

Mācāmies uzņemt: Migrantu integrācijas Polijā atsevišķi aspekti

Miroslavs Bjeņickis (*Mirosław Bieniecki*),
Pjotrs Kazmirkevičs (*Piotr Kaźmierkiewicz*),
Institute of Public Affairs, Varšava

Ievads

Migrantu integrācija ir jauna rīcībpolitikas problēma Polijā, kur debates tradicionāli pievērsušās nepārtrauktajai plašajai poļu emigrācijai uz Rietumeiropu un Ziemeļameriku. Vēl nesen tiesiskajā un institucionālajā ietvarā atspoguļojās tas, ka migrantu klātbūtne Polijā netika uzskatīta par prioritāru jautājumu, un liberāli vīzu izsniegšanas režīmi, kā arī nelegālo migrantu legalizācija, vārda tiešā nozīmē bija vienīgie paredzētie politikas instrumenti tiem trešo valstu pilsoņiem, kas nav bēgļi vai personas, kurām noteikta cita aizsardzības forma. Tomēr pievienošanās ES un Šengenas līguma zonai parādījusi nepieciešamību nedefinēt nacionālās prioritātes arī migrācijas plūsmas uz un caur Poliju regulēšanai.

Šī publikācija identificē trūkumus pašreizējā Polijas tiesiskajā un institucionālajā uzbūvē attiecībā uz migrācijas un integrācijas rīcībpolitiku. Uzmanība pievērsta gan oficiālajiem iebraukšanas un uzturēšanās nosacījumiem (1. daļa), gan regulējumam sakarā ar nodarbinātību un attiecībām darbavietā (2. daļa), kā arī reālajām iespējām īstenot sociālās un politiskās tiesības (4. un 5. daļa). Tiek sniegts pārskats par valsts integrācijas programmām un to vērtējums (3. daļa). Aplūkotas aizsardzības pret diskrimināciju tiesiskās garantijas (6. daļa). Pēc pašreizējās situācijas apskata tiek identificētas risināmās problēmas un izteiktas rekomendācijas politikas veidošanai.

Šajā pētījumā atsegtās problēmas ļauj izdarīt dažus vispārējus secinājumus par vajajām pusēm Polijas pašreizējā pieejā migrācijas plūsmas vadībai un Polijā dzīvojošo migrantu integrācijai. Nepilnības likumdošanā atspoguļo minimālistisko pieeju, kas bija raksturīga iestāšanās ES periodam, kad uzmanība tika pievērsta nacionālo likumu harmonizēšanai ar *acquis*. Savukārt nevēlēšanās piedāvāt stimulus, kas veicinātu piekļuvi darba tirgum, kā arī vispārierobežojošā prakse attiecībā uz uzturēšanās atļauju un pilsonības piešķiršanu un pierādījumu sloga uzlikšana prasītājam saglabājušās no tā laika posma, kad Polijā bija augsts bezdarba līmenis un ārvalstnieku klātbūtne netika veicināta.

Darba un sociālās politikas ministrijas nesenās iniciatīvas, kas samazināja barjeras atsevišķu migrantu kategoriju nodarbināšanā, kā arī sabiedrības kopumā pozitīvā attieksme pret ārzemnieku ieplūšanu (īpaši no NVS rietumdaļas) ļauj pie-

ņemt, ka drīz vien tiks ielikti pamati visaptverošai integrācijas politikai. Cerams, ka pārskats par trūkumiem šajā rīcībpolitikas jomā un iespēju izklāsts veicinās saņēmdāto attīstību.

1. Apmešanās, termiņuzturēšanās un ģimenes apvienošanās

1.1. Uzturēšanās atļaujas

Termiņuzturēšanās atļaujas. Polijā ārzemnieka uzturēšanās legalizācijas procesā parasti ir divi posmi. Pirmajā solī pretendents ir jāatbilst vienam no atbilstības kritērijiem, lai saņemtu īslaicīgās uzturēšanās atļauju, kas ir spēkā divus gadus. Pamatprasība ir ārzemnieka ekonomiskā pašpietiekamība, ko parasti apliecina noslēgts beztermiņa darba līgums un tiesības uz mājokli (piemēram, īres līgums). Citi iespējamie priekšnoteikumi ir Polijas valdības piešķirtais patvērums, studijas, laulība ar Polijas pilsoni vai personu, kurai ir ilgtermiņa uzturēšanās atļauja ES. Uzturēšanās atļauja ir atjaunojama un piešķir tiesības meklēt darbu un pieprasīt darba atļauju, neatstājot Poliju.

Kopš 2004. gada īslaicīgās uzturēšanās atļaujas netiek izsniegtas ES pilsoņiem, kuriem noteikts īpašs, atvieglots režīms uzturēšanās reģistrēšanai. Savukārt atļaujas kļūst par aizvien nozīmīgāku trešo valstu pilsoņu uzturēšanās legalizācijas veidu. Ukrainas pilsoņi ir apmēram viena trešdaļa uzturēšanās atļauju saņēmēju. Stingrāk ieviešot prasības saistībā ar pievienošanos ES un Šengenas līgumam, pieaudzis noraidīto pieteikumu skaits – 2003. gadā tika noraidīts tikai viens no trīsdesmit Ukrainas pieteikumiem, 2004. gadā šis skaitlis pieauga līdz vienam no desmit, bet 2007. gadā nostabilizējās, un atteikumus saņēma aptuveni viens no divdesmit pieprasījuma iesniedzējiem.

Atļaujas apmesties uz pastāvīgu dzīvi. Pastāvīgās uzturēšanās statuss (Polijas likumdošanā to sauc par atļauju apmesties uz pastāvīgu dzīvi) parasti tiek piešķirts pēc termiņuzturēšanās atļaujas. Pretendentiem jāpierāda, ka viņiem piecus gadus bijusi īslaicīgās uzturēšanās atļauja. Pieteikšanās procedūrā, tāpat kā saņemot termiņuzturēšanās atļauju, ir noteiktas ekonomiskās pašpietiekamības prasības un piekļuve mājoklim, pamatojoties uz īres vai hipotekārā kredīta dokumentiem. Tā tiek piešķirta salīdzinoši nedaudziem ārzemniekiem, bet saņēmējiem noteikts plašs tiesību loks, tajā skaitā tiesības būt nodarbinātiem vai pašnodarbinātiem, nepieprasot papildu atļaujas. Pastāvīgās uzturēšanās atļaujas saņēmēji var vēlāk pretendēt arī uz Polijas pilsonību.

Problēmas

Ilgas uzturēšanās prasība. Saskaņā ar pašreizējo likumdošanu attiecībā uz ārvalstniekiem īslaicīgās uzturēšanās atļaujas saņēmēji var pieprasīt atļauju apmesties uz pastāvīgu dzīvi tikai pēc piecus gadus ilgās uzturēšanās Polijā. Šī prasība attiecas arī uz atzītiem bēgļiem. Turklāt personas ar alternatīvu statusu var saņemt

atļauju apmesties uz pastāvīgu dzīvi tikai pēc desmit gadu ilgas nepārtrauktas uzturēšanās valstī.¹ Tomēr jāuzsver, ka bēgļiem un alternatīvā statusa saņēmējiem tiek izsniegtas apmešanās uz pastāvīgu dzīvi atļaujas uz desmit gadu periodu.

Atļauju nozīme – vairums paliek kā tūristi. Kopumā uzturēšanās atļaujas Polijā tiek piešķirtas nelielam ārzemnieku skaitam. Laika posmā no 2001. līdz 2007. gadam kopumā tika izsniegtas 172 725 termiņuzturēšanās atļaujas un tikai 10 970 pastāvīgās uzturēšanās atļaujas (sk. tabulu). Šī tendence turpinās: saskaņā ar pēdējās tautas skaitīšanas datiem laikā no 1989. līdz 2002. gadam 85 525 cilvēki bija imigrējuši uz Poliju (definēti kā cilvēki, kas apmetušies uz pastāvīgu dzīvi Polijā un pirms tam dzīvojuši ārzemēs). Patiesībā Polijā jaunienācēji oficiāli reģistrēto imigrantu vidū veido minoritāti, starp tiem tikai 14 303 personām iepriekš nebija bijusi Polijas pilsonība. Lielākā imigrantu grupa, kurai 2007. gadā tika piešķirtas termiņuzturēšanās atļaujas, bija ukraiņi (7381), tiem sekoja baltkrievi (1992), vjetnamieši (1496), Krievijas Federācijas pilsoņi (1273), starp kuriem bija daudzi čečenu bēgļi.²

Polijā izdotās termiņuzturēšanās un pastāvīgās uzturēšanās atļaujas, 2001.–2007. g.³

Gads	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Termiņuzturēšanās atļaujas	20 787	29 636	28 590	25 461	22 626	22 385	23 240
Pastāvīgās uzturēšanās atļaujas	679	602	1 735	4 365	3 589	3 257	3 124

Tomēr izsniegto uzturēšanās atļauju skaits neuzrāda patieso NVS rietumvalstu pilsoņu legālās migrācijas apjomu. Līdz 2007. gada decembrim, kad Polija pievienojās Šengenas līgumam, liela migrantu grupa no Polijas austrumu kaimiņvalstīm gadiem ilgi nepieprasīja uzturēšanās atļaujas, kaut gan īstenībā šiem cilvēkiem bija izveidojušās spēcīgas ekonomiskās saites ar Poliju un viņi katru gadu šajā valstī uzturējās vairākus mēnešus.⁴ Piemēram, daudzi strādnieki no Ukrainas iebrauca un uzturējās Polijā ar tūristu vīzu, kas atļauj uzturēties valstī ne ilgāk par 90 dienām. Kaut gan šī vīza nedeva viņiem tiesības likumīgi strādāt, tā

¹ Sk. 2003. gada 13. jūnija Likumu par ārvalstniekiem (Ustawa o cudzoziemcach). Journal of Laws, 2003. gads, Nr. 128, 1175. vienība, ar grozījumiem.

² Aprēķina pamatā Ārzemnieku biroja statistika (UDSC).

³ Turpat.

⁴ P. Kaźmierkiewicz. Integracja z Schengen jako wyzwanie dla polskiej polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów (Integrācija Šengēnā kā izaicinājums Polijas vīzu politikai pret kaimiņvalstīm). Analizy i Opinie Nr 42, Institute of Public Affairs, Warsaw, 2005.

bija kļuvusi par visizplatītāko dokumentu, ko *de facto* izmantoja sezonas darbu strādāšanai, tāpēc ka pastāvēja salīdzinoši nelielas iespējas, ka nelegālais darbs tiks atklāts un strādnieki deportēti, turklāt vīzas bija viegli pieejamas (tās lielā daudzumā bez maksas tika izsniegtas Ukrainas pilsoņiem). Salīdzinājumā ar tūrista vīzu termiņuzturēšanās atļaujas un pastāvīgās uzturēšanās atļaujas ir daudz grūtāk iegūt, jo tiek prasīts pierādīt pietiekamu daudzumu līdzekļu un nodrošināta mājokļa esamību. Rezultātā notika plaši ārvalstniekiem noteiktā režīma pārkāpumi, jo desmitiem, vai pat simtiem tūkstošu migrantu no NVS rietumu valstīm iebrauca valstī legāli, bet pēc tam sāka nelegāli strādāt.⁵

1.2. Uzturēšanās legalizācija

Ārzemniekiem, kuri Polijas Republikā uzturas nelegāli, iespēja legalizēt savu uzturēšanos pēdējo reizi tika dota laikā no 2007. gada 20. jūlija līdz 2008. gada 20. janvārim. Legalizācija attiecās uz tiem imigrantiem, kuri nebija iesnieguši legalizēšanās pieteikumu iepriekšējās legalizācijas laikā (2003. gadā). Iepriekšējās, 2003. gada legalizācijas nosacījumi praktiski neatšķīrās no tiem, kas tika piemēroti 2007. gadā.⁶ Ieinteresētajiem migrantiem bija jāatbilst visiem norādītajiem nosacījumiem, un tādā gadījumā atbildīgajam reģionālajam vadītājam bija tiesības piešķirt viņiem uzturēšanās atļauju uz noteiktu laika periodu (vienu gadu, ja vien tas neradīja draudus valsts drošībai vai aizsardzībai, sabiedrības drošībai vai politikai, vai neradīja slogu valsts budžetam, vai ja tas nebija pret Polijas Republikas interesēm).

