



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Sąsiedzi czy intruzi?

Punkt widzenia praktyków oraz ekspertów

Raport z badania

Warszawa 2009

Opracowanie raportu: Łukasz Łotocki

Redakcja językowa i merytoryczna raportu: Maryla Koss - Goryszewska

Zespół Badawczy w składzie: Mirosław Bieniecki, Justyna Frelak, Anna Korolec, Michał Miszkowski, Maria Wojciechowska

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	4
1. Definicje podstawowych pojęć: otwartość i dyskryminacja. Sposoby ich diagnozowania	5
2. Ogólna charakterystyka stosunku polskiego społeczeństwa do imigrantów	9
3. Czynniki wpływające na skuteczniejszą integrację i mniejsze ryzyko dyskryminacji	11
4. Czynniki wpływające na dystans społeczny, ostrożność lub zachowania dyskryminacyjne w stosunku do cudzoziemców	14
5. Sytuacja poszczególnych grup imigrantów z perspektywy integracji i dyskryminacji.....	17
6. Kontakty imigrantów z polskimi instytucjami.....	20
7. Imigranci na polskim rynku pracy.....	23
8. Imigranci w przekazie medialnym i politycznym.....	25
9. Polityka wobec imigrantów	28
10. Plany i propozycje działań w zakresie polityki wobec imigrantów	31
Podsumowanie	36

Wprowadzenie

Celem niniejszego raportu jest prezentacja opinii ekspertów i praktyków dotyczących sytuacji imigrantów w Polsce, z naciskiem na potencjał integracyjny leżący zarówno po stronie imigrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego, a także na stopień narażenia imigrantów na dyskryminację społeczną i instytucjonalną. W koncepcji badawczej sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Jaka jest ogólna sytuacja poszczególnych grup imigranckich w Polsce?
2. Jaki jest stosunek społeczeństwa polskiego do różnych grup imigrantów?
3. Jaki jest stosunek polskich instytucji do imigrantów?
4. Jaki jest obraz imigrantów kształtowany w mediach i debacie politycznej?
5. Jak przebiega integracja imigrantów w Polsce?
6. W jakim stopniu i w jakich obszarach imigranci narażeni są na dyskryminację w Polsce?
7. Jak realizowana jest w Polsce polityka wobec imigrantów (imigracyjna, integracyjna oraz antydyskryminacyjna)?
8. Jakie są propozycje rozwiązań instytucjonalnych (dalszych działań, udoskonaleń) w zakresie polityki wobec imigrantów w Polsce?

Analiza została oparta na wynikach badań jakościowych przeprowadzonych wśród 20 ekspertów i praktyków. Badana zbiorowość składała się z przedstawicieli instytucji i organizacji zajmujących się problematyką migracji, przedstawicieli urzędów i instytucji publicznych odpowiedzialnych za kształtowanie polityki imigracyjnej, integracyjnej i antydyskryminacyjnej oraz pracowników naukowych podejmujących badaną problematykę. Badania przeprowadzono techniką wywiadu pogłębionego, do którego stworzone zostały odpowiednie dyspozycje. Listę instytucji, w których pracowali poszczególni respondenci przedstawiono w zestawieniu poniżej.

Lista instytucji, w których pracowali respondenci

Rodzaj instytucji (w nawiasach liczba respondentów)
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (1)
Organizacje imigrantów i mniejszości narodowych (1)
Organizacje pozarządowe podejmujące problematykę imigrancką i praw człowieka (3)
Ośrodki naukowo-badawcze (3)
Państwowa Inspekcja Pracy (2)
Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania (1)
Policja (1)
Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (1)
Rzecznik Praw Obywatelskich (1)
Straż Graniczna (1)
Urząd ds. Cudzoziemców (2)
Urząd Wojewódzki (3)

Niniejszy raport odnosi się przede wszystkim do wyników analizy opinii ekspertów i praktyków odnośnie problematyki imigracyjnej z ograniczonym odwołaniem się do innych źródeł wiedzy (literatury przedmiotu, wyników badań socjologicznych, dostępnych danych urzędowych itp.¹).

Pierwszy punkt raportu poświęcony jest przeglądowi definicji pojęć wchodzących w zakres omawianej problematyki formułowanych przez respondentów. Kolejne punkty koncentrują się na takich kwestiach, jak: stosunek społeczeństwa do imigrantów, czynniki wpływające na integrację i dyskryminację imigrantów, sytuacja poszczególnych grup imigrantów, kontakty imigrantów z instytucjami, polityka wobec imigrantów (imigracyjna, integracyjna oraz antydyskryminacyjna), wizerunek imigrantów w przekazie medialnym i politycznym, plany i propozycje działań w zakresie polityki wobec imigrantów. Raport kończy się podsumowaniem oraz rekomendacjami płynącymi z przeprowadzonej analizy.

1. Definicje podstawowych pojęć: otwartość i dyskryminacja. Sposoby ich diagnozowania

W ramach przeprowadzonego badania, eksperci i praktycy zostali zapytani o znaczenie podstawowych pojęć stosowanych w odniesieniu do opisu sytuacji imigrantów, tj.

¹ Przegląd danych zastanych dotyczących problematyki integracji i dyskryminacji imigrantów, patrz: Ł. Łotocki, *Integracja i dyskryminacja – krajobraz 2009*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

„otwartość” oraz „dyskryminacja”. Termin „otwartość” służył tu roboczo jako przeciwieństwo terminu „dyskryminacja”. Nie chodziło tu przy tym o podanie przez respondentów definicji formalno-prawnych, ale o ich zdefiniowanie przez daną osobę. Odpowiedzi, w których respondenci byli proszeni o dokonanie interpretacji pojęcia *otwartość* społeczeństwa na imigrantów można ująć w następujące kategorie:

1. NIEPRZYWIĄZYWANIE WAGI SPOŁECZEŃSTWA DO POCHODZENIA ETNICZNEGO MIGRANTA przejawiające się w tym, że inność etniczna nie powoduje większych emocji, staje się elementem codziennego życia, a osoby obcego pochodzenia traktowane są w podobny sposób do tego, jak osoby należące do grupy dominującej. Jeden z respondentów ujął to w następujący sposób: *„(...) w podobny sposób traktuję tego sąsiada [cudzoziemca] jak sąsiada tego, którym jest Polak. (...) Nie widzę żadnych barier, różnic”*.
2. ZGODA NA RÓŻNORODNOŚĆ oznaczająca tolerancję dla różnorodności. Chodzi tu zarówno o zachowywanie się w sposób niedyskryminujący migrantów, jak i o faktyczną, wewnętrzną akceptację członków społeczeństwa przyjmującego wobec przybyszów. Ten stan obrazuje następująca wypowiedź rozmówcy: *„[otwartość to] zgodność do akceptacji innych poglądów, innego zdania”*.
3. DOPUSZCZANIE IMIGRANTÓW DO PEŁNIENIA RÓŻNYCH RÓL I FUNKCJONOWANIA W SPOŁECZEŃSTWIE, w tym np. brak oporów członków społeczeństwa przyjmującego przed wynajęciem mieszkania imigrantowi czy przed zatrudnieniem cudzoziemca.
4. GOTOWOŚĆ SPOŁECZEŃSTWA DO UDZIELENIA POMOCY IMIGRANTOWI. Zdaniem jednego respondenta, rzeczywistą otwartość można ocenić tylko w przypadku zaistnienia sytuacji trudnej, problematycznej. *„Jeśli nikt nie ma żadnych problemów, to jest to [otwartość] trudno mierzalna rzecz”*.

W odniesieniu do pojęcia dyskryminacji wobec cudzoziemców, respondenci wskazywali następujące wymiary tego pojęcia:

1. NIERÓWNE TRAKTOWANIE ZE WZGLĘDU NA POSIADANIE OKREŚLONEJ CECHY, takiej jak pochodzenie, wiara, wygląd, przynależność kulturowa, CZEGO REZULTATEM JEST POCZUCIE NIŻSZOŚCI OSOBY DYSKRYMINOWANEJ. Zachowanie dyskryminacyjne przejawiać się może poprzez określone zachowania wobec cudzoziemców takie jak odmowa wynajęcia mieszkania czy odmowa zatrudnienia wynikające wyłącznie z faktu, że osoba ta nie jest Polakiem.
2. PUBLICZNE ZNIEWAŻANIE GRUP IMIGRANCKICH POPRZEZ AKTY WANDALIZMU. Respondenci mieli tu na myśli pewne przejawy symbolicznej dyskryminacji imigrantów, takie jak na przykład obraźliwe napisy na murach wyrażające niechęć wobec określonych grup.
3. PROPAGOWANIE NIENAWIŚCI , w tym np. wydawanie broszur czy publikacji zawierających treści antysemitki czy propagujących nienawiść rasową.
4. OGRANICZANIE IMIGRANTOM DOSTĘPU DO PEŁNEGO UCZESTNICTWA W ŻYCIU PUBLICZNYM.

Jeden respondent zauważył, że narażenie na dyskryminację bądź poczucie dyskryminacji wpisane jest w samą istotę bycia cudzoziemcem (*obcym*), tj. że sytuacja cudzoziemca jest dyskryminująca sama w sobie: „*podejrzewam, że to każdy cudzoziemiec jest narażony na dyskryminację. I to już jakby jego sytuacja jest sama w sobie dyskryminująca*”. Przypomina się w tym miejscu kategoria człowieka marginesu (*marginal man*) wprowadzona przez R. E. Parka. Jak pisał Park, „*człowiek marginesu to człowiek dwóch kultur i dwóch społeczeństw, których nigdy do końca nie przeniknął i w które nigdy do końca ‘nie wrósł*”^{II}. Konflikt kulturowy człowieka marginesu to konflikt rozdwojonej tożsamości – starej i nowej tożsamości migranta^{III}. Człowiek marginesu żyje w dwóch światach, przy czym do żadnego z nich nie należy do końca. Inni respondenci zwracali uwagę na wielowymiarowość pojęcia dyskryminacji wskazując na dyskryminację na poziomie indywidualnym, instytucjonalnym i strukturalnym. Wśród metod diagnozowania stopnia otwartości społeczeństwa bądź dyskryminacji w odniesieniu do imigrantów, respondenci wymieniali następujące:

^{II} R.E. Park, *Human migration and the marginal man*, w: *The American Journal of Sociology*, Volume XXXIII, May 1928, Number 6, s. 892.

^{III} *Ibidem*.

1. **BADANIA DYSTANSU SPOŁECZNEGO PRZEDSTAWICELI SPOŁECZEŃSTWA PRZYJMUJĄCEGO Z ZASTOSOWANIEM SKALI BOGARDUSA.** Badanie to umożliwia zdiagnozowanie dyskryminacji na poziomie indywidualnym. Pozwala ono na określenie, w jakim stopniu członkowie społeczeństwa są uprzedzeni do migrantów. Przykładowe pytania mogą wyglądać następująco: Czy zgodziłbyś/zgodziłabyś się, aby obywatel Wietnamu: a) przyjechał turystycznie do twojego kraju? b) został obywatelem twojego kraju c) został twoim sąsiadem d) został twoim przyjacielem? Jeden respondent wskazał na interesujące i użyteczne (tzn. trafnie diagnozujące problem), pytania, które można uwzględnić w prowadzeniu badań z wykorzystaniem skali Bogardusa, tj. pytania o zgodę na transfuzję krwi cudzoziemcowi oraz o zgodę na wspólne spożycie alkoholu (dopuszczenie do *wspólnoty spożycia alkoholu*).

