

Wrzesień 2009

Informator Polityczny— Polska

Cele projektu	Przegląd Projektów EMILIE <p>Projekt EMILIE analizuje doświadczenia migracyjne i integracyjne w dziewięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej i próbuje odpowiedzieć na pytanie dotyczące wyzwań związanych z wielokulturowością stojących przed Europą na początku XXI w. EMILIE zajmuje się zróżnicowaniem związanym z imigracją w trzech ważnych obszarach: edukacji, dyskryminacji w miejscu pracy, praw wyborczych i obywatelskich. Projekt realizowany jest w: Belgii, Danii, Francji, Niemczech, Grecji, Łotwie, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. EMILIE ma na celu:</p> <ul style="list-style-type: none">• Analizę związków między zróżnicowaniem wynikającym z napływu imigrantów a obywatelstwem w wymienionych krajach unijnych;• ustalenie czy w Europie wyłania się obywatelstwo wielokulturowe, a jeśli tak, to jakie jego charakterystyczne cechy i typy mogą zostać wyróżnione.
Studia przypadków	W ramach projektu EMILIE przeprowadzone zostały trzy studia przypadków w każdym z krajów. Pierwszy z tych studiów dotyczył polityki edukacyjnej oraz sposobów i praktyk stosowanych w związku z kulturową różnorodnością w ramach edukacji. Drugie ze studiów dotyczy implementacji unijnych dyrektyw antydyskryminacyjnych (2000/43/EC - dyrektywa Rady Unii Europejskiej o równości rasowej) (2000/78/EC - dyrektywa Rady Unii Europejskiej o równości zatrudnienia) w różnych krajowych kontekstach. Trzecie ze studiów natomiast poświęcone jest prawom wyborczym i szeroko pojętym politycznym uczestnictwem i reprezentacją społeczności migranckich i mniejszości etnicznych w badanych krajach.
Definicje	(wielokulturowe) obywatelstwo. Termin obywatelstwo związany jest z samorządną polityczną wspólnotą, w której prawa jednostki i związane z nimi obowiązki nałożone są przez prawo. Jednakże na obywatelstwo składają się także wypracowane w publicznej przestrzeni znaczenia, które są szersze niż samo prawo i polityka. W debacie nad obywatelstwem wielokulturowym postawione jest pytanie, jaką formę powinno przyjąć obywatelstwo, aby w pełni uwzględniało zróżnicowanie kulturowe jednostek.
Metody, dane oraz czas trwania	Każde studium przypadku koncentruje się na okresie ostatnich dwudziestu lat (od 1989 roku po dzień dzisiejszy). Dane zebrane w Projekcie obejmują oficjalne dokumenty, materiały prasowe, opracowania naukowe, wywiady z kluczowymi rozmówcami, a w miejscach, gdzie było to możliwe, z grupami dyskusyjnymi, w skład których wchodziłi przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz osoby odpowiadające za tworzenie określonych rozwiązań i polityk.
Obszar zainteresowań	Projekt skupia się na różnorodności kulturowej związanej z imigracją i nie obejmuje kwestii historycznych mniejszości narodowych. Wiele uwagi poświęca zróżnicowaniu religijnemu oraz kwestiom dotyczącym muzułmańskich imigrantów, gdyż ich integracja z europejskimi społeczeństwami jest postrzegana jako stale rosnące wyzwanie w krajach członkowskich Unii Europejskiej, uczestniczących w projekcie.

Główne wnioski

- Skala obecności imigrantów na polskim rynku pracy jest nieporównywalna z innymi krajami europejskimi. Polska dopiero doświadczy masowej migracji zarobkowej.
- Do tej pory nie zostały przeprowadzone szczegółowe badania dotyczące dyskryminacji imigrantów na rynku pracy.
- Przypadki, w których pracodawca wykorzystuje imigrantów rzadko pojawiają się w mediach. Nie trafiają one również do sądów jako przykłady dyskryminacji. Niska wśród Polaków świadomość prawa w tym zakresie jest podzielana przez obcokrajowców.
- Polska Konstytucja (1997) gwarantująca niedyskryminowanie oraz równość, wychodzi znacznie poza ramy zalecane przez dyrektyw dot. równości rasowej i równości zatrudnienia. Polski Kodeks Pracy spełnia wytyczne dyrektywy 2000/43/WE. Jednakże polskie prawo spełnia wymogów dyrektywy 2000/78/WE w zakresie zapewnienia równego traktowania w obszarze opieki socjalnej, edukacji i szkolnictwa wyższego, dostępu do towarów i usług oraz mieszkań.
- Ogólnie rzecz ujmując, w kontekście równego traktowania brak jest woli politycznej. Ustawa o równym traktowaniu przygotowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest raczej efektem implementacji prawa międzynarodowego, zwłaszcza dyrektyw unijnych, aniżeli przejawem własnej inicjatywy.