Problēmas

Programmas ierobežota piemērošana atsevišķām migrantu kopienām. Pirmā, 2003. gadā veiktā legalizācija legalizēja mazāk nekā 2500 cilvēku statusu. Tie galvenokārt bija armēņu un vjetnamiešu kopienu pārstāvji. Šīs grupas šo likumu lobēja un spēja to izmantot savā labā. Analizējot šīs grupas un to galīgos atbilstības nosacījumus, kļūst pamanāms, ka abas legalizācijas tika veidotas, lai atbilstu šīm kopienām. Lēmumu pieņēmēji šādu pieeju attaisnoja, skaidrojot, ka šie armēņi un vjetnamieši esot labi integrēti un ka viņiem šāda legalizācija bijusi visvairāk vajadzīga, kaut gan ne visi no viņiem pieteicās pirmajā legalizācijas reizē.

⁵ M. Duszczuk, J. Korczyńska. Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce: próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej (Pieprasījums pēc ārzemju darbaspēka Polijā: analīze un rekomendācijas Polijas migrācijas politikai), pp. 21–22. Institute of Public Affairs/National Chamber of Economy, Warsaw, 2005.

⁶ 2007. gada likums deva iespēju legalizēt uzturēšanos tiem ārzemniekiem, kuri: 1) bija nepārtraukti uzturējušies Polijā vismaz no 1997. gada 1. janvāra; 2) kuriem nebija legālas uzturēšanās atļaujas 2007. gada 20. jūlijā; 3) kuri pieprasīja legālas uzturēšanās statusu pirms 2008. gada 20. janvāra; 4) kas norādīja uzturēšanās vietu, kurā viņa varēja dzīvot, un uzrādīja likumīgu atļauju tur dzīvot; 5) kuriem bija apsolīts piešķirt darba atļauju Polijas Republikā vai darba devēja rakstisku apliecinājumu par nodomu viņus nodarbināt vai uzticēt viņiem peļņu nesošu darbu, vai kuriem bija pietiekami līdzekļu, lai vienu gadu segtu savu un savu apgādājamo iztiku, ieskaitot ārstēšanas izdevumus, un nepieprasītu no sociālā atbalsta centriem finansiālu palīdzību; 6) kuri nebija iesnieguši pieteikumu uzturēšanās atļaujas saņemšanai saskaņā ar 2003. gada legalizācijas likumu.

Tomēr legalizācijas nosacījumi imigrantu vairākumam, kuri uzturas Polijā nelegāli, neļāva šo likumu izmantot. Precīzs to imigrantu skaits, kas bija pieteikušies savas uzturēšanās legalizācijai saskaņā ar 2007. gada likumu, nav zināms, taču Polijas Imigrācijas biroja vadītājs izteicies, ka tiekot prognozēts – tas sasniegšot tikai pāris simtu.⁷ Atbilstoši piedāvātajai formai realizētā legalizācija neaptvēra lielākās nelegālo imigrantu grupas – no Ukrainas un citām NVS valstīm.⁸

1.3. Ģimeņu apvienošanās

Polijas likumdošanā migrantu ģimeņu apvienošanās tika izstrādāta ar grozījumiem Likumā par ārvalstniekiem, kas stājās spēkā 2005. gada 1. oktobrī.⁹ Uz to var pretendēt ārvalstnieku kodolģimenes locekļi, kuriem ir piešķirta pastāvīgā uzturēšanās atļauja, ilgtermiņa uzturēšanās atļauja ES, bēgļa statuss, vai ārvalstnieki, kuriem vismaz divus gadus ir termiņuzturēšanās atļauja.¹⁰ Personas, kas ir tiesīgas pretendēt uz ģimenes apvienošanās, ir ārvalstnieka dzīvesbiedrs, nepilngadīgs bērns (tajā skaitā – pabērns). Likums paplašina tiesīgo personu loku, iekļaujot tajā arī vecākus un vecvecākus, tikai attiecībā uz bēgļiem.¹¹

Lai uzsāktu apvienošanās procedūru, ārzemniekam jāiesniedz pieteikums reģiona gubernatoram. Pretendentam ir pienākums pierādīt, ka viņam ir tiesības uz dzīvesvietu, kā arī (izņemot bēgļus) finanšu līdzekļi ģimenes uzturēšanai. Pretendentam nākas pierādīt, ka viņa laulība ir īsta (iesniedzot nepieciešamos dokumentus un tiekot intervētam), dokumentāli pierādīt, ka iesniegumā minētās personas patiešām ir viņa vai viņas ģimenes locekļi, kā arī, ka viņam vai viņai ir stabili un regulāri ienākuma avoti un garantēta apdrošināšana.¹²

Problēma

Ierobežota piemērošanas joma. Izņemot bēgļus, likums ierobežo ģimenes apvienošanas piemērošanu tikai attiecībā uz ārzemnieka dzīvesbiedru un bērniem. Praktiski to kritizējuši, jo netiek atzīts attīstības valstīs izplatītais plašākais ģimenes modelis, kas ietver ārpus kodolģimenes atrodošās personas (vecākus, vecvecākus).¹³ Cita barjera ir laulības definīcija, tā jāapstiprina ar izziņu un tai jābūt atzītai saskaņā ar Polijas likumdošanu, tādējādi izslēdzot reģistrētas partne-

⁷ Polijas parlamenta Administratīvo un iekšlietu komisijas diskusijas stenogramma 2007. gada 22. maija. (Biuletyn Nr. 1969/V Komisja: Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych (Nr. 103)).

⁸ Bieniecki, Mirosław. Regularization of Immigrants in Poland: What was wrong with it and what should be done? (Imigrantu legalizēšana Polijā: Kas bija nepareizi un kā vajadzētu rīkoties?) www.migraceonline.cz

⁹ Likums par ārvalstniekiem. Journal of Laws, 2003. gads, Nr. 128, 1175. vienība, ar grozījumiem.

¹⁰ Likuma par ārvalstniekiem 54. pants.

¹¹ Likuma par ārvalstniekiem 53. pants.

¹² Likuma par ārvalstniekiem 60. pants.

¹³ W. Klaus, *op. cit.*, 130. lpp.

rības. Tāpat arī likums ievieš regulāras pārbaudes, vai noslēgtā likumīgā laulība ir īsta un nav slēgta tikai statusa iegūšanas nolūkā. Ārzemniekiem tiek prasīts savākt visus laulību, kā arī ģimenes locekļu identitāti un radniecību apstipriņošus dokumentus. Dažās valstīs ir grūti izpildīt šo prasību, ja tajās netiek veidoti atbilstoši reģistri, grūtības rodas arī tajos gadījumos, kad ārzemnieks nevar piekļūt prasītajiem dokumentiem.

2. Darba tirgus pieejamība

2.1. Ienākšanas nosacījumi

Likumdošanas ietvars

Lielākā daļa pašreizējā regulējuma attiecībā uz nodarbinātības pieejamību ārzemniekiem atspoguļo 20. gs. deviņdesmitajos gados – laika posmā ar ļoti augstu bezdarba līmeni – izstrādātos principus. To pamatuzstādījums ir pasargāt vietējo darba tirgu un dot priekšroku poļu darbaspēkam. Tas parādās prasībā par tā saukto darba tirgus pārbaudi, saskaņā ar kuru ārzemnieku drīkst algot noteiktam amatam tikai tad, ja vispirms šis darbs ir piedāvāts Polijas strādniekiem un ir pārbaudīts, ka šādi kandidāti patiešām nav atrodam. Kaut gan nesen piekļuve darba tirgum atvieglota, īpašs regulējums joprojām ierobežo jebkuras kategorijas ārzemnieku (ieskaitot bēgļus un personas, kurām noteikta aizsardzība) piekļuvi publiskiem amatiem (piemēram, policijā). Uz tiem var pretendēt tikai Polijas pilsoņi (tajā skaitā naturalizētas personas).

Ceļi uz legālu darbu. Ir dažādi ceļi, lai trešo valstu pilsoņi Polijā uzsāktu legāli strādāt. Vairums iegūst darba atļauju, pamatojoties uz iesniegumu, ko par viņiem iesniedz potenciālais darba devējs, pamatojoties uz spēkā esošu rakstveida līgumu.¹⁴ Atļauja kalpo kā pamats uzturēšanās legalizēšanai uz nodarbinātības periodu (tie, kuriem ir termiņuzturēšanās atļauja, var saņemt darba atļauju, jau būdami Polijā). Pieprasot darba atļaujas, atļauju algot ārzemnieku saņem darba devējs, nevis pats ārzemnieks. Ārzemnieki, par kuriem darba devējs ir saņēmis atļauju, var saņemt darba vīzu Polijas vēstniecībā savas izcelsmes valstī, ja vien darba vīza viņiem jau nav izsniegta. Ja ārzemnieks zaudē darbu, viņam ir jāmeklē jauns darba devējs, kam jāatkārto darba atļaujas saņemšanas procedūra.

Tomēr jāatzīmē, ka īstenībā tikai maza daļa to ārzemnieku, kuri strādā Polijā, iegūst atļaujas. Tās lielāko tiesu tiek izsniegtas augsti kvalificētiem speciālistiem tādās profesijās, kurās Polija izjūt darbaspēka trūkumu. Darba atļaujas parasti tiek izsniegtas atsevišķos sektoros, kuros iespējama tikai legāla nodarbinātība

¹⁴ Vispārējie nosacījumi par trešo valstu pilsoņu piekļuvi Polijas darba tirgum un ārzemnieku kategorijām, kas atbrīvotas no prasības pēc darba atļaujas, iekļauti 2004. gada 20. aprīļa Likumā par nodarbinātības veicināšanu un darba tirgus instrumentiem. Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 99, 1001. vienība.

un kuros Polijas amatpersonas labprāt redz ārzemju darbaspēku papildinām Polijas darbaspēku.¹⁵

Dažiem ārzemniekiem no ES nepiederošām valstīm nav jāpieprasa darba atļauja, lai uzsāktu legālu darbu Polijā. Pirmām kārtām tiem, kas saņēmuši ilgtermiņa uzturēšanās atļaujas (it īpaši – tā sauktās atļaujas apmesties uz pastāvīgu dzīvi). Svarīga ārzemnieku grupa, kas atbrīvota no darba atļauju pieprasīšanas, ir Polijas pilsoņu dzīvesbiedri, kā arī Polijā dzīvojošo citu ES valstu pilsoņu dzīvesbiedri, atzīti bēgļi, alternatīvā statusa saņēmēji, kā arī to ģimenes locekļi ar termiņuzturēšanās atļaujām. Tātad potenciālajam darba devējam nav oficiāli jāapsver, vai konkrētajam amatam ir pieejams Polijas pilsonis, bet viņš var brīvi izteikt pirmo piedāvājumu ārzemniekam ar atbilstošu kvalifikāciju, kas pieder vienai no šīm kategorijām. Šo kategoriju ārzemnieki var arī sniegt pakalpojumus, noslēguši īstermiņa līgumus vai līgumus par pakalpojumu sniegšanu. Likums arī piešķir bēgļiem un citām aizsargātām personām, un to ģimenēm vienlīdzīgas tiesības ar Polijas pilsoņiem saņemt bezdarbnieka pabalstus un izmantot pārkvalificēšanās iespējas. Ārzemnieki, kas saņēmuši pastāvīgās vai termiņuzturēšanās atļaujas un ilgtermiņa ES rezidenta statusu, var reģistrēties arī kā bezdarbnieki un ir tiesīgi saņemt bezdarbnieka pabalstu.