2. **BADANIA SONDAŻOWE WŚRÓD PRZEDSTAWICELI SPOŁECZEŃSTWA PRZYJMUJĄCEGO DOTYCZĄCE STOSUNKU DO OKREŚLONYCH GRUP NARODOWYCH.** Realizacja badania polegałaby na skonstruowaniu kwestionariusza, a następnie przeprowadzeniu ankiety wśród ogółu społeczeństwa na temat jego stosunku do społeczności imigranckich. Jednocześnie jednak badani respondenci zdawali sobie sprawę z niedoskonałości tej metody, a w szczególności faktu, że badanie to dotyczy jedynie deklaracji, a nie faktycznych przekonań i zachowań osób badanych. Oznacza to, że udzielane przez nich odpowiedzi mogą nie mieć przełożenia na rzeczywiste zachowania.

3. **BADANIA CUDZOZIEMCÓW DOTYCZĄCE ICH INTEGRACJI SPOŁECZNEJ I ZAWODOWEJ.** Badania te opierałyby się na obserwacji sposobów funkcjonowania grup imigrantów, przy czym można wykorzystać tutaj zarówno wskaźniki dotyczące życia prywatnego (takie jak liczba znajomych Polaków, długość czasu przebywania z własną grupą i z członkami społeczeństwa przyjmującego), jak i życia zawodowego (np. legalność zatrudnienia, zgodność wykonywanej pracy z posiadanymi kwalifikacjami).

4. **ANALIZA TZW. MIAR OBIEKTYWNYCH,** tj. na przykład danych statystycznych. Badaniu poddane byłyby tu wszelkie dane mierzalne, które odnoszą się do

problematyki imigracji, tj. odsetek populacji cudzoziemców, których dzieci uczęszczają w Polsce do szkoły czy pobieranie przez nich świadczeń społecznych.

5. ANALIZA PRZEKAZÓW MEDIALNYCH I INTERNETOWYCH, np. pod względem częstotliwości podnoszenia problemów cudzoziemców i ich dyskryminacji (w tym także analiza treści i problemów pojawiających się na forach internetowych, w których uczestniczą cudzoziemcy, analiza prasy i programów telewizyjnych).
6. BADANIA PROWADZONE METODAMI EKSPERYMENTALNYMI. (badania typu *situation testing*). Badania wykrywają przypadki dyskryminacji bezpośredniej w obszarach takich jak rynek pracy czy rynek mieszkaniowy. W eksperymencie bierze udział para osób. W przypadku badania dyskryminacji na rynku pracy jest to dwóch podstawionych kandydatów na dane stanowisko. Jedna z tych osób jest członkiem społeczeństwa przyjmującego, podczas gdy druga jest migrantem. Osoby te charakteryzują się jednakowymi umiejętnościami, jedyną cechą ich różnicującą jest narodowość. W przypadku, gdy tylko członek grupy większościowej otrzyma propozycję pracy można założyć, że doszło do zachowania dyskryminującego w stosunku do cudzoziemca.

2. Ogólna charakterystyka stosunku polskiego społeczeństwa do imigrantów

Opinie respondentów dotyczące generalnego stosunku polskiego społeczeństwa do cudzoziemców przyjeżdżających do Polski, były podzielone. Jedni respondenci zwracali uwagę na przewagę zachowań wskazujących na otwartość społeczeństwa na imigrantów nad zachowaniami wskazującymi na ich dyskryminację. Inni natomiast byli zdania, że stosunek do imigrantów jest negatywny wskazując przy tym na takie zachowania Polaków, jak na przykład nadmierna podejrzliwość wobec cudzoziemców. Wśród respondentów byli również tacy, którzy nie określali jednoznacznie, czy stosunek Polaków do cudzoziemców jest dobry czy też zły prezentując jego dobre i złe strony.

Większość ekspertów podzielała opinię, że cudzoziemcy czują się w Polsce raczej akceptowani na poziomie społecznym. Świadczyć może o tym następująca wypowiedź jednego rozmówcy: „(...) znakomita większość naszych respondentów [cudzoziemców poszukujących ochrony] miała pozytywne doświadczenia i jeżeli mówili na przykład o

sukcesach w poszukiwaniu pracy, to głównie zwracali uwagę, że albo właśnie pomogli im w tym Polacy, albo swoi ziomkowie (...)". Przykładowo, społeczność lokalna mieszkająca w okolicach niektórych ośrodków dla cudzoziemców poszukujących ochrony jest nastawiona raczej na wspieranie imigrantów niż występowanie przeciwko nim, co wyraźnie podkreślał inny respondent: „*[społeczność lokalna] raczej jest współodczuwająca z tą trudną sytuacją uchodźców (...). Co więcej, duża część naszych mieszkańców uważała, że ta pomoc jest potrzebna, że powinno się im pomóc*". Zdarzył się także przypadek, kiedy społeczność lokalna tak zżyła się z mieszkającymi w jej okolicach imigrantami (imigranci np. bezpłatnie pomagali tej społeczności w codziennych pracach), że wręcz protestowała przeciwko ich przeprowadzce.. Jeden ekspert nie podzielił jednak tych opinii twierdząc, że społeczności lokalne mieszkające w okolicach ośrodków dla cudzoziemców mają raczej negatywne opinie na temat mieszkających tam imigrantów. Prawdopodobnie stosunek społeczności lokalnych do cudzoziemców zależy od jego nastawienia, stopnia otwartości, doświadczeń nabytych w kontaktach z członkami obcych grup, a także - na co wskazywał jeden z rozmówców – znajomości języka polskiego przez migrantów.

Część respondentów uznała, że polskie społeczeństwo jest otwarte na migrantów podpierając się argumentem małej liczby incydentów o charakterze rasistowskim czy nacjonalistycznym w Polsce. Argumentacja ta wydaje się jednakże mało uprawniona, ponieważ po pierwsze, w dalszym ciągu Polska jest krajem jednolitym narodowościowo, w związku z czym odsetek mieszkających tu imigrantów jest bardzo niewielki. Po drugie, nie wszystkie akty nienawiści w stosunku do innych narodowości są oficjalnie rejestrowane. Po trzecie zaś, brak incydentów o charakterze dyskryminacyjnym nie świadczy o otwartości społeczeństwa, tzn. nie musi oznaczać, że członkowie społeczeństwa są tolerancyjni i otwarci na obcych. Szczególnym problemem imigrantów są przykładowo bariery związane z wynajęciem mieszkania (Polacy często nie chcą wynająć mieszkania cudzoziemcowi), a nie akty wandalizmu. Ilustruje to następująca wypowiedź: „*(...) Ja myślę, że my sobie bardzo próbujemy poprawiać samopoczucie deklarując, że jesteśmy tak strasznie otwarci (...). Ja też sama często spotykam się z różnymi tekstami. Wiele osób myśli, że jestem cudzoziemką, więc też potrafię usłyszeć pod swoim adresem [nieprzyjemne komentarze]. (...) analizuję na przykład tutaj nasze działania, słyszę, jak dziewczyna, która się zajmuje wynajmowaniem mieszkań dla cudzoziemców ma bez przerwy odmowy*". Jedna z respondentek opowiedziała także o sytuacji, w której sąsiedztwo jej fundacji przyjmującej imigrantów – zdaniem innego lokatora – miało obniżyć cenę rynkową jego mieszkania i w związku z tym lokator ten domagał się zamknięcia biura fundacji.

Podsumowując, respondenci mieli niejednoznaczne opinie na temat otwartości polskiego społeczeństwa, choć wśród nich przeważały te dotyczące pozytywnego stosunku do imigrantów. Wśród wypowiedzi znalazły się zarówno przykłady potwierdzające tę otwartość Polaków, jak i jej zaprzeczające. Ekspertcy wskazywali na dominację charakteru symbolicznego aktów niechęci (dyskryminacji) nad behawioralnym. Oznacza to, że niechęć przejawia się przede wszystkim w słowach czy gestach, a nie czynach czy agresji fizycznej (wytykanie palcami, słowne zaczepki), na co szczególnie narażone są osoby o innym kolorze skóry, a więc wyróżniające się cechami fizycznymi od ogółu społeczeństwa.

Jednocześnie zauważano, że społeczeństwo polskie raczej nie postrzega imigrantów (także przebywających w Polsce nielegalnie) jako obciążenia dla budżetu państwa lub jako konkurentów na rynku pracy. Prawdopodobnie wynika to z faktu niewielkiej skali zjawiska migracji do Polski. Pozytywny wpływ na taką sytuację może mieć również skala emigracji zarobkowych Polaków (imigranci postrzegani bywają jako wypełniający nisze po emigrujących Polakach), na co zwrócił uwagę jeden respondent: *„Polacy się przyzwyczaili do tego, że (...) jedni jadą tam, to drudzy muszą przyjechać tutaj. (...) ci co tu przyjeżdżają, wypełniają nisze i są tam, gdzie Polaków nie starcza”*.

Odpowiedzi respondentów oceniające skalę aktów dyskryminacji w Polsce korespondowały z odpowiedziami dotyczącymi otwartości społeczeństwa polskiego na imigrantów. Ekspertcy i praktycy uznawali, że skala problemu dyskryminacji imigrantów w Polsce nie jest masowa, a problem nie jest *palący*. Również porównania w tym zakresie z innymi krajami mają świadczyć na korzyść Polski. Respondenci zwracali przy tym uwagę, że nie każde zachowanie odbierane jako dyskryminacyjne, można za takie uznać. Przykładowo, fakt zauważania osób o innym kolorze skóry nie musi być tożsamy z dyskryminacją, a jedynie ze zwykłym zainteresowaniem odmiennością. Ze względu na uciążliwość wobec cudzoziemca uznawany może być jednak przez niego jako dyskryminacja. Również gorsze położenie społeczne czy zawodowe imigranta wcale nie musi świadczyć o dyskryminacji, a o jego mniejszych możliwościach i zasobach materialnych i niematerialnych. Warto także przywołać uwagę respondentki - imigrantki, która wskazała na społeczne funkcjonowanie mechanizmu *dyskryminacji pozytywnej* w odniesieniu do imigrantów, np. na rynku pracy.

3. Czynniki wpływające na skuteczniejszą integrację i mniejsze ryzyko dyskryminacji

Czynniki ułatwiające integrację i zmniejszające ryzyko zachowań dyskryminacyjnych w Polsce wymieniane przez respondentów można podzielić na dwie kategorie, tj. czynniki leżące po stronie imigrantów (dotyczące predyspozycji indywidualnych) i czynniki leżące po stronie społeczeństwa przyjmującego (dotyczące właściwości ogólnospołecznych bądź predyspozycji indywidualnych). Wśród czynników, które wpływają na lepszą integrację cudzoziemców leżących po stronie imigrantów wymienić można takie, jak:

1. ZNAJOMOŚĆ PRZEZ IMIGRANTA JĘZYKA KRAJU PRZYJMującego. Lepsze opanowanie języka polskiego oznaczać będzie silniejszą integrację migranta, przy czym można tu wyróżnić dwa podstawowe stopnie kompetencji językowej: znajomość języka na poziomie prostej komunikacji i znajomość pozwalająca na swobodne posługiwanie się szerokim zakresem kodów językowych, grammi językowymi; na wyczuwanie określonych subtelności językowych. W tym miejscu warto przypomnieć teorię Alfreda Schütza, w której autor opisuje język jako schemat interpretacyjny; Schütz stwierdza, że każde słowo, sentencja są *otoczone krawędziami* łączącymi ją z całym uniwersum dyskursu^{IV}; słowa mają wiele nieuchwytnych znaczeń [konotacji], które nie dają się po prostu przetłumaczyć na inny język. Aby język mógł być uznany za *schemat interpretacji* jednostki, musi ona z przekonaniem *pisać w tym języku listy miłosne, wiedzieć jak się w nim modlić, jak przeklinać i jak mówić dopasowując każdy odcień słowa do określonej sytuacji*^V). Można założyć, że migrant posługujący się językiem polskim w takim stopniu, że staje się on jego schematem interpretacyjnym, będzie w większym stopniu zintegrowany niż cudzoziemiec znający język na poziomie komunikatywnym czy nieposługujący się nim wcale.
2. STABILIZACJA SYTUACJI EKONOMICZNEJ IMIGRANTA. Jest bardziej prawdopodobne, że imigranci, których sytuacja materialna i ekonomiczna jest satysfakcjonująca i stabilna, (co oznacza między innymi posiadanie przez nich stałej pracy) będą zintegrowani ze społeczeństwem polskim niż ci, którzy nie są w takiej sytuacji.