Skala obecności migrantów na polskim rynku pracy

W Polsce znaczna większość populacji imigrantów należy do pierwszego pokolenia imigrantów. Liczba naturalizowanych imigrantów jest niewielka: w latach 2002 – 2007 liczba osób, którym przyznano polskie obywatelstwo wyniosła 10 140. Zgodnie z szacunkami Głównego Urzędu Statystycznego liczba imigrantów przebywających czasowo (trzy miesiące lub dłużej) w Polsce na koniec grudnia 2006 roku wynosiła około 200 000 osób. 60 000 z nich mieszkało w Polsce dłużej niż 12 miesięcy. Sytuacja ekonomiczna w Polsce jest gorsza niż w większości krajów unijnych, płace są niższe, a bezrobocie stosunkowo wysokie (w sierpniu 2009 r. – 10,8%, a w 2004 r. 19%). W tym kontekście imigranci koncentrują się przede wszystkim na pracy oraz legalizacji lub przedłużeniu pobytu.

Skala obecności imigrantów na polskim rynku pracy jest nieporównywalna z innymi krajami europejskimi. W latach 90. i na początku nowego stulecia liczba pozwoleń na pracę wydawanych cudzoziemcom wynosiła około 20 000 rocznie. Jak na razie liczba pracowników sezonowych, którzy mogą być zatrudniani bez pozwoleń, jest znacznie wyższa. Na przykład w 2008 roku Wojewódzki Urząd Pracy zarejestrował 156 000 deklaracji od pracodawców chcących zatrudnić pracowników sezonowych (każda deklaracja dotyczy zaproszenia pojedynczego cudzoziemca). Te liczby nie oznaczają wprost liczby pracowników sezonowych, zatrudnionych w Polsce, wskazują jednak na skalę ich przepływów. Nie są one wiarygodnymi wskaźnikami, gdyż od momentu w którym cudzoziemiec może pracować, może on również zostać zarejestrowany przez więcej niż jednego pracodawcę (praca dla więcej niż jednego pracodawcy wymaga dodatkowej rejestracji).

Zdecydowana większość cudzoziemców pracujących w Polsce jest zatrudniona w szarej strefie. Osoby wykonujące niesformalizowaną pracę nie są chronione przez prawo pracy w żadnym momencie ich zatrudnienia. Zatem, badania nad dyskryminacją są problematyczne z metodologicznego punktu widzenia, szczególnie jeśli porównywać będziemy przejawy dyskryminacji wobec osób zatrudnionych w jeżdżym przypadku legalnie i a w drugim nielegalnie. Także w przypadku określonych grup etnicznych np. Wietnamczyków, Turków czy Ormian badanie dyskryminacji w miejscu pracy jest trudne, głównie ze względu na fakt, że imigranci podejmują pracę w ramach swoich społeczności etnicznych.

Dyskryminacja w miejscu pracy

Podstawową zasadą regulującą zatrudnieniem imigrantów w Polsce jest ochrona rodzimego rynku pracy. Jednakże kategoria cudzoziemców, którzy mogą pracować bez zezwoleń stale rośnie, a koszty otrzymania pozwolenia na pracę maleją.

W 2004 r. do Kodeksu Pracy został wprowadzony osobny rozdział dotyczący zakazu dyskryminacji zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej. Zakaz odnosił się m.in. do dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, religię oraz pochodzenie etniczne. Polski Kodeks Pracy spełnia wytyczne dyrektywy 2000/43/WE oraz 2000/78/WE.

Przejawy dyskryminacji różnią się w zależności od grupy cudzoziemców. Uchodźcy, osoby posiadające status ochrony uzupełniającej oraz pobytu tolerowanego napotykać trudności w dostępie do pracy. Pracodawcy sceptycznie podchodzą do zatrudniania tych osób, pomimo tego, iż nie potrzebują one zezwoleń na pracę. Wynika to z faktu generalnego braku kontaktu z „obcymi”. Kolejną przeszkodą jest z ograniczona wiedza pracodawców na temat prawnych procedur związanych z dostępem cudzoziemców do rynku pracy. Ciekawe, że dotyczy to nie tylko małych firm, ale również dużych przedsiębiorstw, a nawet korporacji międzynarodowych.

Według Państwowej Inspekcji Pracy, wiedza na temat zjawiska dyskryminacji w miejscu pracy jest niedostateczna wśród Polaków. Można przyjąć, że imigranci podzielają niski stan wiedzy dotyczącej praktyk dyskryminacyjnych oraz regulacji anty-dyskryminacyjnym. Cudzoziemcy przyjeżdżający z krajów Zachodnich są bardziej świadomi występowania praktyk dyskryminacyjnych. Można się spodziewać, że dla drugiego pokolenia imigrantów dyskryminacja będzie znacznie istotniejszą kwestią.