Ir izstrādāts to sektoru un ārzemju strādnieku kategoriju saraksts, uz kuriem neattiecas prasība pēc darba atļaujas, un tas tiek nepārtraukti paplašināts. Kopš 2006. gada vairākām ārzemnieku kategorijām ir atvērtas jaunas nodarbinātības iespējas bez darba atļaujas. Darba un sociālās politikas ministrija uzsāka pirmo iniciatīvu 2006. gada septembrī, ar to tika atcelta prasība pēc darba atļaujas lauksaimniecības sezonas strādniekiem no Baltkrievijas, Krievijas un Ukrainas. Tad sekoja pilnīga darba tirgus liberalizācija Eiropas Savienības un Eiropas Ekonomiskās zonas pilsoņiem 2007. gada janvārī. Pāris turpmāko mēnešu laikā valdība ierosināja vairākus likumus, kas pagarināja NVS rietumu valstu pilsoņu nodarbinātības periodu uz 3 mēnešiem sešu mēnešu periodā, pēc tam uz sešiem mēnešiem gada laikā. Lai šo shēmu izmantotu, potenciālajiem strādniekiem jāpieprasa sezonas strādnieka vīza, ko izsniedz konsuls.

Darba un sociālās politikas ministrijas 2008. gada jūnijā piedāvātā procedūra vēl vairāk atvieglo un paātrina piekļuvi darba tirgum. Grozījumu projekts ierosina atvieglotas procedūras ieviešanu darba atļauju izsniegšanai atsevišķos sektoros (kurus uzskaitītu reģionālie gubernatori, pamatojoties uz situāciju vietējā darba

¹⁵ Gandrīz puse no atļaujām tiek izsniegtas ekspertiem, konsultantiem un uzņēmumu direktoriem (4666 no 10 754 – 2006. gadā). Starp citām profesionālajām grupām vislielākā ir “kvalificētu strādnieku” (2391 atļaujas 2006. gadā) un “vienkāršo strādnieku” grupa (824 2006. gadā). 2006. gadā pārējās atļaujas tika izsniegtas skolotājiem (688), medicīnas darbiniekiem (229), ieskaitot ārstus (124) un medmāsas (22), māksliniekiem (233), datorspeciālistiem (212) un juristiem (76). 297 atļaujas tika izsniegtas līgumstrādniekiem. Pēc tautsaimniecības sektora visvairāk darba atļauju strādniekiem migrantiem tika izsniegts tirdzniecībā (2699) un rūpnieciskajā apstrādē (2491). 1033 atļaujas tika izsniegtas finanšu starpniecības un nekustamā īpašuma sektorā, 848 viesnīcu un restorānu biznesā, 616 izglītībā, 475 celtniecības nozarē, 222 veselības aprūpes un sociālo pakalpojumu jomā.

tirgū)¹⁶, tas aizliedz jebkuru diskrimināciju uz rases, pilsonības un etniskās izcelsmes pamata darba atļauju izsniegšanas administratīvajos nosacījumos¹⁷, uzsver strādājošo ārzemnieku tiesību aizsardzību saskaņā ar Darba kodeksu, kā arī piešķirt ārzemniekam tiesības saņemt informāciju par pieteikuma izskatīšanas gaitu. Tomēr paredzams, ka ierosinātās izmaiņas stāsies spēkā ne ātrāk kā 2009. gada 1. janvārī.¹⁸

Pašreizējais regulējums efektīvi uzlabo Polijas darba tirgus pieejamību ārzemniekiem. Līdztekus prasībai par darba atļauju atcelšanu, par lielāku atvērtību ārzemnieku klātbūtnēi Polijas darba tirgū liecina arī atvieglotā darba atļauju iegūšanas procedūra tiem ārzemniekiem, kuriem tā vēl ir nepieciešama. Saskaņā ar veco regulējumu atļaujas izsniegšanas nosacījums bija noslēgts līgums. Pašlaik pietiek deklarēt nolūku pieņemt darbinieku un reģistrēties vietējā nodarbinātības centrā. Arī sešus mēnešus ilgais nogaidīšanas periods ir pietiekams, lai vairums ārzemnieku un viņu darba devēju varētu legalizēt ilgtermiņa nodarbinātību, kuras maksimālais termiņš tiks pagarināts no diviem līdz trim gadiem.

Vēl viens ceļš uz legālu saimniecisko darbību ir pašnodarbinātība, šis variants ir bieži sastopams ne tikai ārzemnieku, bet arī pašu poļu vidū. Ārzemnieki bieži vien izvēlās šo iespēju, lai izvairītos no garajām un dārgajām procedūrām, kas saistītas ar darba atļaujas iegūšanu darbam Polijas uzņēmumā. Imigrantiem ar pastāvīgās uzturēšanās statusu, kā arī ilgtermiņa EK rezidentiem, tiem, kas saņēmuši termiņuzturēšanās atļauju, pamatojoties uz ģimenes apvienošanu, atzītiem bēgļiem, alternatīvo statusu saņēmušajiem un to ģimenes locekļiem ir tiesības uzsākt saimniecisko darbību uz tādiem pašiem noteikumiem kā Polijas pilsoņiem.¹⁹ Citiem ārzemniekiem atļauts dibināt tikai noteikta veida uzņēmumus (piemēram, viņiem nav atļauts dibināt viena cilvēka uzņēmumu). Par pašnodarbinātajiem var kļūt tie, kuriem jau ir uzturēšanās atļauja (piemēram, laulības dēļ). Būdami likumīgi rezidenti, ārzemnieki var dibināt uzņēmumu saskaņā ar tiem pašiem noteikumiem kā Polijas pilsoņi (reģistrējoties vietējā pašvaldībā (*urząd gminy*)), kā arī nodokļu un sociālās apdrošināšanas pārvaldēs. Ierobežojumi attiecas tikai uz tām darbībām, kuru veikšanai nepieciešama īpaša licence.

Problēmas

Nepietiekami stimuli legālai nodarbinātībai. Pašreizējā likumdošana neparedz nekādus pasākumus ārzemnieku nodarbinātības Polijā veicināšanai. Izņemot mērķtiecīgos pasākumus, kas paredzēti sezonas strādniekiem no NVS, nav ieviestas

¹⁶ 2008. gada 17. jūnija likumprojekts par grozījumiem Likumā par nodarbinātības veicināšanu un darba tirgus institūcijām, un grozījumiem citos atsevišķos likumos, 10. pants. http://www.mps.gov.pl/bip/download/promocja_zatrudnienia_170608.pdf

¹⁷ Turpat.

¹⁸ Likumprojekta 88.h pants.

¹⁹ Likums par saimnieciskās darbības brīvību (Ustawa o swobodzie dzialalnosci gospodarzej). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 173, 1807. vienība, ar grozījumiem.

vispārējās stimulēšanas sistēmas strādnieku–migrantu piesaistīšanai. Piemēram, nav noteiktas kvotas dažādām nacionālajām vai profesionālajām grupām, nav izstrādāta prēmiju, piemēram, punktu sistēma, lai veicinātu augsti kvalificētu migrantu iebraukšanu. Turpretim joprojām ir noteikts pienākums gan darba devējam, gan migrantam pierādīt, ka viņi ir tiesīgi slēgt līgumu, un migranta darbs tiek uztverts kā drauds vietējam darbaspēkam, ja vien netiek pierādīts pretējais. Lai gan ir skaidra virziena maiņa uz tādu regulējumu, kas ņemtu vērā, ka Polijas darba devējiem viennozīmīgi ir vajadzīgs darbaspēks, pašreizējā procedūra joprojām atspoguļo deviņdesmitajiem gadiem raksturīgās rūpes par Polijas darba tirgus aizsardzību.

Pētījumā, kas 2007. gadā tika veikts ukraiņu strādnieku–migrantu vidū, likumdošanas ierobežojumi un birokrātiskās procedūras tika minētas kā būtiskākie šķēršļi trešo valstu pilsoņiem Polijas darba tirgū.²⁰ Prasības attiecībā uz darba un uzturēšanās atļaujām vispār tika uzskatītas par visnozīmīgāko šķērslī, kas izraisa migrantu stāvokļa pasliktināšanos Polijas tautsaimniecībā. Polijas darba devēji uzskata, ka darba atļauju saņemšanas procedūra ir pietiekami sarežģīta un dārga, lai daudzi nākotnē vairs negribētu to veikt. Migranti norādīja arī uz nelabvēlīgu Ukrainā iegūtās kvalifikācijas, apmācības, pabeigto kursu utt. atzīšanas procedūru. Kopumā tika uzskatīts, ka šie birokrātiskie šķēršļi mazina migrantu konkurētspēju salīdzinājumā ar vietējo darbaspēku.

Nelegālās nodarbinātības noturība. Šo šķēršļu dēļ salīdzinoši maz strādājošo migrantu bija ieinteresēti sākt legāli strādāt Polijā, pirms Polija 2007. gada beigās pievienojās Šengenas līgumam. Lielākā daļa migrantu strādnieku no Ukrainas meklēja un pieņēma darbu bez nepieciešamās atļaujas, uzturoties valstī ar tūrista vīzu, kuras termiņš nepārsniedz 90 dienu. Vīzu režīms bija pietiekami elastīgs, lai atbilstu vairuma no NVS rietumu valstīm nākošo migrantu vajadzībām (it īpaši no Baltkrievijas, Krievijas un Ukrainas). Vīzas tika izsniegtas bez maksas (ukraiņiem) vai par nelielu samaksu, tās bija viegli dabūt (pamatprasība – lai nebūtu nekādu izsniegto vīzu un uzturēšanās termiņa pārkāpumu). Zīmīgi, ka vīzas derīguma termiņš ļāva tās saņēmjām neoficiāli strādāt sezonas darbu.²¹

Gan migrantu–ukraiņu un viņu darba devēju, gan arī Polijas migrācijas politikas ekspertu vidū veiktais pētījums atklāja izveidojušos ārzemnieku nelegālās nodarbinātības modeli, kā arī migrantu nevēlēšanos legalizēt savu darbu.²² Respondentu vidū pastāv vienprātība, ka vispārējās prasības legāla nodarbinātības statusa iegūšanai ir neadekvātas un neatbilst pašreizējai Polijas darba tirgus realitātei. Migranti labprātāk saglabā savu nelegālo statusu, jo tad var nodrošināt atbilstību

²⁰ M. Bieniecki, J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, M. Pawlak. Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market (Ukraiņu migranti Polijas darba tirgū). IOM: Kyiv, 2008 (manuskripts).