^{IV} A. Schütz, *The stranger. An essay in social psychology*, w: *Collected Papers II, Studies in Social Theory* (Edited and introduced by A. Brodersen), Martinus Nijhoff, Netherlands 1964, s. 100.

^V Ibidem.

3. POSIADANIE PRZEZ IMIGRANTA WYSOKICH KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH, a szczególnie kwalifikacji rzadko występujących. Czynniki te wiążą się z okolicznościami wymienionymi w punkcie poprzednim. Bycie wykwalifikowanym pracownikiem oznacza lepszą pozycję na rynku pracy. Osoba taka jest atrakcyjna zarówno dla pracodawcy, jak i dla ogółu społeczeństwa przyjmującego. Jak jednak stwierdził jeden z respondentów: „*osoba {o niższych kwalifikacjach} może mieć mniejsze kompetencje w zakresie poszukiwania pracy, zdobywania informacji itp. i w związku z tym, jej samopoczucie w obcym kraju może być gorsze*”.
4. POSIADANIE PRZEWODNIKA KULTUROWEGO, tzn. osoby, która wprowadzi osobę do społeczeństwa przyjmującego, pokaże jej kulturę, tradycję i obyczaje panujące w danym miejscu (takim przewodnikiem może być na przykład współmałżonek, który jest Polakiem lub Polką).

W odniesieniu do sytuacji materialnej cudzoziemców jeden ekspert stwierdził, że ze względu na niewysoki poziom materialny polskiego społeczeństwa, najlepiej integrują się imigranci o dochodach przeciętnych (a nie najwyższych): „*W funkcjonowaniu codziennym mi się wydaje, że ci, którzy mają więcej pieniędzy mają lepiej (..) ale nie wiem, czy jest im dobrze, bo jednak większość społeczeństwa jest (...) biedne, mniej bogate (...). I ci, którzy są przeciętnymi cudzoziemcami, są bardziej zintegrowani (...)*”.. Wpływ czynnika ekonomicznego i zawodowego na lepszą integrację oraz mniejsze ryzyko wystąpienia dyskryminacji wobec imigranta wydaje się być przy tym bardziej istotne niż wpływ czynnika narodowego czy etnicznego.

Wśród czynników sprzyjających integracji leżących po stronie społeczeństwa przyjmującego znalazły się następujące:

1. RELIGIJNOŚĆ POLAKÓW. Wyniki badań socjologicznych jednoznacznie wskazują, że wysoki stopień religijności społeczeństwa przyjmującego w połączeniu z religijnością imigrantów są ważnymi czynnikami integrującymi. Co istotne, dzieje się tak nawet w przypadku, gdy integrowani imigranci są wyznawcami innej niż członkowie społeczeństwa przyjmującego religii. Jak zaznacza jeden z respondentów, „*(..) religijni Czecheni łatwo się integrowali z religijnymi Polakami. W tym sensie, że element zaangażowania religijnego odgrywał tutaj rolę. Ale nie na zasadzie, że religia wymusza pewne poświęcenie, pomoc innemu, ale stopień zaangażowania religijnego*

miewa tutaj znaczenie”. Podobnych wyników dostarczają badania E. Nowickiej prowadzone wśród muzułmanów w Polsce^{VI}.

2. GOTOWOŚĆ POLAKÓW DO ŚWIADCZENIA POMOCY W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH. Świadczy o tym następująca wypowiedź jednego z ekspertów: *„wydaje mi się, że w Polsce jest pewna zdolność do pomocy innym w pewnych sytuacjach, to zresztą widać po pewnych takich danych działaniach charytatywnych i takiej pewnej otwartości”*.
3. DOŚWIADCZENIA EMIGRACYJNE POLAKÓW. Polacy, którzy posiadają doświadczenia emigracyjne, którym towarzyszyły kontakt międzykulturowe, są bardziej pozytywnie nastawieni w stosunku do imigrantów, ponieważ są oswojeni z różnorodnością kulturową, a także mogą w lepszym stopniu zrozumieć problemy, z jakimi borykają się cudzoziemcy.

4. Czynniki wpływające na dystans społeczny, ostrożność lub zachowania dyskryminacyjne w stosunku do cudzoziemców

Przyczyny leżące u źródła potencjalnego dystansu społecznego, ostrożności, niechęci, a także zachowań dyskryminacyjnych w odniesieniu do imigrantów w Polsce wymieniane przez rozmówców można podzielić na ogólnospołeczne, indywidualne oraz *mieszane* (tj. takie, które mogą wynikać zarówno z uwarunkowań ogólnospołecznych, jak i z predyspozycji indywidualnych). Należy przy tym zaznaczyć, że określony poziom dystansu społecznego wobec grup *obcych* jest naturalnym mechanizmem w relacjach międzygrupowych i nie należy go utożsamiać z dyskryminacją. Wśród przyczyn ogólnospołecznych potencjalnego dystansu społecznego, ostrożności, niechęci, a także zachowań dyskryminacyjnych Polaków można wymienić następujące:

1. HISTORYCZNIE UKSZTAŁTOWANA OBAWA PRZED OBCYM NAJEŹDŹCĄ, a następnie izolacja od świata zewnętrznego w czasach komunistycznych. Jeden z rozmówców uzasadnił następująco ten stan rzeczy: *„ Myślę, że nas ograniczają jakieś tam doświadczenia historyczne (...) ciężko oczekiwać od takich najstarszych pokoleń,*

^{VI} E. Nowicka, I. Osińska, *Wspólnota sytuacji i odmiennosc korzeni? Muzułmańscy imigranci w Polsce*, w: *Kulturowe wymiary migracji do Polski. Studia socjologiczne* (red. E. Nowicka, S. Łodziński), Wydawnictwo ProLog, Warszawa 2006, s. 155.

osób, które chociażby przeżyły wojnę, że takie będą otwarte na cudzoziemców. (...) gdzieś tam głęboko w ich świadomości jest tam pogląd, że cudzoziemiec to (...) jakieś zagrożenie, (...) niepewność, (...) niewiadoma”.

2. JEDNOLITOŚĆ ETNICZNA W POLSCE I SKŁONNOŚĆ DO JEJ PODTRZYMYWANIA. Z faktu, że Polska jest niemalże w całości zamieszкана przez osoby narodowości polskiej wynika szereg konsekwencji, takich jak: brak oswojenia z różnorodnością i *oczywistość* owej jednolitości, brak świadomości pozytywnych cech wielokulturowości natychmiastowe dostrzeżenie inności, skłonność do zachowań mających na celu asymilację *obcych* (co dobrze ilustruje przykład używania polskich imion w stosunku do dzieci wietnamskich przez nauczycieli w polskiej szkole).
3. BRAK INFORMACJI ORAZ SKUTECZNYCH KAMPANII SPOŁECZNYCH PROPAGUJĄCYCH OTWARTOŚĆ WOBEC IMIGRANTÓW. Niedostatek takich kampanii powoduje, że, polskie społeczeństwo nie otrzymuje informacji dotyczących funkcjonowania cudzoziemców w Polsce, co może skutkować utrwalaniem się stereotypów i w konsekwencji – niechęcią do osób przyjeżdżających do Polski. Stałe przeprowadzanie kampanii umożliwiłoby oswojenie się z tym tematem, a także eliminowanie stereotypów na temat innych kultur wynikających z braku wiedzy. Kampanie takie miałyby także na celu przygotowanie Polaków – głównie na poziomie lokalnym – do kontaktów międzykulturowych (szczególnie przy okazji takich wydarzeń, jak np. uruchamianie ośrodków dla cudzoziemców).

Co ciekawe, rozmówcy wspominający o uwarunkowaniach historycznych wpływających na zamknięcie się Polaków na odmienne kultury wskazywali także na to, że stopień otwartości społeczeństwa polskiego na imigrantów zależy od regionu Polski. Przykładowo mieszkańcy ziem zachodnich i północnych mogą wykazywać więcej postaw otwartych na cudzoziemców z uwagi na większe doświadczenia repatriacyjne i emigracyjne.. Podobnie zachowywać się mogą mieszkańcy dużych miast, z uwagi na większą intensywność kontaktów międzykulturowych w ośrodkach miejskich. Jeden respondent zauważył również, że w większych miastach cudzoziemiec staje się elementem życia codziennego (może się nim okazać lekarz, sprzedawca w sklepie itp.), w związku z tym rośnie w nich stopień otwartości wobec imigrantów..

Na dystans społeczny wobec imigrantów wpływają również określone indywidualne czynniki psychospołeczne, do których można zakwalifikować następujące:

1. CHEĆ WYKORZYSTANIA SWOJEJ PRZEWAGI NAD CUDZOZIEMCEM np. w relacjach ekonomicznych („*po prostu myślą [Polacy-pracodawcy], że skoro biorą sobie jakiegoś cudzoziemca z ośrodka, który (...) nie potrafi sam sobie poradzić, żeby utrzymywać się na terenie naszego kraju, to znaczy, że jest (...) głupi, naiwny, niewykształcony i można go oszukać (...)*”).
2. NEGATYWNE DOŚWIADCZENIA w kontaktach z cudzoziemcami i edukacja, nieuwzględniająca funkcjonowania innych, niż własna, kultur.
3. OBAWA PRZED OBCYM mogąca mieć podłoże np. w zagrożeniu terroryzmem, co przejawiać się może np. podejrzliwym stosunkiem do cudzoziemskich sąsiadów oraz zawiadomianiu policji o potencjalnym niebezpieczeństwie.

Do czynników mieszanych wpływających na dystans społeczny wobec imigrantów można natomiast zaliczyć wymienione poniżej:

1. BRAK ZROZUMIENIA DLA INNYCH KULTUR. W głównej mierze wynika on nie z niechęci ale z niewiedzy i nieznanomości odmiennych obyczajów, tradycji, postaw czy przekonań.
2. POSŁUGIWANIE SIĘ STEREOTYPAMI. Tworzenie się stereotypów myślowych, a więc uogólnionych sądów na temat danej grupy społecznej – w tym wypadku migrantów – jest w głównej mierze wynikiem niewiedzy. Większość osób, która w sposób stereotypowy postrzega określone grupy narodowościowe, nigdy nie zetknęła się bezpośrednio z ich przedstawicielami. Osoby te czerpią uproszczoną wiedzę na temat określonych grup cudzoziemskich od innych osób i z przekazów medialnych.
3. KSENOFOBIA rozumiana jako nieuzasadniony lęk przed obcymi i niechęć do obcych z założenia. Ksenofobia powiązana jest z opisanymi we wcześniejszych punktach brakiem zrozumienia wobec innych kultur, a także posługiwaniem się stereotypami i bezkrytyczną wiarą w ich prawdziwość.

