wykorzystaniem dowodów naukowych jest zadaniem bardzo trudnym, gdy dowody te przeczą przekonaniom opinii publicznej (Schneider, Scholten 2015).

Polityka migracyjna a inne polityki

Migracje są zjawiskiem, które oddziałuje na wszystkie aspekty życia publicznego. Przy większej skali migracji wpływa ona na transformację całego społeczeństwa. Stąd tylko złudzeniem jest to, że na migrację wpływa tylko polityka migracyjna. Złudzenie to wiąże się z jeszcze innym naiwnym przekonaniem, że zjawiskami migracyjnymi można za pomocą polityk publicznych łatwo sterować. W uproszczeniu można powiedzieć, że nie można nimi łatwo sterować, gdyż migracje są zjawiskiem w dużej mierze spontanicznym, które warunkuje wiele innych polityk publicznych. Kolejną sprawą jest to, że migracje zmieniają warunki prowadzenia innych szczegółowych polityk publicznych.

Popyt na imigrację kształtują polityki publiczne wpływające na rynek pracy państwa przyjmującego. Jest to często wpływ pośredni polityk społecznych przekładających się na zachowania na rynku pracy. Dla przykładu, zasiłki dla bezrobotnych i polityki pozwalające osobom bezrobotnym na spokojniejsze i dłuższe poszukiwanie nowego zatrudnienia pozostawiają więcej

miejsc pracy na wtórnym rynku pracy[9]. Na popyt na pracę imigrantów wpływa również to, na ile państwo bierze na siebie odpowiedzialność za opiekę nad dziećmi lub seniorami. Brak zinstytucjonalizowanej opieki nad małymi dziećmi (np. niewystarczająca sieć łatwo dostępnych publicznych przedszkoli) wypycha rodziców (zwykle matki) z rynku pracy. Tworzy to z jednej strony popyt na pracowników migranckich, którzy będą zajmować miejsca pracy matek, które zdecydowały się na opiekę nad dziećmi zamiast pracy (zwłaszcza) na wtórnym rynku pracy. Brak zinstytucjonalizowanej opieki nad małymi dziećmi wpływa na to, że opieka ta zostaje sprywatyzowana. Część rodziców decyduje się korzystać z opiekunek lub prywatnych żłobków i przedszkoli. Wytwarza to popyt na pracę domową migrantów. Podobnie, popyt na pracę domową migrantów wytwarza brak zinstytucjonalizowanej opieki nad seniorami.

Obecnie w Polsce mamy coraz więcej podstaw do tego by sądzić, że, na podobnej zasadzie, tzw. program „500 plus", czyli finansowa pomoc państwa w wychowaniu dzieci, jest czynnikiem zwiększającym popyt na pracę migrantów w Polsce. Dostęp do świadczenia wychowawczego spowodował odejście z rynku pracy części rodziców (Ruzik-Sierdzińska 2017). Skutkiem tego zwiększył się także popyt na zatrudnienie pracowników migranckich. Również przywrócenie w 2017 roku niższego wieku emerytalnego[10] spowodowało odejście w krótkim czasie z rynku pracy licznej grupy pracowników i tym samym wywołało zwiększenie popytu na pracę migrantów. Polityka rodzinna czy emerytalna wydają się być odległe od polityki migracyjnej, jednak mają wpływ na zwiększanie lub zmniejszanie popytu na pracowników migranckich.

Pozornie, polityka migracyjna może najłatwiej wpływać na podaż pracowników migranckich poprzez regulowanie warunków wjazdu i pobytu. Jednak przy pozostawieniu popytu na tym samym poziomie — polityką mi-

---

[9] Wtórny rynek pracy to segment rynku pracy oferujący „miejsca pracy gorzej płatne, niestabilne, wymagające większego wysiłku lub intensywności, dające niewielką szansę awansu" (Kozek 2013: 126).

[10] Przywrócenie wieku emerytalnego 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet po wcześniejszej reformie, która podwyższała i równała ten wiek dla obu płci do 67 lat.

gracyjną jest go trudno regulować — zmiany w podaży często nie wpływają ostatecznie na zmniejszenie liczby pracowników migranckich. Warto pamiętać, że możliwość wpływania przez politykę państwa przyjmującego na ten komponent podaży, jakim są czynniki wypychające z kraju pochodzenia jest znikomy. Zatem bardziej restrykcyjna polityka wizowa lub utrudnienia w migracjach cyrkulacyjnych często prowadzą do niezamierzonych konsekwencji (Mica 2015). Najbardziej znanym przykładem jest ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się dla gastarbeiterów w latach 1970, które spowodowało, że wielu z nich zdecydowało się na osiedlenie w Niemczech, Holandii i innych krajach Europy Zachodniej, gdyż obawiali się, że po powrocie do kraju pochodzenia nie będą mieli już możliwości ponownego wyjazdu do pracy. Podobne efekty miało wprowadzenie przez Hiszpanię po wejściu do strefy Schengen obowiązku wizowego wobec obywateli Maroka (Czaika, de Haas 2017).