²¹ D. Bagińska, M. Bieniecki, H. Bojar, A. Gašior-Niemiec, I. Koryś, P. Koryś, J. Kurczewska, M. Pawlak. The European Dilemma: Institutional Patterns and Politics of "Racial" Discrimination: WP4 Institutional Discrimination (Eiropas dilemma: Rasu diskriminācijas institucionālie veidi un politika). ISP, Warszawa, 2004/2005.

²² M. Bieniecki, J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, M. Pawlak. Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market (Ukraiņu migranti Polijas darba tirgū). IOM: Kyiv, 2008 (manuskripts).

klientu elastīgajām prasībām, vai nu sniedzot pakalpojumus vairākiem klientiem vienlaicīgi (darbs mājsaimniecībās), vai pārvietojoties no vienas darba vietas uz citu (lauksaimniecībā vai celtniecībā). Pasākumi, kuru mērķis ir piesaistīt sezonas strādniekus no ārzemēm un atvērt atsevišķus sektorus, ir pārāk neseni, lai atstātu pietiekami spēcīgu iespaidu un nojauktu iedibinātos sadarbības tīklus un neoficiālās vienošanās, piemēram, par to, ka daudzi migranti tiek pieņemti darbā, pamatojoties uz mutisku vienošanos, un no viņu algām netiek atvilktas sociālās apdrošināšanas iemaksas.

2.2. Relatīvais stāvoklis darba tirgū

Administratīvās barjeras, kas izriet no legāla darba un mājokļa iegūšanas procedūras, trešo valstu pilsoņiem darba tirgū rada nelabvēlīgāku situācijā. Intervijas ar Polijā strādājošajiem ukraiņiem un viņu darba devējiem apstiprina vispārējo negatīvo viedokli par šīm procedūrām, visbargāk tiek kritizēta birokrātiskā procesa sarežģītība, ilgums un izmaksas.²³

Patiesībā šī procedūra, no vienas puses, rada nevienlīdzīgas iespējas strādniekiem–migrantiem salīdzinājumā ar Polijas pretendentiem uz šo pašu amatu (kas patiesībā ir viena no tās netiešajām funkcijām), un, no otras puses, diskriminē nekvalificētus strādniekus, kuri atšķirībā no augsta līmeņa profesionāļiem nevar atļauties juridisku palīdzību. Vispārējās nepietiekamās informācijas, neskaidrā regulējuma dēļ par nepieciešamo dokumentu sarakstu, nepamatotu tulkojumu prasību dēļ daudzi darba devēji zaudējuši drosmi turpināt pieprasīt trešo valstu pilsoņu pieņemšanu darbā. Ja darba devējam jāgaida, minimums, divi mēneši, lai pieņemtu darbā strādnieku, kas nāk no ES nepiederošas valsts, viņš bieži vien izvēlas pieņemt darbā ES pilsoni vai arī algot ES nepiederošas valsts pilsoni nelegāli.

Savukārt ārzemnieki, kas stājas nelegālā darbā, ir nelabvēlīgākā situācijā nekā poļi līdzīgā situācijā. Viņi iebrauc, pamatojoties uz tūrista vīzu, bet, kad viņus pieķer nelegāli strādājam, tiek konstatēts, ka viņi izdarījuši arī vīzu režīma pārkāpumu. Tādējādi atšķirībā no nelegāli strādājošiem poļiem viņi tiek izraidīti no valsts, viņu vīza tiek anulēta, un viņiem uz noteiktu laika posmu tiek noteikts aizliegums atkārtoti iebraukt valstī. Kopš Polija 2007. gadā pievienojās Šengenas līgumam, trešo valstu pilsoņi, kuru vīzas tiks anulētas, īslaicīgi nedrīkstēs iebraukt arī nevienā citā ES valstī.

Problēmas

Darba atļaujas termiņš nosaka ierobežojumus darba līgumiem. Darba atļauja nepiešķir ārzemniekam tādu pašu elastību kā Polijas vai ES pilsonim. Saskaņā ar Darba kodeksu pēc tam, kad pagājis noteikts nodarbinātības periods, Polijas strādniekam, bet ne ES nepiederošas valsts pilsonim, ir tiesības uz beztermiņa darba līgumu.

²³ M. Bieniecki, J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, M. Pawlak. Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market (Ukraiņu migranti Polijas darba tirgū). IOM: Kyiv, 2008 (manuskripts).

Turpretim darba atļaujai, pēc definīcijas, ir fiksēts termiņš. Vēl atšķirība tiesībās ir tāda, ka, lai stātos citā darbā, trešās valsts pilsonim nepieciešama jauna darba atļauja.

Strādājošo tiesību ierobežota aizsardzība nelegāli nodarbinātajiem. Nelegāla nodarbinātība pakļauj migrantus potenciālai diskriminācijai darba tirgū. Neoficiāls darbs ierobežo iespējas realizēt strādājošo tiesības, jo, nepastāvot rakstveida līgumam, var rasties problēmas ar atalgojuma līmeni, tā izmaksas kavēšanas, neapmaksātām virsstundām vai nepieciešamajiem drošības pasākumiem. Ilgtermiņa seku vidū var būt sociālā nodrošinājuma pabalstu zaudēšana, nepietiekama kvalitatīvas veselības aprūpes pieejamība un līguma nedrošība (piemēram, strādnieks nevar apstrīdēt darba devēja minētos līguma pārtraukšanas iemeslus).²⁴

3. Integrācijas programmas²⁵

3.1. Vispārēja informācija

Polija ir valsts ar salīdzinoši nelielu imigrācijas pieredzi.²⁶ Ņemot vērā to, ka migrācija uz Poliju lielāko tiesu bijusi sezonāla vai īslaicīga un reti noveda pie apmešanās uz pastāvīgu dzīvi, migrantu integrēšanas jautājums netika iekļauts politikas darba kārtībā, iekams valstij nevajadzēja šai problēmai pievērsties kā daļai no iestāšanās ES procesa. Līdz šim Polijas valsts izvēlējusies integrācijas aktivitātēs aprobežoties ar grupām, kas atrodas tās tiešā aprūpē, proti, ar bēgļiem un personām, kurām noteikta papildu aizsardzība.

No otras puses, Polijā lielākā migrantu daļa – ieskaitot tādas kategorijas kā ekonomiskos migrantus, ģimeņu apvienošanās rezultātā iebrukušos, studentus – nav valsts integrācijas programmu mērķauditorija. Tie ierodas galvenokārt no kaimiņu valstīm, pirmām kārtām no Ukrainas, un to reālā integrācija Polijas sabiedrībā norit, pateicoties neinstitucionālu faktoru kombinācijai. Pētījums par ukraiņu migrācijas modeļiem uz Poliju²⁷ atklāj, ka starp faktoriem, kuriem ir izšķiroša nozīme, lai veiksmīgi iekļautos Polijas kultūras, sociālajā un ekonomiskajā vidē, minami: poļu kultūras normu izpratne (pateicoties kopējam vēsturiskajam mantojumam), lingvistiskā tuvība un rasu atšķirību neesamība. Pat ja migranti no NVS rietumvalstīm nerunā poliski, viņi spēj uzturēt adekvātu komunikāciju

²⁴ K. Iglicka, P. Kaźmierkiewicz, M. Mazur-Rafał, *op. cit.*

²⁵ Plašāku programmu saturu un tiesiskā pamata apskatu sk. arī A. Jasiakiewicz. Pomoc integracyjna dla uchodźców (Integrācijas atbalsts bēgļiem). In: W. Klaus (ed.). Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków (Likumdošanas noteikumi bēgļu integrācijai. Komentāri praktiķiem). Association for Legal Intervention, Warsaw, 2006, p. 9.; B. Samoraj. W kierunku integracji uchodźców (Virzoties uz bēgļu integrēšanu). In: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski. Przystanek Polska: Analiza programów integracyjnych dla uchodźców (Stacija Polija: Bēgļu integrācijas programmu analīze). Institute of Public Affairs, Warsaw, 2007, pp. 42–51.

²⁶ Pirms 20. gadsimta deviņdesmitajiem gadiem imigrācija praktiski neeksistēja.

²⁷ M. Bieniecki, J. Frelak, P. Kaźmierkiewicz, M. Pawlak. Ukrainian Migrants on the Polish Labour Market (Ukraiņu migranti Polijas darba tirgu). IOM: Kyiv, 2008 (manuskripts).

ar poļiem. Ir vērts atzīmēt, ka tie ukraiņi, kas Polijā apmetas uz pastāvīgu dzīvi, parasti tur pavada vairākus īsus periodus atbilstoši komercilīgumiem vai darba līgumiem, un tas nodrošina, ka viņiem izveidojusies izpratne par mūsdienu Polijas realitāti un kultūras kompetenci.

Faktori, kas veicina iebrucēju austrumslāvu integrāciju, bieži vien nepastāv bēgļiem un personām, kurām noteikta pagaidu aizsardzība – tie ir čečeni vai dažu trešās pasaules valstu pilsoņi. Viņi ir primārā mērķa grupa vienīgajām Polijā pastāvošajām oficiālajām integrācijas programmām – IPI jeb Individuālajām integrācijas programmām.

3.2. Valsts integrācijas programmas

Tiktāl migrantu institucionalizētā integrācija paredzēta vienīgi bēgļiem vai citiem ārzemniekiem, kuri ir valsts aizsardzībā. 20. gs. deviņdesmito gadu sākumā īpašas programmas nebija pieejamas, un to saturs tika noteikts tikai 2000. gadā pieņemtajos noteikumos.²⁸ Palīdzības programmas vada un finansē Darba un sociālās politikas ministrija, un vietējā līmenī tās īsteno Apgabalu ģimenes atbalsta centri (*Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie*). Citas oficiālas ārzemnieku integrācijas programmas nav izveidotas.

Palīdzības apjoms tiek noteikts individuāli, ar konkrēto personu tiek parakstīts līgums, kurā tiek uzskaitīti gan bēgļa, gan palīdzības sniedzēja pienākumi, konkrētās darbības, kas ir atkarīgas no katra bēgļa situācijas. Bēgļiem domāto programmu tipiskais ilgums ir gads, un tās paredz palīdzību, lai nodrošinātu mājokli, veselības aprūpi, finansiālu atbalstu un poļu valodas mācību kursus. Kad beidzies Individuālajā programmā noteiktais periods, ģimenes, kuras atbilst saņemšanas nosacījumiem, var saņemt tikai vispārējos sociālos pabalstus (ienākumu aizstāšana).

Šīs Individuālās integrācijas programmas nosaka vairākas prasības bēgļiem. Viņu pienākums ir: 1) reģistrēt dzīves vietu; 2) reģistrēties kā bezdarbniekiem vietējā nodarbinātības centrā; 3) nepieciešamības gadījumā apmeklēt valsts apmaksātas poļu valodas nodarbības;²⁹ 4) plānot regulāras tikšanās ar sociālo darbinieku vismaz reizi divās nedēļās; 5) pildīt visus pārējos individuāli noteiktos pienākumus.

²⁸ Šis valsts pārvaldes uzdevums tika noteikts ar 1996. gada grozījumiem Likumā par sociālo palīdzību, un 1998. gada Darba un sociālās politikas ministrija kļuva par uzraudzības iestādi visām oficiālajām programmām. Darba un sociālās politikas ministra 2000. gada 1. decembra noteikumi par īpašajiem nosacījumiem palīdzības sniegšanai bēgļiem, naudas pabalstu lielumu, palīdzības formām un mērogiem, rīcību šādos gadījumos un nosacījumiem palīdzības pārtraukšanai vai atteikšanai (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad udzielenia pomocy uchodźcom, wysokośći świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy). Journal of Laws, 2000. gads, Nr. 190, 1160. vienība.