5. Sytuacja poszczególnych grup imigrantów z perspektywy integracji i dyskryminacji

Respondenci zwracali uwagę, że imigrantów w Polsce nie powinno się traktować jako grupy jednolitej pod względem sytuacji, w jakiej się znajdują przebywając w Polsce. Podobnie, w sposób jednakowy nie powinno się traktować przedstawicieli poszczególnych grup narodowych czy etnicznych. Zróżnicowanie sytuacji imigrantów może zachodzić na różnych poziomach – zarówno pomiędzy poszczególnymi grupami narodowościowymi, jak i wewnątrz danej grupy. Przykładowo inna jest sytuacja cudzoziemców z krajów Unii Europejskiej, inna z krajów spoza UE, jeszcze inna Ukraińców czy Wietnamczyków. Chodzi tu zarówno o dzielące ich różnice kulturowe, jak i o ich odmienną sytuację prawną i ekonomiczną. Koncentrując się na różnicach wewnątrz grup narodowych należy także zauważyć, że np. wśród imigrantów z Ukrainy występują zarówno osoby wykonujące zawody specjalistyczne (pracujący jako lekarze, nauczyciele, naukowcy itp.), jak i proste prace fizyczne. Co ciekawe, wbrew stereotypowi o wykonywaniu przez imigrantów ukraińskich głównie prac niewymagających kwalifikacji, z badań wynika, że imigranci z Ukrainy posiadający w Polsce zezwolenie na osiedlenie mają najczęściej wysoki status społeczno-zawodowy.

Wyodrębnienie grup imigranckich ze względu na sytuację pod względem ich integracji i dyskryminacji nie jest więc rzeczą prostą. Odpowiednią kategoryzację imigrantów w tym zakresie warunkuje nie jedna zmienna, ale dopiero wzięcie pod uwagę kilku różnych zmiennych. Oznacza to, że klasyfikując imigrantów należy brać pod uwagę kilka różnych czynników (zmiennych), takich jak np. wykształcenie, status prawny migranta, sytuacja ekonomiczna czy narodowość. Zdaniem jednego eksperta, szczególnie duże szanse na integrację w Polsce mieli bądź mają imigranci, którzy przyjechali do Polski przed 1989 rokiem, w tym szczególnie samotni i dobrze wykształceni mężczyźni. Jeden respondent uzasadnił to w następujący sposób:

„(...) są cudzoziemcy, którzy (...) przyjechali przed osiemdziesiątym dziewiątym rokiem, tutaj mieli możliwość jakby zaistnienia i oni mogli wykorzystać tą szansę, (...) Ci na pewno dobrze się zintegrowali. To znaczy ci, którzy przyjechali przede wszystkim jako studenci kiedyś na uczelnie polskie, poznali tutaj polskie dziewczyny, które stały się później (...) żonami, i oni się dobrze zintegrowali. Umieli wykorzystać szczególnie ten przełom, który był po dziewięćdziesiątym roku, powstanie rynku, w celu (...) Mieli dość dobre kwalifikacje, przede wszystkim językowe, no i umieli znaleźć pewną niszę. Ale to byli samotni mężczyźni,

którzy później dopiero zakładali rodziny. To w takiej kolejności. O takich grupach bym powiedział, że są dobrze zintegrowane”.

W dobrej sytuacji są także imigranci najmłodszy, m.in. z racji faktu, że mogą liczyć na wsparcie szkoły, a także dlatego, że poddawani są w Polsce procesowi początkowej socjalizacji. Jeden respondent zwrócił uwagę, że rodziny imigranckie wydają się być korzystniej postrzegane przez społeczeństwo przyjmujące niż pojedynczy imigranci: *Na pewno dobre emocje budzą zawsze matki z dziećmi, czy rodziny, bo to polskie społeczeństwo jest raczej takie matrycentryczne i rodzinocentryczne i zawsze jakby takie rzeczy jakby popiera (...).*

Respondenci zwracali także uwagę na dzielenie przez Polaków cudzoziemców na *lepszych z Zachodu i gorszych ze Wschodu. Wschód* kojarzyć się ma z *biednym i zacofanym*, natomiast *Zachód z pięknym, bogatym i pożądanym*. W wyniku tego, osoby z krajów wschodnich – zarówno z uwagi na swój status prawny, jak i stereotypy – są częściej narażone na dyskryminację. Zdaniem innego respondenta, działania integracyjne wobec tych osób pozostawiają wiele do życzenia (trudno mówić o integracji, skoro problem stanowi sama legalizacja ich pobytu). Imigranci z krajów zachodnich natomiast nie są narażeni na dyskryminację, mają zwykle legalny status pobytowy i są w lepszej sytuacji materialnej.

Jak wynika z wypowiedzi ekspertów i praktyków, na najwięcej problemów w Polsce narażeni są Czeczeni, Arabowie, Afrykańczycy, a także Wietnamczycy. Spowodowane jest to zarówno traumatycznymi doświadczeniami wojny (w przypadku Czeczenów), widocznymi różnicami w wyglądzie (np. kolor skóry w przypadku Afrykańczyków), jak i różnicami kulturowymi i negatywnymi stereotypami obecnymi w społeczeństwie przyjmującym. Przykładowo, imigranci z Czeczenii i inni muzułmanie mogą stereotypowo kojarzyć się z zagrożeniem terroryzmem lub innymi typami przestępczości. Istotnym czynnikiem jest tu także kwestia uregulowania i celu pobytu w Polsce. Jak zauważyła respondentka, problemem Czeczenów może być brak udzielenia im wystarczającej pomocy integracyjnej. Jednakże pod względem możliwości regulacji pobytu w gorszej sytuacji niż Czeczeni są Wietnamczycy, którzy otrzymują więcej odmów w tym zakresie. W najtrudniejszej sytuacji są bez wątpienia cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie. Jak skonstratował jeden ekspert: *„(...) Nielegalni są zupełnie bezbronni, wszelako, nie tylko w tej kwestii dyskryminacji. Są narażeni na dyskryminację urzędową, nie mogą na przykład uczestniczyć cudzoziemcy w procesie własnym, bo są deportowani. To jest bardzo duża krzywda i niesprawiedliwość”.*

Wskazano na następujące okoliczności, które mogą powodować szczególne ryzyko wystąpienia dyskryminacji imigranta:

1. CECHY SOMATYCZNE cudzoziemca wyróżniające go od członków społeczeństwa przyjmującego, jak np. kolor skóry;
2. UŻYWANIE JĘZYKA ROSYJSKIEGO przez imigranta ORAZ WSCHODNI AKCENT;
3. ZNACZNE RÓŻNICE KULTUROWE imigrantów, np. klanowość w społecznościach Czeczenów.

Ciekawy jest fakt, że odmienne cechy somatyczne nie zawsze utrudniają integrację. Oznacza to, że w danym przypadku kolor skóry nie musi być czynnikiem narażającym na dyskryminację. Czynnikiem takim mogą być natomiast w dużo większym stopniu różnice kulturowe lub fakt pochodzenia z określonego kraju. Przykładowo, jeden respondent wspominał o ośrodku dla cudzoziemców w Warszawie, którego czarnoskórzy mieszkańcy bardzo dobrze integrowali się ze społecznością lokalną (byli dobrze odbierani, wiązali się z polskimi kobietami itp.), a kolor skóry wręcz sprzyjał tej integracji. Z drugiej strony ekspert przywołał zbiorowość czeczeńską, która ma niekiedy duże problemy z integracją. *„(...) jest ośrodek dla uchodźców na Siekierkach, w Warszawie, obok elektrowni. (...) I tam wyszła taka nieoczekiwana rzecz, że właściwie kolor skóry, nie odgrywał tutaj jakby dużej roli, że, szczególnie Afrykanie dobrze wchodzili w społeczeństwo polskie, że, dwa tygodnie pobytu, poszli na dyskotekę, poszli na, jeszcze wtedy funkcjonowało, Stadion Dziesięciolecia, czyli Jarmark „Europa”, nawiązali kontakty, później poszli na dyskotekę, poznali się z jakimiś innymi Afrykanami. W ciągu miesiąca miał już dziewczynę Polkę, po trzech miesiącach wyprowadzał się, zaczął jakoś tam funkcjonować. (...) zaczął być jakby doskonale zintegrowany. To, co mnie zdumiało, że to ci ludzie opowiadali o tym, jako pewnej formie, nawet procedurze integracji. Jakby się wydawało, że kolor skóry odgrywa tutaj taką, może odgrywać pewną rolę. Tutaj on nie odgrywał rolę, ale już, można powiedzieć, Afrykanie wykorzystywali, że przyciągał, bym powiedział, ten kolor skóry. Natomiast Czeczeni, którzy z pewnych względów mogą być nam bardziej bliscy w sensie, nie wiem, walki z Rosjanami, mały naród (...) czy (...) byłej socjalistycznej, no mają potworne problemy integracyjne”*. Inny ekspert wskazał, że sam kolor skóry nie jest rozstrzygający, co do postrzegania osoby. Rozstrzygający może być natomiast towarzyszący ciemnej karnacji kraj pochodzenia.

Przykładowo, osoby czarnoskóre, które przyjechały z Afryki mogą być bardziej narażone na dyskryminację niż te pochodzące ze Stanów Zjednoczonych.

Warto w tym miejscu przytoczyć charakterystykę pewnego mechanizmu opisywanego w klasycznych opracowaniach socjologicznych. Jak pisał S. Ossowski: *cechy somatyczne, które same przez się nie stanowią jeszcze kryterium dyskwalifikującego pod względem przynależności grupowej, mogą stanowić takie kryterium wespół z pewnymi cechami kulturowymi*^{VII}. Oznacza to, że cechy somatyczne nabierają znaczenia dopiero wspólnie z innymi przymiotami imigranta. Może też wystąpić sytuacja odwrotna, tj. dopiero po wystąpieniu jakichś okoliczności zewnętrznych wskazujących na *obce* pochodzenie jednostki, zaczyna się dostrzegać jej cechy somatyczne, które mają potwierdzać owo pochodzenie^{VIII}. Bardzo trafnie ilustruje to następujące spostrzeżenie Ossowskiego: *bez względu na to, w jakiej mierze przeciętna krzywizna 'orlego nosa szlacheckiego' różni się od przeciętnej krzywizny 'krzywego nosa żydowskiego', w pewnych wypadkach ten sam krzywy nos może być orlim nosem szlacheckim lub krzywym nosem żydowskim, zależnie od tego, czy widzimy go w 'tonacji' szlacheckiej czy 'tonacji' semickiej*^{IX}.

6. Kontakty imigrantów z polskimi instytucjami

W kontekście problematyki kontaktów imigrantów z instytucjami, respondenci pytani byli o jakość relacji cudzoziemców z urzędami administracji publicznej (zarówno centralnej, jak i samorządowej), ze służbami porządkowymi, z ośrodkami dla cudzoziemców, ze służbą zdrowia i z placówkami edukacyjnymi (polskie szkoły).

1. STOSUNEK CENTRALNYCH I SAMORZĄDOWYCH URZĘDÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I ORGANÓW PORZĄDKOWYCH DO CUDZOZIEMCÓW.

Badani eksperci i praktycy zwracali uwagę na fakt, że pewne grupy imigrantów mają bardzo ograniczony kontakt z określonymi typami instytucji. Przykładowo, respondenci mówili o raczej rzadkich kontaktach cudzoziemców z powiatowymi urzędami pracy, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, ośrodkami pomocy społecznej. Stan taki może wynikać zarówno z małego zainteresowania ze strony cudzoziemców wsparciem od tych

^{VII} S. Ossowski, *Więź społeczna i dziedzictwo krwi*, Dzieła, Tom II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966, s. 157.

^{VIII} Ibidem.

^{IX} Ibidem s. 158.

instytucji, jak i nikłej wiary w otrzymanie takiego wsparcia. Brak zainteresowania świadczeniami instytucji w przypadku niektórych grup wynikać może z uwarunkowań kulturowych. Dla przykładu, Wietnamczycy, ze względu na uwarunkowania kulturowe, mogą odczuwać opór przed ubieganiem się o pomoc społeczną w państwie, które ich gości.