Obecność migrantów w danym społeczeństwie wpływa na funkcjonowanie jego różnorakich instytucji oraz sfer, na które państwo oddziałuje poszczególnymi politykami publicznymi. Jak pokazałem wyżej, najbliższe związki z polityką migracyjną posiada polityka rynku pracy i ta będzie zmieniała się w zależności od wielkości i znaczenia migranckiej siły roboczej. Migranci korzystają z opieki zdrowotnej, więc po przejściu pewnego progu ich liczebności polityka ochrony zdrowia będzie musiała uwzględniać ich obecność. Dzieci migrantów chodzą do szkół, więc system edukacyjny musi reagować na ich obecność. Migranci wynajmują lub nabywają lokale mieszkalne, więc ich obecność musi być uwzględniona przez politykę mieszkaniową. Społeczności migranckie pragną się organizować i brać udział w życiu publicznym, co musi w jakiś sposób zostać uwzględnione w regulacjach dotyczących partycypacji w życiu politycznym[11]. Jak pokazałem we wcześniejszej sekcji dotyczącej polityk publicznych wobec imigrantów, będą one przecinały wiele różnych polityk szczegółowych. Dlatego można mówić o transwersalności polityki wobec imigrantów, co oznacza że zjawisko migracji dotyczy

[11] Chodzi o uprawnienia dla osób nie będących obywatelami danego kraju do zakładania stowarzyszeń, członkostwa w związkach zawodowych, uczestnictwa w ciałach konsultacyjnych, prawa głosu w wyborach lokalnych itp.

i wpływa na wiele różnych sfer życia społecznego regulowanych odrębnymi politykami publicznymi (Pawlak, Bieniecki 2009: 42). Nie jest możliwe prowadzenie polityki wobec imigrantów tylko za pomocą polityki migracyjnej. Obecnie dużym zainteresowaniem cieszy się koncepcja mainstreamingu, czyli wprowadzanie zagadnień związanych z obecnością migrantów do głównego nurtu polityk publicznych (Scholten, van Breugel 2018). Jak ironicznie zauważyli ostatnio Ignacy Jóźwiak, María Sánchez-Domínguez i Daniel Sorando (2018) w Polsce włączanie kwestii związanych z migracjami do głównego nurtu polityk publicznych następuje niechcący, a nie jako efekt przemyślanego formułowania tychże polityk.

Zakończenie

W niniejszym artykule przedstawiłem najważniejsze zagadnienia dotyczące polityk publicznych wobec migracji. Zaprezentowałem rozróżnienie na polityki wobec imigracji, emigracji oraz imigrantów. W obrębie tych ostatnich w Europie dominuje obecnie model integracji społeczeństwa przyjmującego i nowo powstających dzięki migracjom mniejszości. Omówiłem również, jakie kategorie społeczne traktowane są jako adresaci polityki migracyjnej oraz jacy są aktorzy tych polityk. Zwróciłem uwagę, że pełne zrozumienie procesu tworzenia, wdrażania i ewaluacji polityk publicznych wobec migracji możliwe jest dzięki uchwyceniu aspektów międzyorganizacyjnych tego procesu — np. z wykorzystaniem koncepcji pola społecznego lub wielopoziomowego zarządzania. Dużo uwagi poświęciłem kontekstowi, w którym prowadzona jest polityka migracyjna, a zatem wpływowi debaty publicznej na tę politykę, obiegowo funkcjonującym mitom dotyczącym migracji oraz możliwości prowadzenia polityki migracyjnej opartej na dowodach naukowych. Kolejna część artykułu dotyczyła relacji między polityką migracyjną a innymi politykami publicznymi.