²⁹ Poļu valodas kursi ārzemniekiem pieejami vairākās vietās. Kursi ir obligāti migrantiem ar bēgļa un alternatīvo statusu, kuri piedalās Individuālajās integrācijas programmās.

Ja šie nosacījumi netiek pildīti, it īpaši – individuāli noteiktie pienākumi, tas var kļūt par pamatu palīdzības pārtraukšanai.³⁰

Problēma

Ierobežots sociālās palīdzības nodrošinājums. Praktiski bieži pieskārušies problēmai, ka palīdzības mērogs ir ierobežots, tas aprobežojas ar palīdzību atzītiem bēgļiem, izslēdzot personas ar alternatīvo statusu. Šīs abas migrantu grupas sastopas ar vienāda veida izaicinājumiem, jo tās galvenokārt veido Čečenijas konflikta upuri. Viņu izredzes veiksmīgi integrēties vietējā darba tirgū vai izveidot saites ar vietējo sabiedrību mazina traumatiskā kara pieredze. Tā kā čečenu ģimenes parasti ir lielas un tajās ir tikai viens iztikas pelnītājs, tad ģimenes galvas bezdarbs visai ģimenei rada nabadzības risku. Ņemot vērā, ka tikai nedaudzi no bēgļiem vai personām ar alternatīvo statusu spēj pirmajā uzturēšanās gadā Polijā sasniegt ekonomisku neatkarību, atbalsts, vai nu bērnu pabalstu vai valodas kursu veidā, ir nepieciešams.

Tomēr pat atzīti bēgļi, kuriem izstrādāta individuālā integrācijas programma, līdz palīdzības perioda beigām nespēj kļūt pilnībā neatkarīgi. Programma ilgst 12 mēnešus, kas ir pārāk īss posms, lai attīstītu pietiekamu kultūras kompetenci un atrastu darbu. Otra problēma ir palīdzības zemā vērtība, tā nenosedz mājokļa un iztikas izmaksas lielām čečenu ģimenēm.

4. Pakalpojumu pieejamība³¹

4.1. Mājoklis

Polijas likumdošanā bēgļi un personas ar alternatīvo statusu tiek iekļauti grupās, kas var pretendēt uz subsidētu mājokli, kaut gan šāda veida valsts atbalsts ir visai ierobežots, un iegūt subsidētu mājokli ir grūti gan poļiem, gan imigrantiem.³² Šī atbalsta forma ir vietējo pašvaldību pārziņā, tās pārbūvē un uztur komunālās mājas, izīrējot tās mazturīgām poļu ģimenēm un ārzemju ģimenēm, kas ir tiesīgas tās saņemt. Bēgļi un aizsardzībā esošas personas var brīvi īrēt vai pirkt nekustamo īpašumu tirgū uz tādiem pašiem nosacījumiem kā Polijas pilsoņi.

Attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem netiek veidota īpaša mājokļu politika. Galvenais šķērslis migrantiem domātas mājokļu politikas attīstīšanai ir bijusi lētu municipālo dzīvokļu trūkums un liela subsidēto mājokļu nepieciešamība Polijas

³⁰ B. Samoraj, *op. cit.*, 49. lpp.

³¹ Šajā sadaļā izmantota nodaļa no Bartosz Smoter. Prawne uwarunkowania integracji cudzoziemców w Polsce na przykładzie uchodźców i osób z pobytem tolerowanym (Tiesiskie nosacījumi ārzemnieku integrēšanai Polijā: bēgļi un personas ar pieļaujamo statusu). Publikācija: M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz, B. Smoter. Integracja cudzoziemców w Polsce: wybrane aspekty (Ārzemnieku integrācija Polijā: atsevišķi aspekti). Institute of Public Affairs, Warsaw, 2007.

³² Likums par irnieku tiesību aizsardzību no 2001. gada 21. jūnija (Ustawa o ochronie praw lokatorów). Journal of Laws, 2005. gads, Nr. 16, 93. vienība, ar grozījumiem.

pilsoņu vidū. Tomēr paradoksālā kārtā paļaušanās uz tirgus mehānismu izraisījusi migrantu izkļiedētību, jo tie meklē iespējas joprojām dinamiskajā tirgū un beigu beigās irē dzīvokļus, vadoties pēc īres maksas, nevis citiem apsvērumiem (piemēram, atrašanās vieta, tautiešu klātbūtne).

Problēmas

Mājokļi migrantiem nav pieejami. Neraugoties uz likumdošanas garantijām, bēgļiem vai personām ar pieļaujamo statusu ir ārkārtīgi grūti dabūt piemērotu mājokli.³³ Kā šķēršļi minama sabiedrības attieksme, zemais sociāli ekonomiskais statuss un administratīvās procedūras. Pirmkārt, tā kā vairums bēgļu vai personu ar alternatīvo statusu ir čečeni, viņi bieži saskaras ar problēmām, kad mēģina izīrēt dzīvokļus no namīpašniekiem poļiem. Migranti ziņo, ka, izdzirdot valodu ar krievu akcentu un uzzinot par Čečenijas pilsonību, lielākā daļa namīpašnieku atsakās turpināt sarunas par izīrēšanu un izvairās no personiskas tikšanās.³⁴

Otrkārt, bēgļi vai personas ar alternatīvo statusu nav tādā situācijā, lai varētu realizēt savas tiesības uz mājokli, ne subsidētos, ne tirgus apstākļos. Parasti viņi nevar saņemt hipotekāros kredītus, jo viņiem reti kad ir pastāvīga darba līgumi, un viņu algas ir pārāk mazas, lai pretendētu uz kredītu. Savukārt komunālo mājokļu trūkst, uz tiem veidojas garas rindas, kas ilgst pat septiņus gadus.

Visbeidzot, likumdošanā noteiktās prasības dēļ reģistrēt dzīvesvietu migranti bieži vien nonāk apburtajā lokā. Polijā reģistrēšanās kādā adresē ir priekšnoteikums, lai veiktu darījumus bankā, stātos darbā, saņemtu dažus valsts pabalstus, utt. Lai reģistrētos irētā mājoklī, ārzemniekam ir jānoslēdz rakstveida īres līgums ar namīpašnieku. Tomēr daudzi namīpašnieki nevēlas šādu līgumu parakstīt un reģistrēt ārzemniekus savos dzīvokļos vai nu nepamatotu bailu dēļ, ka īrnieki vēlāk varētu atteikties mājokli atbrīvot, vai tāpēc, ka mēģina izvairīties no nodokļu maksāšanas par ieņēmumiem no īres.

4.2. Izglītība

Saskaņā ar Polijas Konstitūciju visiem bērniem, neatkarīgi no viņu tiesiskā statusa Polijā, ir tiesības uz bezmaksas valsts izglītību. Likumā noteikts, ka šīs tiesības ir arī pienākums attiecībā uz pirmajām deviņām klasēm (pamatskola un nepilna vidusskola). Bērnu uzņemšanu skolās administrē vietējo valsts skolu direktori, un vietējām pašvaldībām tiek piešķirts finansējums no valsts budžeta, lai atlīdzinātu katra bērna izglītošanas izmaksas, neatkarīgi no tā, vai viņš ir Polijas pilsonis vai ārzemnieks. Ņemot vērā, ka Polijā ļoti neliels skaits migrantu apmetušies uz pastāvīgu dzīvi, pagaidām ne medijos, ne ekspertu diskusijās nav

³³ Sk. arī: M. Pawlak, N. Ryabinska. Dłaczego uchodźcy “nie chcą” integrować się w Polsce (Kāpēc bēgļi nevēlas integrēties Polijā). In: J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski. Przystanek Polska: Analiza programów integracyjnych dla uchodźców (Stacija Polija: Bēgļu integrācijas programmu analīze). Institute of Public Affairs, Warsaw, 2007, 106. lpp.

³⁴ Smoter, *op. cit.*

minētas problēmas saistībā ar ārzemnieku bērnu integrāciju Polijas skolās. 2006./2007. mācību gadā Polijas skolu sistēmā bija 3618 ārzemnieku bērni, kas ir 0,06% no visiem skolēniem valstī. Tā kā šis skaits ir tik mazs, tad Izglītības ministrija nesaskata nepieciešamību ieviest kādas īpašas programmas (vēl jo vairāk tāpēc, ka šie bērni ir izklaidēti dažādās skolās).³⁵

Universitātes izglītība ir atvērta visām atbilstoši kvalificētām personām, neatkarīgi no to pilsonības. Tomēr uzņemšanas nosacījumi dažādām kategorijām atšķiras. Tikai atzītajiem bēgļiem ir tiesības saņemt koledžas izglītību saskaņā ar tādiem pašiem nosacījumiem kā Polijas pilsoņiem, proti, viņi var apmeklēt valsts universitātes un ir atbrīvoti no studiju maksas, kā arī ir tiesīgi saņemt valsts finansiālu atbalstu (piemēram, kopmītnes vai stipendijas). Citi ārzemnieki (ieskaitot tos, kam ir alternatīvs statuss) var iestāties valsts universitātēs, samaksājot studiju maksu un paši sedzot dzīvošanas izdevumus vai saņemot individuālas stipendijas no universitātes vai valsts. Izņēmuma gadījumos mācību iestādes var atbrīvot ārzemniekus no studiju maksas.

Problēmas

Neelastīgas grādu un kvalifikācijas atzīšanas procedūras. Viens no dokumentiem, kas, stājoties universitātē, pretendētājam jāiesniedz, ir vidusskolas beigšanas diploms, ekvivalents attiecīgajam Polijas dokumentam. Polijai iestājoties ES, tika pārtraukti vairāki divpusēji līgumi par izglītības sertifikātu un diplomu atzīšanu ar citām postkomunistiskajām valstīm, no kurām nāk daudzi Polijas migranti.³⁶ Rezultātā vairumam ES nepiederošu valstu pilsoņu jāveic individuāla viņu izglītības kvalifikācijas pārbaude, reizēm tāpēc ir jākontaktējas ar savas izcelsmes valsts vēstniecību. Problēmas rodas tad, kad ārzemnieki nav savākuši nepieciešamos dokumentus mājās (kā tas bieži notiek ar bēgļiem, kas bēg no konflikta zonas) un kontaktēšanās ar izcelsmes valsts atbildīgajām iestādēm ir neiespējama vai nepieļaujama (bēgļiem).

4.3. Veselības aprūpe

Polijas likumdošana bēgļiem un personām ar alternatīvo statusu nodrošina tādu pašu veselības aprūpi kā pilsoņiem. Veselības aprūpes pieejamība ir saistīta ar ārzemnieka nodarbinātības statusu. Polijas likumdošanā noteikta obligātā veselības apdrošināšana, kas nodrošina visaptverošu diagnostiku un stacionāro aprūpi uz vienādiem nosacījumiem gan Polijas pilsoņiem, gan visiem Polijā legāli dzīvojošiem ārzemniekiem. Konsultācijas ir bezmaksas, ja ārzemnieks uzrāda savu derīgo uzturēšanās atļauju, personas identitātes numuru, kā arī apliecinājumu par veselības apdrošināšanu. Tiesības saņemt bezmaksas medicīnisko

³⁵ Mirosław Bieniecki, Mikołaj Pawlak. Wpływ imigrantów na lokalne społeczeństwo (Imigrantu integrācijas ietekme uz vietējām kopienām: Polijas piemērs). Institute of Public Affairs, Warszawa, 2008.