Respondenci przywoływali liczne negatywne opinie o urzędach i trybie ich pracy formułowane przez imigrantów. Wskazywano na niskie zaufanie imigrantów do instytucji publicznych, negatywne doświadczenia w zakresie prób otrzymania pomocy od takich instytucji, opinie imigrantów o nieżyczliwości niektórych urzędników, problemy z przewlekłością procedur i biurokracją. Zwracano uwagę na różnicę pomiędzy pozytywnym stosunkiem społeczeństwa polskiego oraz negatywnym stosunkiem urzędów do imigrantów. Źródłem złego traktowania w urzędach są jednakże raczej rozwiązania systemowe oraz brak kompetencji urzędników niż uprzedzenia w stosunku do cudzoziemców. Pomimo, że trudności w załatwieniu spraw urzędowych lub negatywne decyzje urzędowe mogą wynikać z problemów organizacyjnych lub przesłanek prawnych, a nie zachowań dyskryminacyjnych – imigranci odbierają je jako dyskryminacyjne. Traktowana bywa tak przewlekłość procedur, niedoskonały system informacji, braki w infrastrukturze urzędowej i odmowne decyzje dotyczące zgody na pobyt w Polsce, nawet gdy podjęte zostały zgodnie z obowiązującym prawem. W przypadku społeczności wietnamskiej szczególnym problemem jest kwestia kontaktów państwa polskiego z bezpieczeństwem wietnamskim^X. Wskazywano na wyrażanie przez państwo polskie zgody na prowadzenie przesłuchań imigrantów wietnamskich przez wietnamskie służbę bezpieczeństwa w polskich aresztach.

Problemem – w świetle badania – bywa stosunek służb porządkowych (np. funkcjonariuszy policji) do imigrantów, którzy z niewielkim szacunkiem odnoszą się do przedstawicieli określonych grup narodowościowych, czego wyrazem jest np. zwracanie się do nich *per „ty”*. W celu przeciwdziałania tego typu problemom w Straży Granicznej, w programach szkoleń dla funkcjonariuszy uwzględnia się problematykę migracyjną. Jak wspomina jeden ekspert, szkolenia te nie odnoszą jednakże wystarczających rezultatów: *„(...) na pewno dyskryminowaniem jest mówienie na „ty” cudzoziemcowi, który chce przekroczyć polską granicę, z czego Straż Graniczna podobno słynie. Wie Pani, my namiętnie uczymy na kursach przygotowawczych, żeby mówić cudzoziemcom per „pan”, bo to jest forma przyjęta w Polsce (...) Tymczasem (...) skądinąd wiem, że ci strażnicy graniczni szczególnie do osób, które przyjeżdżają ze Wschodu do Polski, no mówią per „ty”. Więc to jest jakieś dyskryminowanie, bo od razu tego cudzoziemca ustawia w określonej złej pozycji (...)”*.

^X Patrz, Ł. Łotocki, *Integracja i dyskryminacja*, op.cit., s. 115.

Wśród przyczyn pojawiających się przykładów negatywnego stosunku pracowników administracji publicznej do klientów-imigrantów, praktycy wskazali przede wszystkim niskie wynagrodzenia (oraz wynikające z nich frustracje pracowników urzędów), zbyt małą liczbę urzędników (i wynikające stąd duże obciążenie personelu), a także brak wsparcia psychologicznego dla urzędników borykających się z trudnymi – często traumatycznymi – przeżyciami cudzoziemców.

Eksperti i praktycy dostrzegali jednocześnie pozytywne działania oraz poprawę zarówno w procedurach pracy urzędów jak i w postawach urzędników w ostatnich latach. Zdarzyła się opinia, że niekiedy imigranci bywają lepiej traktowani w urzędach niż Polacy, ponieważ urzędnicy chcą w ten sposób wyeksponować swoją otwartość. Pozytywnie ocenione zostały zmiany w pracy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (między innymi utworzenie tam forum dla cudzoziemców, przeorganizowanie obsługi cudzoziemców, wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, wprowadzenie kryterium znajomości języków obcych przy rekrutacji pracowników. Korzystnie odebrana została także jakość relacji urzędników z cudzoziemcami w tym urzędzie. O pozytywnych zmianach mówiono także w odniesieniu do Straży Granicznej, Urzędu ds. Cudzoziemców (np. w zakresie współpracy tych instytucji z organizacjami pozarządowymi), pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, kultury pracy policji.

2. JAKOŚĆ ŚWIADCZONYCH USŁUG DLA IMIGRANTÓW W OŚRODKACH DLA CUDZOZIEMCÓW

Negatywnie oceniane przez respondentów były warunki panujące w ośrodkach, w których przebywają cudzoziemcy poszukujący w Polsce ochrony, a także niektóre formy wsparcia świadczonego w tych ośrodkach. Krytycznie skomentowane zostały następujące elementy funkcjonowania ośrodków:

- częsty brak dostępu do lekarza ginekologa-kobiety (co sprawia, że np. kobiety czeczeńskie unikają wizyt u lekarza),
- niewystarczający zakres pomocy psychologicznej,
- chaos przy prowadzeniu kursów i szkoleń dla cudzoziemców (brak stabilności grup w ramach kursów językowych, w wyniku czego nie ma ciągłości nauczania w ramach jednego kursu),
- zasady żywienia nieuwzględniające różnic kulturowych i religijnych (np.. podawanie potraw z mięsa wieprzowego dla Czeczenów).

Z drugiej strony, w kontekście funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców, respondenci kierowali także negatywne uwagi w stosunku do samych imigrantów. Niekiedy cudzoziemcy przebywający w ośrodkach nie są zainteresowani świadczone im wsparciem integracyjnym. Respondenci wskazywali przede wszystkim na:

- małe zainteresowanie kursami języka polskiego (nawet w razie wypłacania cudzoziemcom stypendium towarzyszącego kursom); jeden respondent stwierdził nawet, że zainteresowanie to jest *zerowe*, wskazując jednocześnie, że także niektóre dzieci cudzoziemców poszukujących ochrony chodzą do szkoły głównie po to, aby ich rodzice mogli pobierać świadczenia socjalne,
- postawy roszczeniowe wśród cudzoziemców dotyczące pomocy socjalnej;
- niezwracanie uwagi imigrantów na utrzymanie odpowiednich warunków w ośrodkach dla cudzoziemców, tj. niesprzątanie swoich pokoi, dopuszczanie się przez nich do aktów wandalizmu (malowanie po ścianach, otwieranie drzwi poprzez ich kopanie).

W odniesieniu do cudzoziemców innych niż poszukujący ochrony, jeden respondent zwrócił uwagę na problem kontroli autentyczności związków małżeńskich z Polakami. Przesłuchania czy wywiady środowiskowe w tym zakresie bywają niekiedy odbierane przez cudzoziemców jako poniżające. Podobna opinia pojawiła się w odniesieniu do przesłuchań w sprawach dotyczących przyznania Karty Polaka (zawierających pytania o kultywowanie polskiej tradycji, sposób spędzania Świąt Bożego Narodzenia itp.).

7. Imigranci na polskim rynku pracy

W kontekście sytuacji imigrantów na rynku pracy i potencjalnej dyskryminacji w tej dziedzinie, eksperci i praktycy wskazywali głównie na występowanie pośrednich form dyskryminacji (tzn. takich, w których osoba traktowana jest pozornie tak samo jak inni, ale w rzeczywistości przepisy czy procedury dotyczą ją silniej niż pozostałych). O bezpośredniej dyskryminacji cudzoziemców wspomniano rzadko. Mówiono np. o braku znajomości przepisów i wynikających niekiedy stąd obawach przed zatrudnieniem cudzoziemca. Dyskryminujące dla imigrantów jest także zatrudnianie ich w szarej strefie, przekraczanie limitów czasu pracy, niewywiązywanie się ze zobowiązań finansowych ze strony pracodawców, nieodprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, a także zaniżanie wynagrodzeń. Przekraczanie norm dotyczących czasu pracy często powodowane jest chęcią zarobienia większych sum pieniędzy w krótszym czasie, co jest charakterystyczne dla wielu

imigrantów. Z informacji nadesłanych przez 16 okręgowych inspektoratów pracy wynika, że w pierwszej połowie 2009 roku do Państwowej Inspekcji Pracy wpłynęło ponad 20 skarg skierowanych przez cudzoziemców obejmujących około 200 pracodawców^{XI}. Skargi te były składane przez przedstawicieli takich państw (lub narodów), jak: Ukraina, Turcja, Czeczenia, Chiny, Indie, Filipiny, Egipt^{XII}.

Jako problem wskazano przypadki powstawania w Polsce *obozów pracy* dla imigrantów, w których cudzoziemcy są nielegalnie zatrudniani i zmuszani do ciężkiej pracy, a także nieprzestrzeganie praw pracowniczych zatrudnionych imigrantów^{XIII}. Problematyczna jest także sytuacja imigrantów świadczących pracę na podstawie umowy zawartej w ramach usług eksportowych^{XIV}. Imigranci tacy bywają dyskryminowani przez swojego rodzimego (a nie polskiego) pracodawcę, który sprowadził ich do Polski, co powoduje dodatkowe trudności dla instytucji polskich w przeciwdziałaniu takim praktykom. Jednocześnie jeden respondent wskazał, że obecny stan prawny pozwala na eliminację takich przypadków. Już na etapie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemców delegowanych, pracodawca ma wskazać osobę upoważnioną do kontaktów z organami kontrolnymi^{XV}, a pracownicy delegowani objęci są minimalnymi standardami polskiego kodeksu pracy. Standardy te dotyczą takich obszarów, jak: normy i wymiar czasu pracy oraz okresy odpoczynku dobowego i tygodniowego, wymiar urlopu wypoczynkowego, minimalne wynagrodzenie za pracę, wysokość dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, bezpieczeństwo i higiena pracy, uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem, zatrudnianie młodocianych oraz wykonywanie pracy lub innych zajęć zarobkowych przez dziecko, zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, wykonywanie pracy zgodnie z przepisami o zatrudnianiu pracowników tymczasowych^{XVI}. Rozwiązania dotyczące pracowników delegowanych bywają także przedmiotem innych nadużyć. Powstają np. fikcyjnie umowy, na mocy których zagraniczne firmy delegują pracowników do pracy w Polsce, choć w rzeczywistości pracodawcą jest firma polska, która dzięki temu nie musi odprowadzać składki ubezpieczeniowej za pracowników..

W odniesieniu do zatrudniania cudzoziemców, pojawiły się opinie ich ograniczonym dostępie do rynku pracy w Polsce. Jedna respondentka wskazała na utrudnienia wynikające ze wzmożonych działań kontrolnych służb specjalnych w momencie otrzymania informacji o

^{XI} Informacja z Głównego Inspektoratu Pracy, Departamentu Legalności Zatrudnienia.

^{XII} Ibidem.

^{XIII} Patrz także, Ł.Łotocki, *Integracja i dyskryminacja*, op.cit., s. 112.

^{XIV} Ibidem, s. 121-122.

^{XV} Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU z 2004 r. Nr 98 poz. 1001 z późn.zm.), art. 88c, ust. 6, pkt 3.

^{XVI} Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (DzU z 1974 r. Nr 24 poz. 141), art. 67¹-67⁴.

fakcie podjęcia pracy przez cudzoziemca w danej firmie. Warto zauważyć, że barierą w podjęciu zatrudnienia przez cudzoziemca może też być również naturalny dystans pracodawcy do cudzoziemca. Imigrant może bowiem stanowić dla pracodawcy większą niewiadomą niż kandydat polski (np. w odniesieniu do możliwości potwierdzenia referencji od poprzedniego pracodawcy czy w odniesieniu do planów pobytowych itp.). Respondenci wskazywali jednakże również na to, że cudzoziemiec z wysokimi kwalifikacjami nie powinien mieć trudności z podjęciem pracy w Polsce wynikających z dyskryminacji.