Obecny wzrost publicznego zainteresowania migracjami w Polsce jest nowym kontekstem dla kreowania i realizacji polityki migracyjnej. Decydenci nie mogą tego robić w sposób technokratyczny, lecz muszą wsłuchi-

wać się w głos opinii publicznej, który bywa kształtowany przez mity i paniki moralne, a nawet podlega zarządzaniu strachem. Nie jest to zjawisko wyjątkowe dla Polski i można powiedzieć, że mity dotyczące migracji oraz emocjonalne oceny polityk migracyjnych przypominają doświadczenia krajów o dłuższej tradycji imigracji. Stwarza to nowe warunki nie tylko dla decydentów, ale także badaczy migracji, którzy informować muszą nie tylko twórców polityki, ale również opinię publiczną, wobec której twórcy ci orientują się. Kolejnym zagadnieniem jest dostrzeżenie związków pomiędzy politykami publicznymi pozornie odległymi od zjawisk migracyjnych, które jednak wywierają na te zjawiska wpływ często większy niż deklarowana polityka migracyjna. Chodzi przede wszystkim o politykę rynku pracy, emerytalną, wsparcia w opiece nad dziećmi, ale także inne. Należy to zagadnienie traktować jako najważniejsze wyzwanie dla decydentów oraz badaczy polityk publicznych. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak różnorodne — pozornie niepowiązane — i nierzadko sprzeczne działania państwa przekładają się na zjawiska migracyjne, będzie w Polsce w najbliższej przyszłości ważnym wyzwaniem dla polityki publicznej oraz badań jej dotyczących.

Bibliografia

Bekkers, Victor, Menno Fenger, Peter Scholten (2017) *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process*. Cheltenham: Edward Elgar.

Berry, John W. (1997) *Immigration, Acculturation, and Adaptation*, „Applied Psychology" 46(1): 5–68.

Biernath, Marta (2008) *Różnorodność integracji: Wymiary i mechanizmy procesu integracji*, [w:] Aleksandra Grzymała-Kazłowska, Sławomir Łodziński, red., *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, badania, polityki*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 180–206.

Boswell, Christina. (2009) *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bretts, Alexander, Paul Collier (2017) *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, London: Allen Lane.

Czaika, Mathias, Hein de Haas (2017) *The effect of visas on migration processes*, „International Migration Review" 51(4): 893–926.

de Haas, Hein (2008) *The Myth of Invasion: The inconvenient realities of African migration to Europe*, „Third World Quarterly" 29(7): 1305–22.

Dell'Olio, Fiorella (2004) *Immigration and immigrant policy in Italy and the UK: is housing policy a barrier to a common approach towards immigration in the EU?*, „Journal of ethnic and migration studies" 30(1): 107–128.

Dubois, Vincent (2010) *Politiques au guichet, politiques du guichet*, [w:] Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, red., *Politiques publiques 2: Changer la société*, Paris: Presses de SciencesPo, s. 265–285.

Fligstein, Neil (2009) *Kompetencje społeczne i teoria pola*, [w:] Aleksander Manterys, Janusz Mucha, red., *Nowe perspektywy teorii socjologicznej: Wybór tekstów*, Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos", s. 273–300.

Frieske, Kazimierz W. (1990) *Socjologia w działaniu: Nadzieje i rozczarowania*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Grzymała-Kazłowska, Aleksandra (2007) *Konstruowanie „innego": Wizerunki imigrantów w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Huysmans, Jef (2000) *The European Union and the Securitization of Migration*, „Journal of Common Market Studies" 38(5): 751–777.

Joppke, Christian (2007) *Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe*, „West European Politics" 30(1): 1–22.

Jóźwiak, Ignacy, María Sánchez-Domínguez, Daniel Sorando (2018) *Mainstreaming by Accident in the New-Migration Countries: The Role of NGOs in Spain and Poland*, [w:] Peter Scholten, Ilona van Breugel, red., *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, London: Palgrave Macmillan, s. 47–70.

Klaus, Witold (2017) *Security First—New Right-Wing Government in Poland and Its Policy Towards Immigrants and Refugees*, „Surveillance & Society" 15(3/4): 523–528.

Kozek, Wiesława (2013) *Rynek pracy: Perspektywa instytucjonalna*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Kubicki, Paweł, Mikołaj Pawlak, Adriana Mica, Anna Horolets (2017) *Wyjście z cienia: Polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna" 9(522): 22–28.

Kubisa, Julia (2017) *Trade unions and migrant workers in Poland: First stage of a work in progress*, [w:] Stefania Marino, Judith Roosblad, Rinus Penninx, red., *Trade Unions and Migrant Workers: New Contexts and Challenges in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, s. 330–350.

Lesińska, Magdalena, Renata Stefańska, Monika Szulecka (2010) *Migration Policy considerations*, [w:] Agata Górny, Izabela Grabowska-Lusińska, Magdalena Lesińska, Marek Okólski, red., *Immigration to Poland: Policy, Employment, Integration*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 197–209.

Lipsky, Michael (1980) *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.

Łodziński, Sławomir, Marek Szonert (2017) *„Niepolityczna polityka"? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016*, „Studia Migracyjne — Przegląd Polonijny" 43(2): 39–66.