Polska Konstytucja (1997) w zakresie zakazu dyskryminacji oraz gwarancji równości wychodzi zdecydowanie poza wymagania dyrektyw dotyczących równości rasowej i równości zatrudnienia. Konstytucja odnosi się do wszystkich osób znajdujących się na terytorium Polski, niezależnie od ich statusu. Jednakże takie deklaracje nie mogą znaleźć skutecznego wyrazu bez odpowiednich regulacji wykonawczych. W zakresie rynku pracy znaleźć się one muszą w Kodeksie Pracy. W 2004 r. został do niego wprowadzony osobny rozdział dotyczący zakazu dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Zakaz odnosił się m.in. do dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość, religię oraz pochodzenie etniczne. Dzięki temu polskie prawo spełnia wytyczne dyrektywy 2000/43/WE. Jednakże brak jest regulacji zapewniających równe traktowanie w obszarze opieki socjalnej, edukacji i szkolnictwa wyższego, dostępu do towarów i usług oraz mieszkań (2000/78/WE).

Wiele trudności napotkało w polskim przypadku wyznaczenie ciała, które zajmowałoby się równym traktowaniem ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Z kolei pierwsze próby stworzenia przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ustawy o równym traktowaniu (która rozwinęła prawną definicję bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji, obejmując ponad to, co już było ujęte opieką socjalną, opieką zdrowotną, dostęp do edukacji i szkolnictwa wyższego oraz towarów i usług oraz mieszkań) rozpoczęły się pod koniec 2003 r. Do tej pory jednak ustawa nie istnieje. Sam ten fakt wskazuje, na to iż kwestia ta nie należy do priorytetowych w niestabilnym polskim krajobrazie politycznym. Ustawa o równym traktowaniu przygotowana przez polskie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest raczej efektem implementacji prawa międzynarodowego, zwłaszcza dyrektyw unijnych, aniżeli przejawem własnej inicjatywy.

Cudzoziemscy przedsiębiorcy i pracownicy

Procedury legalizacji pobytu są dyskryminujące w stosunku do przedsiębiorców posiadających obywatelstwo państw trzecich. Przedsiębiorca dostaje pozwolenia na stały pobyt na okres roku, ale w rzeczywistości musi rozpocząć procedurę odnawiania tego pozwolenia z sześciomiesięcznym wyprzedzeniem. Aby odnowić swoją kartę pobytu przedsiębiorca musi dowieść, że działalność ekonomiczna, która prowadzi jest dochodowa i pożyteczna dla polskiej gospodarki. Decyzję ostatecznie podejmuje urzędnik. Powyższe procedury pośrednio dotyczą imigrantów (charakterystycznym przykładem są Wietnamczycy) zatrudnionych w firmach prowadzonych przez cudzoziemskich przedsiębiorców.

Ponadto, od cudzoziemca chcącego zalegalizować lub przedłużyć pobyt w Polsce (za wyjątkiem osób pod międzynarodową ochroną) wymaga się posiadania środków na pokrycie kosztów utrzymania i opieki zdrowotnej.

Końcowe przesłanie

Cudzoziemcy pochodzący z biednych krajów, jak również sami Polacy, mają niski poziom świadomości prawnej związanej ze zjawiskiem dyskryminacji na rynku pracy oraz z przejawami dyskryminacji. Spodziewać się można, że drugie pokolenie imigrantów będzie zdecydowanie bardziej świadome przejawów praktyk dyskryminacyjnych i prawa zakazującego dyskryminacji. Celowe wydają się zatem szkolenia z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji z uwzględnieniem rasy, narodowości, pochodzenia etnicznego i religii dla pracowników instytucji stykających się z imigrantami, działających na ich rzecz oraz zajmujących się ochroną praw pracowniczych.

Autorzy: Katarzyna Gmaj, gmaj@csm.org.pl, - badacz, Krystyna Iglicka, iglicka@csm.org.pl - kierownik Projektu w Polsce, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa, Polska.

Projekt badawczy EMILIE jest finansowany ze środków Komisji Europejskiej, DG Research, 6 Program Ramowy, Priorytet 7: Obywatele i rządzenie w społeczeństwie opartym na wiedzy Wszystkie projekty badawcze oraz dokumentacja dostępne są na oficjalnych stronach projektu <http://emilie.eliamep.gr>.



CITIZENS AND GOVERNANCE IN A
KNOWLEDGE-BASED SOCIETY

W celu uzyskania ogólnych informacji o projekcie należy kontaktować się z prof. Anna Triandafyllidou, koordynatorem Projektu na adres Anna@eliamep.gr

Mogą Państwo również odwiedzić stronę internetową programu Komisji Europejskiej the Social Science and Humanities Research: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html