Wśród wypowiedzi respondentów pojawiła się także uwaga o pojedynczych incydentach, w których do Państwowej Inspekcji Pracy wpływają skargi pracowników polskich, którzy czują się dyskryminowani w stosunku do pracowników cudzoziemskich.

8. Imigranci w przekazie medialnym i politycznym

Pytani o wizerunek imigrantów w Polsce w mediach i w polityce, eksperci wymieniali jego następujące cechy charakterystyczne :

1. POPRAWA WIZERUNKU IMIGRANTA W MEDIACH w ostatnich latach. Z jednej strony, obecnie coraz częściej pokazuje się cudzoziemców, którzy odnieśli w Polsce sukces, w przeciwieństwie do przeszłości, kiedy prezentowani oni byli w kontekście zagrożeń, jakie mogą powodować. Kolejną rzeczą, na jaką eksperci wskazywali jest to, że w polskich debatach medialnych stosunkowo rzadko prezentuje się cudzoziemców w negatywnym kontekście dylematów polityki imigracyjnej w przeciwieństwie do państw zachodnich, gdzie wizerunek ten jest dominujący.
2. GENERALNY BRAK ZAINTERESOWANIA ZE STRONY MEDIÓW PROBLEMAMI ZWIĄZANYMI Z IMIGRANTAMI. Media nie realizują funkcji informacyjnej i edukacyjnej w odniesieniu do imigrantów w Polsce. Respondenci zwracali szczególną uwagę na brak zainteresowania mediów problemami etnicznymi i cudzoziemskimi w Polsce, co może wiązać się ich zdaniem z niskimi kompetencjami dziennikarzy. Odczuć można także niedostatek przekazów w mediach dotyczących lokalnych historii i problemów życiowych cudzoziemców mieszkających w ośrodkach dla cudzoziemców, co sprawia, że społeczności lokalne nie są w żaden sposób edukowane w zakresie różnic kulturowych. Mimo tego, eksperci zauważają

pozytywną tendencję coraz częstszej obecności cudzoziemców w prasie i w telewizji, włącznie z programami publicystycznymi w TVP i TVN.

3. BRAK OBIEKTYWIZMU I RZETELNOŚCI W MEDIACH, w tym zainteresowanie dziennikarzy w głównej mierze treściami o charakterze sensacyjnym. Związane jest z tym między innymi stosowanie przez dziennikarzy generalizacji polegających na uogólnieniu indywidualnych przypadków na całe społeczności cudzoziemskie. Nadawanie artykułom prasowym takich artykułów jak: *Uchodźcy kradną* może bowiem przyczynić się do utrwalania i powielania stereotypów. Z brakiem obiektywizmu związana jest kolejna wskazywana przez respondentów cecha charakterystyczna mediów, tj. pomijanie informacji pozytywnie kształtujących wizerunek cudzoziemców (np. o sportowcach występujących w polskich barwach i odnoszących sukcesy), a także powierzchowność i brak głębszego zainteresowania tym tematem.
4. PRZEDSTAWIANIE WYBRANYCH GRUP IMIGRANTÓW LUB GRUP ETNICZNYCH W NEGATYWNYM ŚWIETLE, na przykład w przypadku opisywania zaistniałego przestępstwa, którego sprawcą był imigrant akcentowanie jego cudzoziemskiego pochodzenia (co dotyczy na przykład Romów).
5. NIEKOMPETENCJA DZIENNIKARZY. Chodzi tu zarówno o popełnianie przez dziennikarzy błędów merytorycznych przy relacjonowaniu problemów imigrantów (np. niepoprawne używanie przez nich takich terminów jak *uchodźca*), jak również o ich tendencyjność, co dobrze odzwierciedla następująca wypowiedź jednego rozmówcy: „*[polski przekaz medialny cechuje] niesamowita tendencyjność. Jak tutaj pracuję [w Straży Granicznej] (...) to może jeden raz jakiś dziennikarz (...) przyszedł (...) i w taki normalny sposób starał się pytać, nie agresywnie, tylko pytać po to, żeby zrozumieć jakieś zjawisko, które aktualnie ma miejsce. I jedynym, teraz sobie przypomniałem, który przyszedł i normalnie pytał, to był Niemiec. (...) Natomiast dziennikarzom to pytanie jest w ogóle niepotrzebne. (...) Oni mają chłasnąć newsem i koniec*”.

Wskazywano także na niejednoznaczność przekazów medialnych, czego przykładem była relacja z okupowania w 2009 roku pociągu do Strasburga przez około 200

cudzoziemców poszukujących ochrony (jak twierdzili cudzoziemcy, chcieli oni zaprotestować pod Parlamentem Europejskim przeciwko złym warunkom panującym w polskich ośrodkach dla cudzoziemców). Zdaniem jednego eksperta, początkowo osoby te były przedstawiane w świetle pozytywnym (jako poszkodowani), a następnie w świetle negatywnym (jako łamiący przepisy).

Respondenci zwracali uwagę na ważną rolę mediów w kształtowaniu się opinii publicznej na temat cudzoziemców. Pomimo wielu głosów o generalnym braku zainteresowania problematyką imigrantów ze strony mediów, pojawiły się również opinie przeciwstawne – o dostrzeganiu problemów imigrantów przez niektóre stacje telewizyjne i gazety, w tym – o występowaniu ich w obronie cudzoziemców (np. w artykułach dotyczących łamania prawa pracy). Przekazy medialne stanowią wówczas ważne źródło informacji dla instytucji właściwych dla przeciwdziałania danym problemom. Przykładowo ekspert z Państwowej Inspekcji Pracy wspominał o analizie treści mediów jako jednym z instrumentów monitorowania łamania praw cudzoziemców na rynku pracy.

Oceniając obecność problematyki imigrantów w debacie politycznej w Polsce, eksperci wskazywali na następujące jej cechy:

1. GENERALNY BRAK OBECNOŚCI TEMATYKI IMIGRACJI W DEBACIE POLITYCZNEJ. Uwaga ta pojawiała się w większości wypowiedzi ekspertów. Jeden z nich zauważył: *(...) politycy unikają w ogóle, unikają wypowiedziania się na temat doktryny migracyjnej, bo jest to temat trudny (...)*”.
2. SPORADYCZNE ZAINTERESOWANIE POLITYKÓW SPRAWAMI MIGRACYJNYMI. Jak zostało wspomniane wyżej, politycy w Polsce nie są zainteresowani problematyką migracyjną. Wszelkie przejawy podjęcia tego tematu mają charakter incydentalny i polegają na interwencji *ad hoc* w konkretnych sprawach, np. indywidualne interwencje polityków PO oraz PiS w sprawach dotyczących imigrantów wietnamskich (i nękania ich przez wietnamską służbę bezpieczeństwa), indywidualne interwencje polityków PiS w sprawach uchodźczych czy interwencje pojedynczych polityków w sprawach ograniczonych praw małżonków cudzoziemskich (np. w zakresie zatrudnienia) w małżeństwach mieszanych.
3. WYSOKIE PRAWDOPODOBIENSTWO WZROSTU ZAINTERESOWANIA PROBLEMATYKĄ IMIGRACJI ZE STRONY POLITYKÓW W NAJBLIŻSZEJ

PRZYSZŁOŚCI. Wzrost ten powodowany może być różnymi przyczynami, jak na przykład: zapotrzebowaniem rynku pracy, wzrastającą liczbą cudzoziemców, rosnącym poczuciem zagrożenia ze strony obcych norm i wzorców kulturowych i religijnych (np. islamu) oraz europeizacją polskiej polityki (tj. przenoszeniem tematów europejskich debat publicznych na polskie forum publiczne).

9. Polityka wobec imigrantów

W odniesieniu do obecnej polityki wobec imigrantów, którą stanowią polityki: imigracyjna, integracyjna oraz antydyskryminacyjna, respondenci odnosili się zarówno do stanu prawnego i stosowania prawa w tej dziedzinie, jak i zakresu działań podejmowanych przez państwo i sektor pozarządowy.. Należy przy tym przypomnieć, że polityka imigracyjna odnosi się do regulacji kwestii wjazdu i pobytu, polityka integracyjna – do działań mających na celu integrację ze społeczeństwem przyjmującym, polityka antydyskryminacyjna – do działań zapobiegających dyskryminacji imigrantów. Respondenci wskazywali na następujące negatywne aspekty polskiej polityki wobec imigrantów:

1. **BRAK KOMPLEKSOWEJ POLITYKI WOBEC IMIGRANTÓW W POLSCE.**
Rozmówcy generalnie źle ocenili prowadzone działania rządowe w zakresie polityki imigracyjnej, często mówili wręcz o braku jakiegokolwiek polityki integracyjnej prowadzonej wobec innych grup niż uchodźcy i cudzoziemcy objęci tzw. ochroną uzupełniającą oraz niewystarczającym zakresie pomocy integracyjnej dla tych ostatnich. Zwracano również uwagę na niejasne przesłanki decyzji dotyczących udzielania cudzoziemcom w Polsce ochrony; przykładowo jeden ekspert za krzywdzące uznał traktowanie Wietnamczyków jako niespełniających kryteriów otrzymania ochrony. Ponadto, wskazywano na niespójność regulacji wobec cudzoziemców oraz na brak skutecznych rozwiązań w przypadku odmowy przyznania imigrantowi zgody na pobyt (np. statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej), w wyniku czego cudzoziemcy ci, jak ujął jeden ekspert, „zostają na ulicy”
2. **BRAK ŚRODKÓW FINANSOWYCH NA REALIZACJĘ POLITYKI WOBEC IMIGRANTÓW.**

3. NIEWYDOLNOŚĆ SYSTEMU PRAWA WOBEC CUDZOZIEMCÓW POSZUKUJĄCYCH OCHRONY. Niedostatek ten dobrze ilustruje następujący fragment wypowiedzi jednego eksperta: *„Według mnie [system] w pewnej części jest nieudolny (...) cudzoziemiec może wszczynać kolejną procedurę [w sprawie o nadanie statusu uchodźcy] (...). Ale na przykład, z punktu widzenia świadczeń socjalnych, to nie ma rozwiązania dla cudzoziemców, którzy rozpoczynają kolejną procedurę i niestety nie mają prawa do świadczeń (...). Siedzi u znajomych, koczuje, kombinuje, a tu ktoś jej przyśle pieniądze, a tu postara się wyjechać na Zachód, potem znowu wróci.*

4. ZBYT KRÓTKI OKRES REALIZACJI ORAZ ZBYT MAŁY ZAKRES DZIAŁAŃ W RAMACH PROGRAMÓW INTEGRACYJNYCH KIEROWANYCH DO UCHODźCÓW ORAZ CUDZOZIEMCÓW OBJĘTYCH OCHRONĄ UZUPEŁNIAJĄCĄ. W tej grupie wymieniane były takie niedostatki polityki imigracyjnej jak brak indywidualizacji programów, ograniczone możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb cudzoziemców (np. potrzeb mieszkaniowych), niewzględnienie specyfiki integrowanej grupy (odmienności kulturowej, doświadczeń, braku wcześniejszej edukacji w przypadku dzieci. Jeden respondent podsumował, że w wyniku prowadzonych działań po ukończeniu programu, cudzoziemcy stają się potencjalnymi klientami pomocy społecznej, ponieważ państwo nie oferuje żadnej pomocy po zakończeniu okresu integracji.