Matusz-Protasiewicz, Patrycja (2013) *Rosnąca rola poziomu lokalnego w kreowaniu polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej*, „Central and Eastern European Migration Review" 2(2): 75–97.

Matusz-Protasiewicz, Patrycja (2014) *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

McAdam, Jane (2012) *Climate change, forced migration, and international law*, Oxford: Oxford University Press.

Mica, Adriana (2015) *Unintended Consequences: History of the Concept*, [w:] James D. Wright, red., *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second edition)*, Volume 24, Oxford: Elsevier, s. 744–749.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy*, Aldershot: Edward Elgar.

Pawlak, Mikołaj, Mirosław Bieniecki (2009) *Laboratoria integracji: Lekcje z doświadczeń brytyjskich, belgijskich, katalońskich i portugalskich*, Gliwice: Caritas Polska.

Pawlak, Mikołaj (2011) *Termin „integracja" jako narzędzie legitymizacji. Neoinstytucjonalna analiza uprawomocniania działań w polu organizacyjnym obsługi i pomocy imigrantom w Polsce*, „Studia Migracyjne — Przegląd Polonijny" 37(2): 59–80.

Pawlak, Mikołaj (2012) *Wykorzystanie wiedzy naukowej i eksperckiej w kształtowaniu polityki integracji imigrantów w Polsce po 2004 roku*, „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna" 13: 105–138.

Pawlak, Mikołaj (2013) *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne — Przegląd Polonijny" 39(3): 97–121.

Pawlak, Mikołaj (2015) *Research-Policy Dialogues in Poland*, [w:] Peter Scholten, Han Entzinger, Rinus Penninx, Stijn Verbeek, red., *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, Dordrecht: Springer, s. 253–273.

Pawlak, Mikołaj, Patrycja Matusz-Protasiewicz (2015) *Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce: Od pomocy doraźnej do upowszechniania europejskiej ramy polityki integracji*, „Trzeci Sektor" 35(2): 11–21.

Penninx, Rinus (2010) *Decentralizacja polityk integracyjnych. Zarządzanie migracją w miastach, regionach i społecznościach lokalnych*, [w:] Mirosław Bieniecki, Mikołaj Pawlak, red., *Laboratoria Integracji: Obserwacje i notatki praktyczne*, Gliwice: Caritas Polska, s. 21–37.

Penninx, Blanca Garcés-Mascareñas (2016) *The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept*, [w:] Blanca Garcés-Mascareñas, Rinus Penninx, red., *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*, Dordrecht: Springer, s. 11–29.

Rein, Martin, Donald Schön. (1994) *Frame reflection: Toward the Resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books.

Ruzik-Sierdzińska, Anna (2017) *Czy program „Rodzina 500+" wywołał efekt na rynku pracy?*, Warszawa: Instytut Obywatelski.

Schneider, Jan, Peter Scholten (2015) *Consultative Commissions and the Rethinking of Integration Policies in the Netherlands and Germany: The Blok Commission and the Süssmuth Commission Compared*, [w:] Peter Scholten, Han Entzinger, Rinus Penninx, Stijn Verbeek, red., *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, Dordrecht: Springer, s. 77–98.

Scholten, Peter. (2011) *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Scholten, Peter, Han Entzinger, Rinus Penninx, Stijn Verbeek, red. (2015) *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues*, Dordrecht: Springer.

Scholten, Peter, Ilona van Breugel (2018) *Introduction: Conceptualizing Mainstreaming in Integration Governance*, [w:] Peter Scholten, Ilona van Breugel, red., *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*, London: Palgrave Macmillan, s. 3–22.

Scott, W. Richard (2014) *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, Los Angeles: Sage Publications.

Skowrońska, Kaja (2017) *Niejednoznaczna władza, wspólne normy i niedopowiedziane cele: Działanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego jako studium przypadku pola organizacyjnego polityki migracyjnej w Polsce*, „Studia Polityczne" 45(2): 217–239.

Sztandar-Sztanderska, Karolina (2016) *Obywatel spotyka państwo: O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Thomas, William I., Florian Znaniecki (1976) *Chłop polski w Europie i Ameryce*, Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.

UN (1998) *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*, New York: United Nations.

Weinar, Agnieszka (2006) *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Ząbek, Maciej, Sławomir Łodziński (2008) *Uchodźcy w Polsce: Próba spojrzenia antropologicznego*, Warszawa: PAH, IEAK UW.

Zielińska, Iwona (2004) *Media, interes i panika moralna: Nowa kategoria socjologiczna i jej implikacje*, „Kultura i Społeczeństwo" 48(3): 161–177.