³⁶ Sk. W. Klaus (ed.). Prawne uwarunkowania integracji cudzoziemców w Polsce. Komentarz dla praktyków (Likumdošanas noteikumi bēgļu integrācijai). Warszawa, 2006.

palīdzību ir atkarīgas no pilnas slodzes darba līguma, reģistrēta bezdarbnieka vai studējošā statusa.³⁷ Ārzemnieki var izmantot jebkuru pašu izvēlētu medicīnas iestādi, neatkarīgi no valsts reģiona.

Problēmas

Migranti, kas izmanto valsts veselības aprūpes pakalpojumus, ne vienmēr saņem adekvātu aprūpes standartu. Problēmas ir salīdzināmas ar tām, ar kurām sastopas visi pacienti, jo ārzemniekiem, tāpat kā Polijas pilsoņiem, nākas ilgi gaidīt uz vizītēm pie speciālistiem. Atšķirība ir tajā, ka daudzkārt poļi, pateicoties plašākiem kontaktiem un zināšanām par veselības aprūpes iestādēm, var apiet apgrūtinātās rindas. Medicīnas iestādēs veiktais pētījums liecināja, ka medicīnas darbiniekiem ir trūcīgas zināšanas par noteikumiem attiecībā uz valsts veselības aprūpes pieejamību ārzemniekiem. Migranti ziņojuši arī par saziņas problēmām, jo klīniku vai slimnīcu darbiniekiem nav pietiekamas svešvalodu zināšanas.³⁸ Valoda var izrādīties šķērslis arī citos gadījumos, sazinoties ar valsts iestādēm vispār.

5. Politiskās tiesības un līdzdalība

Polijā trešo valstu pilsoņiem nav tiesību ne aktīvi, ne pasīvi piedalīties ne nacionālajās, ne pašvaldību vēlēšanās. Viņi nevar būt politisko partiju biedri. Tie ES nepiederošo valstu pilsoņi, kuriem piešķirts rezidenta statuss, var līdzdarboties nevalstiskajās organizācijās un arodbiedrībās. Tomēr viņi var kļūt tikai par jau esošu organizāciju un arodbiedrību biedriem, bet nevar dibināt jaunas.

Imigrācijas jautājumi reti parādās publiskajās debatēs, un Polijas politiskajā diskursā tie praktiski nepastāv. Izņēmums ir jautājums par imigrantu nodarbinātību Polijā, kas reizēm izvirzās, bet par to tiek spriests drīzāk no ekonomikas, nevis no politikā viedokļa.

Imigrantu kopienas Polijā ir mazas un izkliedētas. Polijā imigrantu kopienu lielums un nozīmība nav salīdzināma ar imigrantu kopienām citās ES valstīs, un tas atspoguļojas to politiskās līdzdalības mērogā. Gandrīz neviena no imigrantu kategorijām, kas ierodas Polijā, nepauž nolūku apmesties uz pastāvīgu dzīvi. Līdz ar to kopienas neveido nekādu nopietnu politisku grupu un reti iesaistās sabiedriskajā dzīvē. Izņēmums ir dažas topošās diasporas (vjetnamiešu un, mazākā mērā, armēņu), lielākā jauniebraucēju grupa (ukraiņi), kā arī dažas mazākas grupas, kas tiecas aizsargāt savu kultūras identitāti (imigranti musulmaņi).

³⁷ Likuma par valsts finansēto veselības aprūpes pabalstu 66. pants. (Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 210, 2135. vienība, ar grozījumiem.

³⁸ Klaus, *op. cit.*; Smoter, *op. cit.*

Ārzemnieku organizācijas nav iesaistījušās politiskajās vai lobēšanas darbībās, kuru mērķis būtu uzlabot to kopienas locekļu, kurus viņi pārstāv, situāciju.³⁹ Ir īstenotas dažas atsevišķas iniciatīvas, reaģējot uz kādu negatīvu faktu saistībā ar likumdošanu vai praksi. Imigrantu līdzdalība Polijas sabiedriskajā un kultūras dzīvē ir maza, un vairumā gadījumu tā aprobežojas ar neformālām organizācijām pie reliģiskām institūcijām (piemēram, Ukrainu uniātu baznīca Miodovā, mošejas Gdaņskā vai Poznaņā, armēņu priesteris Opolcs utt.), kā arī imigrantu grupu sadarbību ar tā sauktajām vecajām nacionālajām minoritātēm (ukraiņu sadarbība ar Polijas ukraiņu asociāciju, armēņu sadarbība ar armēņu minoritāti Olštinas reģionā, utt.). Izņēmumi, asociācijas, kas apvieno tikai (vai galvenokārt) jaunus imigrantus, varētu būt "Mūsu izvēle Ukraina" (apvienota ar Ukrainas draugu biedrību) vai Bēgļu asociāciju Polijā.

Daudzos gadījumos imigrantu intereses pauž minoritāšu grupas, kuras veido dažādas etniskas izcelsmes Polijas pilsoņi. Piemēram, armēņu minoritātes pārstāvji, kas darbojas Valdības un etnisko minoritāšu apvienotajā komisijā zināmā mērā pārstāv arī tos armēņus, kuri dzīvo Polijā, bet kuriem nav Polijas pilsonības un kuri paši nevar aktīvi piedalīties politiskajā dzīvē. Tādējādi imigrantu līdzdalību politiskajā dzīvē var novērot visās imigrantu grupās, kurām ir atbilstoša liela nacionālā minoritāte Polijā (baltkrievi, čehi, lietuvieši, vācieši, armēņi, krievi, slovāki, ukraiņi un ebreji), bet arī starp tām minoritātēm, kuras – kaut gan nav oficiāli atzītas – ir izveidojušas grupas, kas ietver gan imigrantus, gan konkrētas nacionālas izcelsmes cilvēkus, kuri ir Polijas pilsoņi.

6. Diskriminācijas aizliegums

6.1. Tiesiskais pamats un ieviešana

Likumdošanas ietvars. Polijas pretdiskriminācijas likumdošanas pamatā ir vairāki tiesību akti.⁴⁰ Konstitūcijā⁴¹ noteikta visu līdztiesība likuma priekšā, universālas tiesības saņemt vienlīdzīgu attieksmi no valsts atbildīgām iestādēm, kā arī diskriminācijas aizliegums politiskajā, sociālajā vai ekonomiskajā dzīvē jebkura iemesla dēļ. Darba kodeksa 113. pants paredz⁴², ka "jebkura diskriminācija nodarbinātībā, tieša vai netieša, ir nepieļaujama, it īpaši – dzimuma, vecuma, invaliditātes, rases, reliģijas, politiskās pārliecības, dalības arodbiedrībās, etniskās

³⁹ Kā piemēri minami atklātā vēstule ombudsmenim to poļu vārdā, kas precēti ar ārzemniekiem, par grozījumiem likumdošanā, lai rastu iespēju Polijas pilsoņa dzīvesbiedram iegūt uzturēšanas atļauju, ja ienākumi ir nepietiekami, vai reģionālie protesti pret stingrāku robežas šķērsošanas nosacījumu ieviešanu.

⁴⁰ Sk. arī M. Bieniecki, J. Frelak. Non-Poles on the Polish Labour Market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland (Cittautieši (nevis poļi) Polijas darba tirgū. Problēmas un Izaicinājumi. Rases/etniskās diskriminācijas privātajā sektorā Polijā pārskats). Caritas Polska/Lublin, Gliwice, 2005.

⁴¹ 1997. gada 2. aprīlis, ar vēlākiem grozījumiem (Journal of Laws, Nr. 78, 483. vienība).

⁴² 1974. gada 26. jūnijs, ar vēlākiem grozījumiem (Journal of Laws, 1998. gads, Nr. 21, 94. vienība).

izcelsmes, reliģiskās piederības, seksuālās orientācijas dēļ, un tas attiecas uz pagaidu vai pastāvīgu, pilna vai nepilna laika nodarbinātību.” Ar šādu attieksmi pret diskriminācijas jautājumu Polija pilda savas saistības, kas izriet no starptautiskajiem līgumiem. Tomēr jāuzsver, ka trūkst tiesu lietu, kas būtu rosinātas, pamatojoties uz šo regulējumu.

Polijas Darba kodekss ievieš trīs ES Padomes direktīvas pret diskrimināciju.⁴³ Vienlīdzību pakalpojumā pieejamībā garantē Polijas Konstitūcija, Darba kodekss. Privāto uzņēmumu standarta rīcības kodeksi nepiemin migrantu diskriminācijas jautājumu (pamatojoties uz rasi vai etnisko izcelsmi).

Tā kā diskrimināciju regulē augstāki likumi, par katru diskriminācijas gadījumu iespējams ziņot tieši policijai, tiesai vai prokuratūrai. Lietu virzošās iestādes pienākums ir ierosināt un noturēt sagatavošanas procedūru, un valsts prokurora pienākums ir izvirzīt un uzturēt apsūdzību, kas tiek celta *ex officio*. Konstitucionālo tiesību pārkāpumu gadījumos var iesniegt sūdzību Ombudsmena birojā. Šīs iestādes nevar attiekties pieņemt ziņojumu par pārkāpumu. Tā kā vajāšana diskriminācijas lietās tiek veikta *ex officio*, gadījumā, ja vairākkārt saņemts atteikums uzsākt procesu vai lietu turpināt, cietušais var neatkarīgi celt prasību tiesā. Sūdzības raksts, ko iesniedz cietušais, ir jāsastāda un jāparaksta advokātam. Šādā gadījumā cietušajam tiek ieteikts meklēt palīdzību un/vai juridiskas konsultācijas pretdiskriminācijas institūcijās.

Problēma

Ierobežots atbalsts upuriem. Valdība nepiedāvā konsultāciju pakalpojumus, kas būtu domāti tieši diskriminācijā cietušajiem, kaut gan dažas NVO pilda savu funkcionālo lomu, sniedzot juridisko palīdzību rasu diskriminācijas upuriem (piemēram, *Poradnia Prawna dla Cudzoziemców*, Helsinku fonds, Juridisko konsultāciju biedrība). Ārzemnieki var izmantot vispārējas konsultācijas diskriminācijā cietušajiem, kas pieejamas ombudsmēņa birojā un patērētāju tiesību birojā, kaut gan šo piekļuvi ierobežo nepietiekamās zināšanas par šīm iespējām. Konsultācijas var saņemt arī no NVO sadarbības tīkla piedāvātajiem juridiskajiem asistentiem, psihologiem un sociālajiem darbiniekiem.

6.2. Sabiedrības attieksme pret migrantiem

Laika posmā no 1992. līdz 2004. gadam veiktie sabiedriskās domas pētījumi liecina, ka negatīvais viedoklis par ārzemniekiem samazinās. Tomēr attieksme atšķiras atkarībā no ārzemnieka izcelsmes valsts. Kopumā visvairāk patīk ziemeļamerikāņi, rietumeiropieši un centrāleiropieši (vairums respondentu pozitīvi reaģējuši uz amerikāņiem, britiem, itāliešiem vai čehiem), turpretim postpadomju

⁴³ Padomes 1997. gada 15. decembra direktīva 97/80/EK par pierādīšanas pienākumu diskriminācijas gadījumā, kas pamatojas uz dzimumu; Padomes 2000. gada 29. jūnija direktīva 2000/43/EK, ar ko ievieš vienlīdzīgas attieksmes principu pret personām, neatkarīgi no rasu vai etniskās piederības; Padomes 2000. gada 27. novembra direktīva 2000/78/EK, ar ko nosaka kopēju sistēmu vienlīdzīgai attieksmei pret nodarbinātību un profesiju.

valstu pilsoņi, romi, aziāti, afrikāņi un arābi ir pretējais pols, kas kopumā izraisa mazāk simpātizējošas emocijas.

To, ka kopumā samazinājusies neuzticēšanās ārzemniekiem, iespējams izskaidrot ar pašu poļu augošo mobilitāti⁴⁴, saskarsmi ar jaunām kultūras tendencēm, kā arī dzīves līmeņa celšanos. Kāds novērotājs attieksmju atšķirību izskaidrojis ar kultūras distancē no konkrētās tautības, vēsturiska konflikta ar konkrēto tautību, kā arī masu medijos sniegtā konkrētās etniskās grupas tēla kombināciju.⁴⁵

Sabiedriskās domas aptaujas arī liecina par poļu augošu atvērtību ārzemnieku klātbūtnei Polijas darba tirgū. No 1992. līdz 2006. gadam to īpatsvars, kuri pieņēma visu tautsaimniecības sektoru atvēršanu ārzemniekiem, palielinājās, tā ka 34 procenti piekrita pilnīgai tirgus liberalizācijai, bet selektīvu atvēršanu atbalstīja vēl 47 procenti. Apmēram 70 procenti aptaujāto piekrita, ka darbu vajadzētu piedāvāt ārzemniekam tikai tajā gadījumā, ja neviens polis neizrādītu par to interesi.⁴⁶ Zīmīgi ir arī tas, ka 1992. gadā vairāk nekā 40 procentu respondentu bija pret ārzemnieku jebkāda veida nodarbinātību Polijā, bet līdz 2006. gadam to īpatsvars, kas bija pret jebkāda veida ārzemnieku klātbūtni darba tirgū, samazinājies līdz 10 procentiem.

Kaut gan daži autori raizējas, ka tiešas ekonomiskas konkurences iespējamība samazinās atbalstu darba tirgus atvēršanai,⁴⁷ sabiedriskās domas aptaujas atklāja pretējo – atbalsts ir vienlīdz liels to vidū, kuri strādā sektoros ar augstu ārzemnieku īpatsvaru. Iespējams, ka tas ir saistīts ar pozitīvu personisko pieredzi, strādājot kopā ar ārzemniekiem. Patiesībā tie, kas sastapušies ar ārzemju strādniekiem, ir vairāk gatavi atcelt ārzemnieku nodarbinātībai noteiktos ierobežojumus. Visu iedzīvotāju vidū viena trešdaļa respondentu bija par visu Polijas tautsaimniecības sektoru atvēršanu ārzemniekiem, savukārt starp tiem, kas pazina ārzemniekus, to atbalstīja puse aptaujāto.

Polija nav valsts, kurā ksenofobiska uzvedība un izteikumi būtu populāri. Nav klaja naidīguma pret imigrantiem vai protestu pret imigrantiem. Labējo ekstrēmistu vēršanās pret ārzemniekiem ir sporādiskas un tiek publiski nosodītas.⁴⁸

⁴⁴ Emigrācijas mērogs tiek lēsts dažādi. Saskaņā ar Galveno statistikas pārvaldi 2006. gadā 1,95 miljoni poļu dzīvoja ārzemēs http://www.stat.gov.pl/gus/45_3583_PLK_HTML.htm

⁴⁵ S. Łodziński. Acceptance, Distance and Threat: Some Issues in the Public Acceptance of Foreigners in Poland in the 1990s (Pieņemšana, distance un drauds: Daži jautājumi par sabiedrisko domu attiecībā pret ārzemniekiem Polijā deviņdesmitajos gados). In: Iglicka, K. (ed.). Migration and labor markets in Poland and Ukraine (Migrācija un darba tirgus Polijā un Ukrainā). Institute of Public Affairs, Warsaw, 2003.

⁴⁶ Komunikē: Obcokrajowcy pracujący w Polsce (Polijā nodarbinātie ārzemnieki). Public Opinion Research Centre, Warsaw, October 2006. www.cbos.pl

⁴⁷ A. Jasińska-Kania, A., M. Morody (ed.). Polacy wśród Europejczyków (Poļi eiropiešu vidū). Scholar, Warsaw, 2002.

⁴⁸ Grzymała-Kazłowska, A., Okólski, M. Influx and Integration... *op. cit.*; Mirosław Bieniecki, Hanna Bojar, Justyna Frelak, Mikołaj Pawlak, Monika Trojanowska-Strzúboszewska, Joanna Kurczewska. The European Dilemma: WP9 Policy Implications and Recommendations (Eiropas dilema: WP9 politikas sarežģījumi un rekomendācijas). Institute of Public Affairs, Warszawa, 2006.

Neiecietības gadījumi ir drīzāk saistīti ar zemu izglītību un valdošajiem stereotipiem. Tie novērojami ikdienas dzīvē, bet ne vairākuma partiju darbībā. Šo situāciju nosaka ne tikai imigrācijas nelielais mērogs, bet arī šo procesu īpašais raksturs un citu svarīgu sociālo problēmu papildu nasta. Piemēram, augsts bezdarba līmenis, izolētība sabiedrībā, kas skar tik daudzus imigrantus Rietumeiropā, Polijā skar tikai tos cilvēkus, kas dzīvo lauku rajonos, kur agrāk domnēja kolektīvā lauksaimniecība, vai postindustriālajos reģionos. Ņemot vērā to, ka šī situācija mainās lēni, var pieņemt, ka paredzamā nākotnē imigrācija Polijā nekļūs par nozīmīgi sociālu problēmu (izņemot varbūt dažus rajonus ar lielu imigrantu koncentrāciju, piemēram, Volkakosovskā netālu no Varšavas).

Ticama statistika par rasu vai etniskas diskriminācijas gadījumiem nav pieejama. Polijas likumdošana aizliedz valsts iestādēm vākt un apstrādāt datus par antisemitiskiem, rasistiskiem vai ksenofobiskiem gadījumiem.⁴⁹ Neoficiālā statistika, ko vāc Iekšlietu un administrācijas ministrijas Migrācijas departaments, katru gadu norāda par vairākiem rasistiski motivētiem pārkāpumiem.⁵⁰

Vispārēji secinājumi un rekomendācijas

- Polija, joprojām būdama galvenokārt migrantu izcelsmes valsts, kļūst nozīmīgāka kā tranzīta un mērķa valsts. Tomēr oficiālā rīcībpolitika tika tagad sākusi panākt jauno realitāti: valsts integrācijas programmas tiek piedāvātas tikai bēgļiem un personām ar alternatīvo statusu, nav izveidotas mērķtiecīgas stimulēšanas sistēmas, ir maz rīcībpolitiku, lai uzlabotu publisko pakalpojumu pieejamību ārzemniekiem. Tā rezultātā lielākajai ārzemnieku daļai ir jāpaujās uz individuālām integrācijas stratēģijām.
- Pastāvošajos risinājumos joprojām atspoguļojas tas, ka Polijā migrantu problēma ir pavisam jauna. Zemā problēmas izpratne vērojama ne tikai sabiedrībā vispār, bet arī ar migrantiem strādājošo cilvēku vidū. Vajadzētu paplašināt valsts iestāžu izpratni par ar rasismu un diskrimināciju saistītajām problēmām, lai efektīvāk vērstos pret to izpausmēm.
- Nepieciešams steidzīgi izstrādāt vienotu valsts politiku attiecībā uz migrāciju vispār, it īpaši regulējot piekļuvi darba tirgum, kas atspoguļotu darbaspēka trūkuma un deficitās prasmes vietējā tautsaimniecībā. Tas radītu lūzumu pāris pēdējos gados īstenotajā oficiālajā praksē, kad valsts, no vienas puses, aizsargāja darba tirgu, bet, no otras puses, samērā liberāla vīzu politika ļāva daudziem imigrantiem iebraukt valstī un strādāt nelegāli. Nesenie soļi darba tirgus atvēršanai ārzemniekiem no Ukrainas, Krievijas un Baltkrievijas un nesēn

⁴⁹ Polijas 1997. gada Konstitūcija. 1997. gada Likums par personas datu aizsardzību; 1997. un 1995. gada Likums par publisko statistiku.

⁵⁰ Detalizētāk sk. Nacionālo programmu cīņai pret rasu diskrimināciju, ksenofobiju un ar to saistīto neiecietību, 2004–2009 (Krajowy Program Przeciwdziałania Dyskryminacji Rasowej, Ksenofobii i Związanej z Nimi Nietolerancji, 2004–2009). Iekšlietu un administrācijas ministrija, Varšava, 2004.

ierosinātais (2008. gada jūnijā) Likums par darba tirgus institūcijām liecina par nopietnām pārmaiņām attieksmē, vismaz attiecībā uz lielākās daļas trešo valstu pilsoņu nodarbinātību, kuri ir ieinteresēti migrēt uz Poliju.

- Ārzemju darbaspēka vadīšanas stratēģijai ir jābūt selektīvai un labi izplānotai, lai ierobežotu nelegālu nodarbinātību un paaugstinātu legālās nodarbinātības līmeni. Jāievieš lielāka elastība attiecībā uz kvalificētu darbinieku nodarbinātību, turpretim pieprasījums pēc nekvalificētiem strādniekiem imigrantiem jāatzīst par problēmu, kas netiek uzskatīta par izšķiroši svarīgu.
- Visaptverošai imigrācijas rīcībpolitikai arī jālikvidē citi mehānismi, kas varētu vērsties pret imigrantiem. Risinājumam jābūt samērīgam ar problēmu un jāietilpst plašākā sociālā politikā, kas vērsta uz visas Polijas ekonomiskās un sociālās situācijas uzlabošanu. Vēl jo vairāk, integrācijai kā šīs politikas komponentam jāietver arī pasākumi imigrantu, ne tikai bēgļu, kā tas ir šobrīd, integrēšanai. Valsts politikai vajadzētu lielākā mērā atļaut imigrantiem, kas šobrīd jau strādā Polijā, legalizēt savu statusu, radīt skaidru un elastīgu viņu nodarbinātības sistēmu.
- Migranti Polijā sastopas ar dažiem diskriminācijas veidiem, kaut gan tā aptiecinās ar incidentiem. Tiesas nevienlīdzīgas attieksmes formas (piemēram, ierēdņu rīcība) sastopamas tikai reizēm, turpretim netiešā diskriminācija (piemēram, ierobežota darba vietas pieejamība sarežģītās vai ilgās procedūras dēļ) ir pastāvīga problēma, to rada pašreizējais aizsargājošais regulējums attiecībā uz piekļuvi darba vietām. Var secināt, ka vairumā gadījumu problēmu cēlonis drīzāk ir to Polijas iestāžu, kas strādā ar migrantiem un joprojām ir veidošanās procesā, neefektīvais darbs, nevis institucionālā diskriminācija.⁵¹

⁵¹ Mirosław Bieniecki, Justyna Frelak. Non-Poles on the Polish Labour Market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland (Cittautieši (nevis poļi) Polijas darba tirgū. Problēmas un Izaicinājumi. Pārskats par rases/etnisko diskrimināciju privātajā sektorā Polijā). Gliwice, 2005.

Atsevišķi bibliogrāfiski avoti

- Antoniewski, Rusłan, Izabela Koryś. *Imigranci o niuregulowanym statusie. Społeczne i ekonomiczne aspekty funkcjonowania w Polsce (Nelegālie imigranti. To funkcionēšanas sociālie un ekonomiskie aspekti Polijā)*. ISS Working Papers – Series: Prace Migracyjne, No. 47, 2002.
- Bagińska, Dominika, Mirosław Bieniecki, Hanna Bojar, Anna Gašior-Niemiec, Izabela Koryś, Piotr Koryś, Joanna Kurczewska, Mikołaj Pawlak. *The European Dilemma: Institutional Patterns and Politics of “Racial” Discrimination: WP4 Institutional Discrimination (Eiropas dilemma: rases diskriminācijas institucionālie veidi un politika)*. Institute of Public Affairs, Warsaw, 2004/2005.
- Bieniecki, Mirosław. *Regularization of Immigrants in Poland: What was wrong with it and what should be done? (Imigrantu legalizēšana Polijā: Kas bija nepareizi un kā vajadzētu rīkoties?)* www.migraceonline.cz
- Bieniecki, Mirosław, Justyna Frelak. *Praca cudzoziemców w Polsce rozwizaniem problemu na rynku pracy? (Vai ārzemju strādnieki ir mūsu darba tirgus problēmu risinājums?)* The Institute of Public Affairs: *Analizy i Opinie*, No 75/maj 2007, Warszawa, 2007.
- Bieniecki, Mirosław, Justyna Frelak. *Non-Poles on the Polish Labour Market. Problems and Challenges. An overview of the issue of racial/ethnic discrimination in the private sector in Poland (Cittautieši (nevis poļi) Polijas darba tirgū. Problēmas un Izaicinājumi. Pārskats par rases/etnisko diskrimināciju privātajā sektorā Polijā)*. Caritas Polska/Lublin, Gliwice, 2005.
- Bieniecki, Mirosław, Hanna Bojar, Justyna Frelak, Anna Gašior-Niemiec, Mikołaj Pawlak. *Migranci na rynku pracy w Polsce. Wyniki badań przeprowadzonych wśród migrantów ekonomicznych i pracowników polskich (Migranti Polijas darba tirgū. Ekonomisko migrantu un Polijas darba ņēmēju vidū veiktā pētījuma rezultāti)*. Institute of Public Affairs, Warsaw, 2005.
- Bieniecki, Mirosław, Hanna Bojar, Justyna Frelak, Anna Gašior-Niemiec, Joanna Kurczewska, Mikołaj Pawlak. *Regulacja migracji zarobkowej – wyzwania dla Ukrainy w kontekście polskich doświadczeń. Raport z badań socjologicznych przeprowadzonych wśród migrantów ekonomicznych z Ukrainy w Warszawie i okolicach (Darbaspēka migrācijas regulējums: Izaicinājumi Ukrainai Polijas pieredzes kontekstā. Ziņojums par ukraiņu migrantu vidū Varšavā un tās apkaimē veiktā socioloģiskā pētījuma rezultātiem)*. Institute of Public Affairs, Warsaw, 2005.
- Bieniecki, Mirosław, Piotr Kaźmierkiewicz, Bartosz Smoter. *Integracja cudzoziemców w Polsce: wybrane aspekty (Ārzemnieku integrācija Polijā: atsevišķi aspekti)*. Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007.
- Bieniecki, Mirosław, Justyna Frelak, Piotr Kaźmierkiewicz, Mikołaj Pawlak. *Ukrainian Migrants on the Polish Labor Market (Ukraiņu migranti Polijas darba tirgū)*. IOM: Kyiv, 2008 (nepublicēts).
- Frelak, Justyna, Witold Klaus, Jakub Wiśniewski (eds.). *Przystanek Polska: Analiza programów integracyjnych dla uchodźców* (Stacija Polija: Bēgļu integrācijas programmu analīze). Institute of Public Affairs: Warsaw, 2007.

- Golinowska, Stanisława (ed.). *Popyt na pracę cudzoziemców. Polska i sąsiedzi (Pieprasījums pēc ārzemju darbaspēka. Polija un tās kaimiņi)*. Institute of Labor and Social Affairs, Warsaw, 2004.
- Grzymała-Kazłowska, Aleksandra, Marek Okólski. *Influx and Integration of Migrants in Poland in the Early XXI Century (Migrantu iebrukšana un integrācija Polijā 21. gadsimta sākumā)*. Institute of Social Affairs, Warsaw University, Working Papers, No. 50, 2003.
- Iglicka, Krystyna (ed.). *Migration and labor markets in Poland and Ukraine (Migrācija un darba tirgi Polijā un Ukrainā)*. Institute of Public Affairs: Warsaw, 2003.
- Kaźmierkiewicz, Piotr, Joanna Korczyńska. *Experience of Poland after 1989 as a country of entry and exit (Polijas pieredze pēc 1989. gada kā imigrācijas un emigrācijas valstij)*. Institute of Public Affairs, Warsaw, 2005.
- Kaźmierkiewicz, Piotr. *Integracja z Schengen jako wyzwanie dla polskiej polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów (Integrācija Œengenā kā izaicinājums Polijas vīzu politikai pret kaimiņvalstīm)*. Analizy i Opinie No 42, Institute of Public Affairs, Warsaw, 2005.
- Kępińska, Ewa. *Recent Trends in International Migration. The 2006 SOPEMI Report for Poland (Jaunākās tendences starptautiskajā migrācijā. 2006. gada SOPEMI ziņojums par Poliju)*. CMR Working Papers, UW, Warsaw, 2006.
- Klaus, Wiktor (ed.). *Prawne uwarunkowania integracji cudzoziemców w Polsce. Komentarz dla praktyków (Tiesiskie nosacījumi ārzemnieku integrācijai Polijā. Komentāri praktiķiem)*. Association for Legal Intervention, Warsaw, 2006.

Pielikums. Atsevišķi būtiskākie likumdošanas akti⁵²

- Likums par ārvalstniekiem no 2003. gada 13. jūnija (Ustawa o cudzoziemcach). Journal of Laws, 2003. gads, Nr. 128, 1175. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par aizsardzības piešķiršanu ārzemniekiem Polijas Republikas teritorijā (Ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP). Journal of Laws, 2003. gads, Nr. 128, 1176. vienība, ar grozījumiem.
- Darba kodekss (Kodeks pracy). Journal of Laws, 1998. gads, Nr. 21, 94. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par nodarbinātības veicināšanu un darba tirgus institūcijām no 2004. gada 20. aprīļa (Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 99, 1001. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par izglītības sistēmu no 1991. gada 7. septembra (Ustawa o systemie oświaty). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 256, 2572. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par Eiropas Savienības dalībvalstu pilsoņu un viņu ģimenes locekļu iebrukšanu un uzturēšanos Polijas Republikas teritorijā, un izbrukšanu no

⁵² Atsauces lielāko tiesu sagatavotas, pamatojoties uz: W. Klaus (ed.). *Prawne uwarunkowania integracji cudzoziemców w Polsce. Komentarz dla praktyków (Tiesiskie nosacījumi ārzemnieku integrācijai Polijā: Komentāri praktiķiem)*. Association for Legal Intervention, Warsaw, 2006.

- tās no 2006. gada 1. jūlija (Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z jego terytorium obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin). Journal of Laws, 2006. gads, Nr. 144, 1043. vienība.
- Likums par nodarbinātības veicināšanu un darba tirgus instrumentiem no 2004. gada 20. aprīļa (Ustawa o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 99, 1001. vienība.
- Likums par valsts finansētajiem veselības aprūpes pabalstiem no 2004. gada 27. augusta (Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 210, 2135. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par īrnieku tiesību aizsardzību no 2001. gada 21. jūnija (Ustawa o ochronie praw lokatorów). Journal of Laws, 2005. gads, Nr. 31, 266. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par sociālo palīdzību no 2004. gada 12. marta (Ustawa o pomocy społecznej). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 64, 593. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par ģimenes pabalstiem no 2003. gada 28. novembra (Ustawa o świadczeniach rodzinnych). Journal of Laws, 2003. gads, Nr. 228, 2255. vienība, ar grozījumiem.
- Likums par saimnieciskās darbības brīvību (Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 173, 1807. vienība, ar grozījumiem.
- Likums, ar kuru tiek grozīts likums par nekustamo īpašumu pārdošanu ārzemniekiem un likums par valsts kases nodevām no 2004. gada 20. februāra (Ustawa o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców oraz ustawy o opłacie skarbowej). Journal of Laws, 2004. gads, Nr. 49, 466. vienība.
- Likums par iedzīvotāju reģistrāciju un identitātes kartēm no 1974. gada 10. aprīļa (Ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych). Journal of Laws, 2001. gads, Nr. 87, 960. vienība, ar grozījumiem.
- Ministru kabineta 2006. gada 24. jūlija noteikumi par pārskatītajiem ienākumu kritērijiem un naudas pabalstu lielumu sociālajā palīdzībā (Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej). Journal of Laws, 2006. gads, Nr. 135, 950. vienība.
- Darba un sociālās politikas ministra 2007. gada 27. jūlija noteikumi, kas groza noteikumus par ārzemnieku nodarbināšanu bez nepieciešamības saņemt darba atļauju.
- Darba un sociālās politikas ministra 2008. gada 29. janvāra noteikumi, kas groza noteikumus par ārzemnieku nodarbināšanu bez nepieciešamības saņemt darba atļauju.
- Darba un sociālās politikas ministra 2000. gada 1. decembra noteikumi par īpašajiem nosacījumiem palīdzības sniegšanai bēgļiem, naudas pabalstu lielumu, palīdzības formām un mērogiem, rīcību šādos gadījumos un nosacījumiem palīdzības pārtraukšanai vai atteikšanai (Rozporządzenie Ministra

- Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy). *Journal of Laws*, 2000. gads, Nr. 190, 1160. vienība.
- Darba un sociālās politikas ministra 2005. gada 29. septembra noteikumi par palīdzības sniegšanu bēgļiem (Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie udzielania pomocy uchodźcom). *Journal of Laws*, 2005. gads, Nr. 201, 1668. vienība.
- Izglītības ministra noteikumi par nepoļu bērnu uzņemšanu Polijas bērnu dārzos, skolās, pedagoģiskajos institūtos un iestādēs no 2001. gada 4. oktobra (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie przyjmowania osób nie będących obywatelami polskimi do publicznych przedszkoli, szkół, zakładów kształcenia nauczycieli i placówek). *Journal of Laws*, 2001. gads, Nr. 131, 1458. vienība.
- Izglītības un zinātnes ministra noteikumi par ārzemēs iegūto skolu izziņu un vidusskolas beigšanas diplomu atzišanu no 2006. gada 6. aprīļa (Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie nostryfikacji świadectw szkolnych i świadectw maturalnych uzyskanych za granicą). *Journal of Laws*, 2006. gads, Nr. 63, 442., 443. vienības.
- Nacionālās izglītības un sporta ministra noteikumi par ārzemēs iegūtu augstākās izglītības iestādes beigšanas diplomu atzišanu no 2004. gada 10. augusta (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu w sprawie nostryfikacji dyplomów ukończenia studiów wyższych uzyskanych za granicą). *Journal of Laws*, 2004. gads, Nr. 184, 1897. vienība.