5. BRAK KOMPLEKSOWEGO SYSTEMU INFORMACYJNEGO DLA IMIGRANTÓW. Cudzoziemcy przyjeżdżający do Polski zwykle nie posiadają wiedzy na temat przepisów prawnych czy procedur urzędowych obowiązujących w kraju. Spójny i kompleksowy system informacyjny ułatwiłby zrozumienie funkcjonujących zasad w zakresie różnych obszarów życia w Polsce.

Oprócz negatywnych, respondenci wskazali również na pozytywne cechy polskiej polityki integracyjnej wobec cudzoziemców. Są nimi:

1. DOFINANSOWANIE Z FUNDUSZY UNIJNYCH DZIAŁAŃ NA RZECZ INTEGRACJI IMIGRANTÓW. Jednakże, jak wskazał jeden respondent, wydawanie środków unijnych nie jest w Polsce wystarczająco racjonalne np. finansowanych jest wiele programów, które wzajemnie się dublują: *„bo jak się spojrzy na listę rankingową*

(...) to jest ciągle to samo. Ja nie wiem, jak to się organizacje beneficjentów rozliczają, prawda, jeżeli albo wszyscy robią punkty konsultacyjne, albo wszyscy robią strony internetowe, albo tysiące broszur”.

2. KORZYSTNE DLA CUDZOZIEMCÓW TENDENCJE ROZWOJOWE POLSKIEJ POLITYKI IMIGRACYJNEJ. Po pierwsze, można zaobserwować coraz większe różnicowanie podejścia do różnych kategorii imigrantów (w tym również osób poszukujących ochrony). Po drugie, niewątpliwie pozytywnym działaniem było wprowadzenie instytucji ochrony uzupełniającej, która umożliwia prowadzenie działań integracyjnych wobec szerszej niż uchodźcy grupy cudzoziemców. Kolejnymi korzystnymi kierunkami zmian są: doskonalenie systemu informowania cudzoziemców (w tym przygotowanie dla nich informacji w obcych językach oraz organizacja kursów językowych dla Straży Granicznej), wprowadzenie ułatwień przy legalizacji pobytu cudzoziemca, a także obejmowanie bardziej szczegółowymi przepisami prawnymi coraz większego obszaru działań związanych z problematyką imigracyjną (wcześniej brak regulacji prawnych powodował, że w niektórych sytuacjach pracownicy urzędów nie wiedzieli, jak powinni działać).
3. POZYTYWNA ROLA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ZAJMUJĄCYCH SIĘ PROBLEMATYKĄ IMIGRACYJNĄ. Organizacje pozarządowe pomagają instytucjom centralnym oraz cudzoziemcom m.in. w prowadzeniu kursów zawodowych dla cudzoziemców, w poszukiwaniu mieszkań dla cudzoziemców, w świadczeniu cudzoziemcom pomocy prawnej. Jeden ekspert wskazał jednak na niedoskonałości relacji pomiędzy poszczególnymi organizacjami, które niekiedy oparte są raczej o niepotrzebną rywalizację niż wzajemną wymianę doświadczeń.

Jak zostało zaznaczone wyżej, pomimo głosów o braku spójnej polityki imigracyjnej, integracyjnej i antydyskryminacyjnej w Polsce – niektórzy respondenci ocenili tę politykę (a przynajmniej niektóre jej wymiary) pozytywnie. Przykładowo jeden ekspert pozytywnie odniósł się do standardów polskiego prawa uchodźczego, inny wskazał na relatywny liberalizm polskich przepisów migracyjnych w porównaniu do przepisów obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Pomimo przywołanych powyżej głosów krytycznych, niektórzy eksperci byli zdania, że sam stan prawny w odniesieniu do imigracji, integracji i działań antydyskryminacyjnych w określonych obszarach nie jest zły. Problem pojawia się dopiero w

momencie stosowania tego prawa przez funkcjonariuszy i pracowników odpowiednich organów.

Jeden respondent zwrócił uwagę na negatywne skutki rozwiązań otwierających rynek pracy dla pracowników z krajów ościennych (Ukrainy, Białorusi i Rosji) oraz Mołdowy. Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2008 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę^{XVII}, z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zwolnione są osoby posiadające obywatelstwo państw graniczących z Polską (Ukraińcy, Białorusini i Rosjanie) i wykonujące pracę w okresie nieprzekraczającym sześciu miesięcy w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy, jeżeli otrzymają oświadczenie o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy od pracodawcy, zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy. Na mocy Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 lutego 2009 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemców bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę^{XVIII} w 2009 roku do grup tych dołączyli obywatele Mołdowy^{XIX}. Ekspert wskazał na nadużywanie tych przepisów przez osoby chcące wjechać na teren Unii Europejskiej, czemu sprzyja m.in. brak systemu ewidencji i kontroli stosowania wspomnianych przepisów.

10. Plany i propozycje działań w zakresie polityki wobec imigrantów

Z wypowiedzi ekspertów i praktyków wynika, że plany instytucji realizujących politykę wobec imigrantów na najbliższą przyszłość obejmują następujące zadania:

1. **PLANY UTWORZENIA MAZOWIECKIEGO CENTRUM ZARZĄDZANIA MIGRACJAMI.** Aktualnie cudzoziemcy są zmuszeni załatwiać swoje sprawy związane z pobytem w Polsce w wielu różnych urzędach. Obecnie trwają rozmowy na temat powołania Centrum, które miałyby na celu kompleksową obsługę cudzoziemców w jednym miejscu. Jest to wspólna inicjatywa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Wojewody Mazowieckiego i organizacji pozarządowych

^{XVII} DzU z 2008 r. Nr 17 poz. 106.

^{XVIII} DzU z 2009 r. Nr 21 poz. 114.

^{XIX} patrz: Ł. Łotocki, *Integracja i dyskryminacja*, op.cit., s. 50-51.

2. PLANY INTENSYFIKACJI WSPÓŁPRACY URZĘDÓW Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI. W celu efektywniejszego wykonywania zadań, współpraca ta stanie się w najbliższym czasie bardziej stała, a nie jak dotychczas – prowadzona *ad hoc*.
3. ORGANIZACJA SZKOLEŃ DOTYCZĄCYCH PROBLEMATYKI MIGRACJI DLA URZĘDNIKÓW, przy czym szkolenia takie powinny mieć charakter stały i ciągły, a ich realizacja powinna się odbywać z udziałem organizacji pozarządowych. Szkolenia dla urzędników są planowane w ramach funkcjonowania Mazowieckiego Centrum Zarządzania Migracjami.
4. DOPRACOWANIE I REALIZACJA OBOWIĄZUJĄCEJ STRATEGII MIGRACYJNEJ. Strategia Migracyjna to dokument opracowany w ramach MSWiA, którego celem jest określenie priorytetów Polski w zakresie migracji i zapewnienie spójności działań podejmowanych wobec cudzoziemców. Dopracowanie Strategii polegać będzie na sprawieniu, aby prawo było bardziej przyjazne dla cudzoziemców, a w szczególności na szerszym otwarciu rynku pracy dla cudzoziemców przy jednoczesnym prowadzeniu jego monitoringu w zakresie zatrudnienia cudzoziemców; na działaniach integracyjnych kierowanych do różnych grup imigrantów, a także na przeprowadzeniu akcji regularyzacyjnej (tj. abolicji).
5. WYPRACOWANIE INSTRUMENTÓW ZINSTYTUCJONALIZOWANEJ PRACY Z GRUPAMI ZAGROŻONYMI. Jednym z takich instrumentów będzie planowana w wyniku przekształcenia istniejącego zespołu monitorującego wykonywanie Krajowego Programu Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej i Ksenofobii i Związanej z nimi Nietolerancji Rada Przeciwdziałania Rasizmowi i Ksenofobii., Będzie ona opracowywać rekomendacje dla administracji rządowej związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji na tle rasowym, narodowościowym i etnicznym i tym samym zapewni efektywniejszą realizację Programu. Kolejnym instrumentem będzie stworzenie Społecznej Rady Konsultacyjnej, do której należałoby przedstawić grupy potencjalnie zagrożonych dyskryminacją.

6. POŁOŻENIE WIĘKSZEGO NACISKU NA KONTROLĘ PRZESTRZEGANIA PRAW PRACOWNICZYCH CUDZOZIEMCÓW. Założenia tego planu są już w zasadzie realizowane. Począwszy od 2010 roku kontrola legalności zatrudnienia jest silniej skoncentrowana na problematyce równego traktowania cudzoziemców w zakresie warunków pracy i zatrudnienia w porównaniu z sytuacją obywateli polskich. W rejestrach ewidencyjnych wyodrębnione zostały także skargi składane przez cudzoziemców. Jak zauważa respondent z Państwowej Inspekcji Pracy: *„I rejestrujemy skargi cudzoziemców. Po prostu będziemy mieli już teraz taką informację, że jest to skarga cudzoziemca. Będziemy po prostu wiedzieli ile i jaki jest przedmiot tych skarg”*.
7. WPROWADZANIE ZMIAN PRAWNYCH WYNIKAJĄCYCH Z OBOWIĄZKÓW NAŁOŻONYCH NA POLSKĘ PRZEZ PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ. Chodzi tu przykładowo o zobowiązanie do wydawania jednolitego zezwolenia na pobyt i pracę dla cudzoziemców przez wszystkie państwa członkowskie, w tym również przez Polskę.
8. PRZEPROWADZANIE KAMPANII SPOŁECZNYCH DOTYCZĄCYCH RÓWNEGO TRAKTOWANIA. Kampanie takie mają miejsce w państwach członkowskich UE, obecnie trwają prace nad ich większym rozpropagowaniem i zachęcaniem środowiska dziennikarskiego do rzetelnego informowania o problematyce imigracyjnej.

Niezależnie od planów instytucji realizujących politykę wobec imigrantów, respondenci formułowali własne propozycje dotyczące jej kształtowania. Wśród propozycji tych pojawiły się następujące:

1. OPRACOWANIE KOMPLEKSOWEJ POLITYKI WOBEC IMIGRANTÓW, według której powinny być dostosowane wszelkie regulacje prawne dotyczące cudzoziemców przebywających w Polsce. Jeszcze do niedawna, jak zauważa jeden respondent: *„(...) było tak, że każdy resort sobie coś tam uprawiał w tych migracjach, tych przepływów poziomych było bardzo niewiele (...). Pisanie nowej ustawy [o cudzoziemcach] musi mieć pewne oparcie (...) w (...) strategii migracyjnej”*.

2. PROPOZYCJA UWZGLĘDNIANIA W PROGRAMACH INTEGRACYJNYCH DLA CUDZOZIEMCÓW ELEMENTU KULTUROWEGO I RELIGIJNEGO. Obecnie w programach integracyjnych problematyka kulturowo-religijna jest poruszana w stopniu niewystarczającym z punktu widzenia imigranta. Włączenie do programu zajęć, podczas których omówione byłyby m.in. cechy wspólne i różnice między kulturą polską a kulturą kraju pochodzenia cudzoziemca umożliwiłoby oswojenie się z polskimi tradycjami i zwyczajami, ich lepsze poznanie i zrozumienie, a w rezultacie – ułatwienie cudzoziemcowi procesu integracji..
3. WPROWADZENIE ZMIAN ORGANIZACYJNYCH W PRACY OŚRODKÓW DLA CUDZOZIEMCÓW. Chodzi tu między innymi o reorganizację kursów języka polskiego poprzez większe zróżnicowanie grup pod względem stopnia zaawansowania, ponieważ obecnie, jak wspomina jeden ekspert, *„są takie kategorie, które mieszkają w tym ośrodku przez kilka miesięcy i ciągle zaczynają od nowa. (...) To w żadnym wypadku nie posuwa ich do przodu”*. Ponadto, w ośrodkach takich następować powinna weryfikacja autentyczności planów dotyczących pozostania przez cudzoziemców w Polsce przed objęciem cudzoziemca kompleksowym programem pomocy preintegracyjnej lub integracyjnej. Ostatnim wskazywanym przez ekspertów postulatem związanym ze zreorganizowaniem pracy ośrodków dla cudzoziemców jest połączenie kursów zawodowych organizowanych dla imigrantów z praktykami zawodowymi oraz wsparciem w znalezieniu pracy.
4. WŁĄCZANIE W REALIZACJĘ PROCESU INTEGRACJI ZINTEGROWANYCH IMIGRANTÓW. Jako przykład dobrej praktyki podawana była tu przez ekspertów funkcja mentora, czyli zintegrowanego uchodźcy świadczącego pomoc preintegracyjną cudzoziemcom oczekującym na decyzję w sprawie o nadanie statusu uchodźcy w ośrodkach dla cudzoziemców wprowadzona przez Fundację Ocalenie.
5. ZMODYFIKOWANIE INDYWIDUALNEGO PROGRAMU INTEGRACJI DLA UCHODźCÓW I OSÓB OBJĘTYCH OCHRONĄ UZUPEŁNIAJĄCĄ. Eksperti wskazywali głównie na potrzebę wydłużenia czasu trwania programu do 3 lat, a także wprowadzenie dodatkowych regulacji prawnych dotyczących kobiet z dużą liczbą

dzieci. Jak wskazał ekspert, roczny czas trwania obecnych programów to czas głównie na załatwianie spraw formalnych, np. dokumentów, poszukiwanie mieszkania, poszukiwanie pracy, naukę języka, stąd potrzeba jego wydłużenia.

6. PODEJMOWANIE DZIAŁAŃ EDUKACYJNYCH skierowanych do pracowników instytucji publicznych (w tym do nauczycieli w szkołach, którzy swoją wiedzę przekazywaliby uczniom) i obejmujących podstawowe zagadnienia z zakresu problematyki imigracyjnej i integracyjnej, takie jak np. dyskryminacja, równouprawnienie, różnice międzykulturowe, wiedza o innych religiach itp. Koncentrowanie się na edukacji dzieci i młodzieży Stanowić powinno zdaniem jednego eksperta element polityki migracyjnej państwa: „(...) wszelkie takie, nie wiem, jakieś takie inicjatywy i projekty, które (...) do nauczycieli by trafiły, a później pośrednio były do dzieci i młodzieży, że na inność powinniśmy być jakoś tam otwarci, (...) powinni mieć miejsce, na (...) bardziej masową [skale] (...). Duży nacisk powinniśmy chyba na młodych ludzi kłaść. (...) jak się (...) młodym zaszczepi, że ten cudzoziemiec to nie zawsze jest jakieś takie zło (...)”.
7. WSPARCIE ZE STRONY PAŃSTWA DLA PLACÓWEK EDUKACYJNYCH, W KTÓRYCH KSZTAŁCI SIĘ WIĘKSZA LICZBA CUDZOZIEMCÓW, np. szkół położonych w okolicach ośrodków dla cudzoziemców. Jak słusznie zauważa jeden respondent: „Jeżeli dziecko ma luki w programie, to też te szkoły muszą być specjalnie dotowane, muszą też mieć jakieś preferencje, jeżeli chodzi o dodatkowe godziny, godziny wyrównawcze, ponieważ jest to dodatkowa, bardzo trudna praca indywidualna z dzieckiem”
8. PRZEPROWADZANIE KAMPANII SPOŁECZNYCH ORAZ WARSZTATÓW KOMUNIKACJI MIĘDZYKULTUROWEJ mających na celu informowanie i oswojanie społeczeństwa przyjmującego z tematyką imigracyjną. Potrzeba przeprowadzania kampanii, które trafiłyby do ogółu społeczeństwa polskiego, podkreślana była przez wielu badanych ekspertów. Rolą kampanii byłaby walka ze stereotypami dotyczącymi innych narodów, kultur i religii funkcjonującymi w świadomości społecznej i wskazanie społeczeństwu szans i korzyści, jakie czerpie Polska z obecności cudzoziemców na jej terytorium.

9. DOSKONALENIE WSPÓŁPRACY MIĘDZY RÓŻNYMI TYPMI INSTYTUCJI W ZAKRESIE UDZIELANIA POMOCY CUDZOZIEMCOM, w którą zaangażowane byłyby wszelkie organizacje i organy administracji publicznej, których przedstawiciele mogą w swojej pracy zetknąć się z cudzoziemcami, takie jak: urzędy gminne, i powiatowe, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej i organizacje pozarządowe. Istotne jest, żeby współpraca ta przebiegała również na szczeblu lokalnym.
10. STWORZENIE MEDIÓW POLSKO-CUDZOZIEMSKICH, na przykład dwujęzycznych gazet. Istnienie środków masowego przekazu nastawionych na wielokulturowość, które przeznaczone byłyby zarówno dla cudzoziemców, jak i dla członków społeczeństwa przyjmującego, umożliwiłyby z jednej strony silniejszą integrację imigrantów, a z drugiej – poznanie przez Polaków odmiennych kultur i obyczajów i lepsze zrozumienie sytuacji, w jakiej znaleźli się cudzoziemcy w Polsce.
11. STANOWCZE STOSOWANIE PRAWA, tj. konsekwentne postępowanie zgodnie z przepisami i wykonywanie decyzji podjętych na mocy obowiązującego prawa. Jeden respondent argumentuje to w następujący sposób: *„Nie ma gorszych sytuacji, niż ustanowione prawo a nie wykonywane (...) To jest trudne, bo na przykład to dotyczy Czeczenów, którzy podobno są w Rosji prześladowani. Myślę, że w tej chwili już nie są. I w związku z tym mamy (...) rozdwojenie jaźni. Z jednej strony daje im się decyzje o wydaleniu, z drugiej strony te decyzje są kompletnie nie wykonywane.”*

Podsumowanie

Przeprowadzone badanie wskazuje na zróżnicowanie sytuacji różnych grup imigrantów w Polsce. W najtrudniejszej sytuacji są cudzoziemcy przebywający w Polsce nielegalnie oraz cudzoziemcy poszukujący w Polsce ochrony. Wydaje się, że na akty dyskryminacji najbardziej narażeni są imigranci z krajów azjatyckich, afrykańskich, arabskich, ponieważ dzielą ich z Polakami znaczące różnice kulturowe. Także cudzoziemcy pochodzący z wschodniej granicy Polski są w Polsce piętnowani ze względu na panujące na ich temat negatywne stereotypy.. Kluczowymi czynnikami wpływającymi na ryzyko wystąpienia dyskryminacji i trudności w integracji są: nieuregulowany status pobytowy, słaba

pozycja ekonomiczna, różnice kulturowe oraz kraj pochodzenia imigranta. W mniejszym stopniu jest to autonomiczny czynnik rasowy, taki jak na przykład kolor skóry (wydaje się, że szczególnego znaczenia nabiera on dopiero wspólnie z innymi przytoczonymi wyżej czynnikami).

W opinii większości ekspertów generalny stosunek społeczeństwa wobec imigrantów jest raczej otwarty. Nie oznacza to, że nie mają miejsca akty dyskryminacji i rasizmu utrudniające proces integracji. Szczególnym problemem jest dyskryminacja imigrantów na rynku mieszkaniowym, tj. niechęć wynajmowanie przez Polaków mieszkań cudzoziemcom. Poza tym wydaje się, że akty dyskryminacji mają głównie charakter symboliczny czy słowny, a rzadko wiążą się z bezpośrednią agresją fizyczną na tle rasowym bądź etnicznym. Sytuacja imigrantów w Polsce nie jest jednakowa dla wszystkich, zależy bowiem od różnych czynników, takich jak kraj pochodzenia cudzoziemca, jego kwalifikacje czy sytuacja prawna i ekonomiczna, w jakiej się znajduje.

Problem – w opinii ekspertów i praktyków – stanowią niekiedy relacje imigrantów z różnego typu instytucjami, w tym – z organami administracji publicznej. Jak twierdzili respondenci, imigranci narzekają na przewlekłość procedur, a czasami także na niekompetencję urzędników. Warto jednak zauważyć, że sam fakt występowania problemów imigrantów powodowanych czynnikami organizacyjnymi lub kompetencyjnymi leżącymi po stronie urzędu nie musi się wiązać z ich dyskryminacją. Zauważono, że imigranci niekiedy traktują jako dyskryminację niedostatki urzędów, z którymi borykają się także Polacy. Generalnie eksperci wskazywali jednak na generalną poprawę organizacji pracy urzędów i kompetencji urzędników w ostatnich latach.

Negatywnie oceniona została polityka integracyjna Polski, która zdaniem ekspertów w zasadzie nie istnieje. Respondenci wskazywali także, że działania integracyjne dotyczą wyłącznie uchodźców oraz cudzoziemców objętych ochroną uzupełniającą (i to również w dalece niedostatecznym zakresie) nie zaś wszystkich imigrantów. Badani wskazywali na różne czynniki, które wpływają na lepszą integrację imigrantów i na zmniejszenie ryzyka ich dyskryminacji przy czym część z nich leży po stronie cudzoziemców, pozostałe zaś – po stronie społeczeństwa przyjmującego. Do pierwszej grupy respondenci zaliczyli znajomość języka kraju przyjmującego, ustabilizowanie sytuacji ekonomicznej cudzoziemca w połączeniu z jego wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, a także posiadanie przezeń tzw. przewodnika kulturowego. Do grupy drugiej natomiast zakwalifikowali czynniki takie jak: religijność Polaków, gotowość społeczeństwa polskiego do udzielenia pomocy w sytuacjach kryzysowych, a także doświadczenia emigracyjne Polaków. Analogicznie do czynników

ułatwiających integrację, eksperci wskazali także na te, które powodują trudności w integracji cudzoziemców w Polsce. Są nimi między innymi: obawa przed obcym (zarówno na poziomie indywidualnej jednostki, jak i całego społeczeństwa), jednolitość etniczna Polski czy negatywne doświadczenia Polaków w kontaktach z obcokrajowcami.

Respondenci byli zdania, że na polskim rynku pracy raczej nie występuje dyskryminacja bezpośrednia, choć część ich przyznała, że polski rynek pracy jest relatywnie zamknięty na obcokrajowców, a także, że zdarzają się przypadki dyskryminacji pośredniej.

Eksperti i praktycy mieli zróżnicowane opinie dotyczące wizerunku imigrantów w polskich mediach. Wszyscy podkreślali natomiast, że na przestrzeni ostatnich lat dokonały się pozytywne zmiany w tym zakresie. Ponadto, respondenci wskazywali na niewielką skalę zainteresowania mediów tą tematyką - na powierzchowność i sensacyjność przekazów medialnych, a także na ignorancję i niekompetencję dziennikarzy dotyczącą migrantów. Dostrzegali przy tym bardzo duży wpływ mediów na opinię publiczną i stosunek społeczeństwa do imigrantów. W odniesieniu do przekazów politycznych, rozmówcy stwierdzili, że kwestie migracyjne – poza sporadycznymi przypadkami – nie znajdują się w polu zainteresowań polityków.

Niniejsza publikacja została napisana w ramach projektu: „SĄSIEDZI CZY INTRUZI – BADANIA DYSKRYMINACJI CUDZOZIEMCÓW W POLSCE” współfinansowanego w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz budżetu państwa realizowanego przez Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Instytut Spraw Publicznych oraz Instytut Socjologii na Wydziale Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.



Stowarzyszenie
Interwencji
Prawnej

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

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.
Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. +48 022 556 42 99, fax +48 022 556 42 62
e- mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl