



CMR Working Papers

83/141

MAGDALENA LESIŃSKA

Emigracja i diaspora w dyskursie politycznym w Polsce w latach 1991-2015

September 2015

www.migracje.uw.edu.pl

Magdalena Lesińska Ośrodek Badań nad Migracjami, Uniwersytet Warszawski
m.lesinska@uw.edu.pl

Abstrakt

Tekst analizuje dyskurs polityczny w Polsce pod kątem obecności w nim tematu emigracji i diaspory. Zastosowaną metodą badania jest jakościowa analiza treści, przedmiotem analizy są programy polityczne partii politycznych, materiały i dokumenty opracowywane na potrzeby kampanii wyborczych oraz exposé premierów, tworzących kolejne rządy. Analiza obejmuje okres od wyborów 1991 roku po kadencję parlamentu 2011-2015. Bardziej szczegółowa analiza dotyczy lat 2005-2011, czyli okresu po akcesji Polski do UE symbolizującej początek ostatniej fali masowej emigracji. Główne pytania badawcze dotyczą miejsca, formy i adresata przekazu politycznego dotyczącego tematu emigracji i diaspory, zmian w czasie oraz związku pomiędzy deklaracjami zawartymi w programach partyjnych, exposé premierów i późniejszych działaniach rządowych. Analiza wykazała że tematy dotyczące emigracji i diaspory były obecne (choć w różnym zakresie) pojawiały się podczas każdego wyborów, ale największe zainteresowanie nimi miało miejsce w okresie kampanii wyborczej w 2007 roku. Tematy te nie były jednak przedmiotem sporów politycznych: poszczególne partie polityczne były raczej zgodne w diagnozie sytuacji oraz treści proponowanych rozwiązań. Także inicjatywy rządowe dotyczące emigracji i Polaków za granicą spotykały się z raczej symbolicznym niż realnym sprzeciwem opozycji.

Słowa kluczowe

emigracja, diaspora polska, dyskurs polityczny, programy i partie polityczne

Abstract

The text analyzes the political discourse in Poland for the presence of the topic of emigration and diaspora. The study is a qualitative content analysis, the subject of the analysis are programs of political parties, materials and documents created for election campaigns and exposé of prime ministers, forming successive governments. The analysis covers the period from election 1991 to the 2011-2015 parliamentary term. A more detailed analysis covers the years 2005-2011, the period after the Polish accession to the EU, symbolizing the beginning of the last wave of mass emigration. The main research questions concern the space, form and the recipients of political message on the theme of emigration and diaspora, its changes over time and the relationship between the declarations contained in the political parties programs, prime ministers exposé and later in government initiatives. The analysis showed that subjects relating to emigration and diaspora were present (though to varying degrees) during each election campaign, and the greatest interest in them took place during the elections in 2007. These topics were also not the subject of political controversy: the various political parties were rather consistent in the diagnosis of the situation and the solutions proposed in the programs, government initiatives on emigration and Poles living abroad met with symbolic resistance from the political opponents.

Key words

emigration, Polish diaspora, political discourse, political programs and parties

Wstęp.....	6
1. Okres 1991-2005	8
2. Okres 2005-2007	11
3. Okres 2007-2011	13
4. Okres 2011-2015	16
Podsumowanie	19
Bibliografia.....	20
Aneks.....	22
Tabela 1. Obecność (+) i nieobecność (-) tematów dotyczących emigracji, migracji powrotnych i polskiej diaspory w dyskursie politycznym w Polsce 1991-2015.	22

Wstęp¹

Biorąc pod uwagę skalę emigracji z Polski w ciągu kilku ostatnich dekad, a szczególnie w okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE), można założyć, że tematy dotyczące wyjazdów Polaków z kraju oraz diaspory polskiej² będą silnie obecne w dyskursie politycznym. Fakt, że statystycznie każda rodzina polska ma kogoś bliskiego poza krajem, a dodatkowo obywatele polscy przebywający za granicą posiadają prawa wyborcze i mogą głosować w wyborach parlamentarnych i prezydenckich, powinno skutkować tym, że partie polityczne oraz ich liderzy będą żywo zainteresowani włączeniem do swoich programów kwestii dotyczących emigracji, Polonii i Polaków za granicą oraz debatowaniem o nich podczas kampanii wyborczych.

Krótko mówiąc, Polska po transformacji ustrojowej zapoczątkowanej wyborami 1989 roku, a w szczególności w okresie ostatniej dekady, doświadczyła żywiołowych procesów migracyjnych z udziałem swoich obywateli. Powinny one stać się przedmiotem nie tylko refleksji instytucji politycznych, ale także konkretnych działań ze strony przedstawicieli władz. Jeżeli nie wcześniej, to powyżej sformułowane założenie powinno się spełnić po 2004 roku, kiedy to kraj opuściły setki tysięcy Polaków korzystających ze swobody przemieszczania się i poszukiwania pracy w innych krajach członkowskich.

Główne pytania badawcze, na jakie poniższy tekst jest próbą odpowiedzi, są następujące:

- Czy i w jaki sposób tematy emigracji i diaspory były obecne w dyskursie politycznym: programach partii politycznych oraz exposé premierów?
- Jakie miejsce zajmowały one w przekazie adresowanym do wyborców: pierwszorzędne, czy poboczne?
- Jaką przyjmowały formę: ogólną (opisowej diagnozy) czy konkretną (projektów rozwiązań prawnych i/lub działań politycznych)?
- Kto był adresatem programów politycznych i kampanii wyborczej: wyborcy w kraju, za granicą, czy obie te grupy?
- Czy i w jaki sposób zmieniał się w czasie przekaz partii politycznych dotyczący emigracji i diaspory?
- Czy i w jaki sposób deklaracje zawarte w programach partyjnych znalazły później swoje odzwierciedlenie w exposé premierów i działaniach rządowych?

Zastosowaną metodą badania jest jakościowa analiza treści, która pozwala na prowadzenie systematycznej analizy zawartości źródeł i dokumentów archiwalnych³. Głównym materiałem źródłowym w tym przypadku są programy partii politycznych, materiały i dokumenty tworzone na potrzeby kampanii wyborczych oraz exposé premierów, tworzących rządy w kolejnych kadencjach parlamentu. Analiza obejmuje okres od pierwszych

¹ Tekst powstał w oparciu o badania przeprowadzone w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2011/03/D/HS5/01055

² W tym tekście przyjęto powszechne rozumienie pojęcia diaspory polskiej jako ogół polskich obywateli zamieszkałych za granicą oraz osób nie posiadających polskiego obywatelstwa, ale utożsamiających się z Polską jako krajem swojego pochodzenia.

³ Na temat pojęcia i analizy dyskursu politycznego zobacz m.in.: van Dijk 2001, Gajda 2010.

w pełni wolnych wyborów 1991 roku po kadencję parlamentu 2011-2015. Bardziej szczegółowa analiza dotyczy lat 2005-2011, czyli okresu bezpośrednio po wejściu Polski do UE symbolizującej początek fali emigracji zwanej poakcesyjną. W tym czasie odbyły się trzykrotnie wybory do parlamentu (2005, 2007 i 2011) oraz miały miejsce kampanie wyborcze, w których - z racji masowych wyjazdów Polaków i zainteresowania opinii publicznej skutkami emigracji - tematy dotyczące losów Polaków za granicą powinny pojawić się także w dyskursie politycznym.

Przeprowadzona analiza ma porządek chronologiczny i skupia się na okresach kampanii wyborczych i tworzenia kolejnych rządów. Jednostką analizy są trzy szczegółowe tematy: 1) emigracja (wyjazdy) Polaków, 2) migracje powrotne, 3) diaspora (Polacy za granicą). Powyżej scharakteryzowany materiał źródłowy został poddany analizie pod kątem obecności w nim wspomnianych tematów. Celem jest także wskazanie, czy zaistniał proces przełożenia obecności tych tematów w programach partii politycznych na ich zaistnienie w exposé premiera, a w kolejnym etapie na konkretne działania rządowe (w postaci aktów prawnych czy konkretnych działań programowych). Inaczej mówiąc, czy miał miejsce proces upolitycznienia tematu emigracji i diaspy oraz w jakim stopniu.

Koncepcja upolitycznienia jest obecnie szeroko rozwijana w naukach politycznych (Karwat 2010). Niektórzy badacze definiują upolitycznienie jako proces, w którym spełnione są dwa warunki: dany problem (temat, zagadnienie) jest obecny w debacie politycznej (partyjnej, rządowej) oraz jest przedmiotem polaryzacji (konfliktu politycznego), w którym strony debaty reprezentują odrębne stanowiska wobec danego problemu (van der Brug et al. 2015: 4-8). Inni rozumieją go szerzej i przyjmują, że temat społeczny jest „upolityczniony”, kiedy jest uznany za wymagający reakcji instytucji władzy i staje się przedmiotem polityki państwa⁴. Poniższa analiza łączy te dwa podejścia i skupi się na tym, czy temat emigracji i Polaków za granicą stał się przedmiotem zainteresowania partii politycznych (został włączony do treści ich programów i kampanii wyborczej), czy znalazł się w deklaracjach programowych rządu (znalazł się w exposé premiera) oraz czy utworzony rząd podjął konkretne działania prawno-polityczne adresowane do emigrantów i diaspy. Biorąc pod uwagę założenia koncepcyjne procesu upolitycznienia, ważnym pytaniem jest także to, czy kwestie te stały się przedmiotem sporu z udziałem różnych podmiotów życia politycznego.

⁴ „Przez upolitycznienie rozumiemy proces, w trakcie którego dany problem (kwestia, temat, zagadnienie) staje się politycznym, zostaje włączony do systemu politycznego. Inaczej mówiąc staje się on przedmiotem politycznej i publicznej debaty (dyskursu), cieszy się regularnym i aktywnym zainteresowaniem decydentów politycznych, mediów i opinii publicznej oraz jest uznany za wymagający reakcji państwa, stając się tym samym przedmiotem polityki państwa” (Duszczuk et al. 2015:1).

1. Okres 1991-2005

W okresie pierwszych lat III RP, główne osie sporów polityczno-partyjnych oscylowały wokół kształtu ustroju politycznego, modelu rozwoju ekonomicznego państwa, podziału władz (silna egzekutywa czy legislatura), roli Kościoła i oceny przeszłości i ustroju PRL. Podczas kampanii wyborczych w 1991 i 1993 roku partie polityczne odnosiły się do tematów dotyczący emigracji i diaspory polskiej poza granicami kraju w sposób fragmentaryczny i ogólny. Pojawiły się one w programach takich partii jak Polskie Stronnictwo Ludowe, Stronnictwo Demokratyczne, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN), Kongres Liberalno-Demokratyczny czy Unia Demokratyczna (Słodkowska 1995, 2001⁵).

Partie polityczne w okresie wczesnych lat 1990. Zwracały uwagę przede wszystkim na sytuację mniejszości polskich na Wschodzie i kwestię repatriacji. Do podjęcia aktywnych działań wspierających repatriację Polaków z krajów wschodnich do ojczyzny nawoływało w swoim programie w 1991 roku m.in. Stronnictwo Demokratyczne: *„Współtworzenie warunków godnej egzystencji mieszkających tam [na Wschodzie] obywateli polskich, jak również pełne otwarcie Polski dla osób chcących powrócić do ojczyzny na stałe, uznajemy za patriotyczny obowiązek”*. Podobne treści znaleźć można także w programach innych partii, które wyraźnie podkreślały obowiązek państwa polskiego w stosunku do Polaków żyjących za wschodnią granicą: *„Powinności odnoszą się także do tych, którzy chcieliby, lecz nie mogą osiedlić się w Polsce. W szczególnym stopniu spoczywają one na nas w stosunku do naszych rodaków na wschodzie, żyjących w najtrudniejszych warunkach materialnych, skazanych przez lata na politykę wynarodowienia, często wciąż pozbawionych własnych instytucji podtrzymujących poczucie polskości zwłaszcza w młodym pokoleniu”* (Uchwała programowa II Kongresu Krajowego Unii Demokratycznej z 1993 roku).

Kolejnym wątkiem, który pojawia się regularnie w programach partii politycznych w tym okresie jest podkreślenie niepośledniej roli polskiej diaspory, jaką w przeszłości i obecnie odgrywa ona dla państwa i społeczeństwa polskiego: *„Wielką szansą jest to, że oprócz zamieszkałych w Polsce obywateli nasz kraj może liczyć na pomoc rodaków, którzy - pozostając w swym dotychczasowym kraju pobytu - są naturalnymi rzecznikami polskich interesów narodowych lub - powracając do Polski - przywożą ze sobą kwalifikacje, doświadczenie, kapitał. Nie może ulec zapomnieniu rola, jaką dla przechowania polskości w formie nieskażonej narzuconym nam przez lata ustrojem, odegrała polska emigracja polityczna i niepodległościowa. W czasach, gdy cieszymy się swobodą słowa i łatwością podróżowania, nie wolno nam nie wypowiadać słów podziękowania i uznania za to wsparcie, jakiego przez długie lata udzielali nam nasi rodacy z zagranicy”* (Uchwała programowa II Kongresu Krajowego Unii Demokratycznej z 1993 roku).

⁵ Cytaty z programów partii politycznych z kampanii wyborczych z lat 1991 i 1993 zamieszczone w tym rozdziale pochodzą z opracowań Inki Słodkowskiej (1995, 2001).

Warto zaznaczyć, że treści odnoszące się do Polaków za granicą pojawiają się w programach partii politycznych nie jako odrębny punkt, ale w kontekście polityki zagranicznej. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wskazywane jest jako główny wykonawca polityki adresowanej do polskiej diaspory: *„Ministerstwo Spraw Zagranicznych musi skutecznie bronić praw mniejszości polskich w krajach sąsiednich i aktywizować w interesie narodu polskiego stosunki z Polakami rozproszonymi po świecie. Musimy skorzystać z zagranicznego kapitału - tak w wymiarze materialnym, jak i intelektualnym. Sprzyjać temu będzie przywiązanie naszych rodaków do polskości – tradycyjna więź narodowa Polaków mieszkających na obczyźnie. Nie możemy zapomnieć o roli Polaków mieszkających poza granicami kraju dla rozwoju gospodarki polskiej po pierwszej wojnie światowej; zarówno powracających do Ojczyzny, jak i pozostających w dotychczasowych miejscach zamieszkania”* (program Ruchu dla Rzeczypospolitej, 1993). *„Jako Polacy musimy pamiętać, że stanowimy wielką społeczność światową, bowiem kilkanaście milionów Polaków rozproszonych po całym świecie wznosi wielki wkład w światowe stosunki gospodarcze, kulturalne i polityczne. Tę diasporę polską trzeba wspomagać korzystać z jej możliwości, przyciągać do macierzy, nie pozwolić na wynarodowienie. To wielkie zadanie dla polskiej polityki zagranicznej”* (Materiały programowe Krajowego Komitetu Wyborczego Samoobrona – Leppera).

Wśród czterech premierów wygłaszających swoje exposé w okresie pierwszej kadencji parlamentu wyłonionego w wyborach 1991 roku, jedynie Jan Olszewski (premier w latach 1990-1991) poświęcił więcej uwagi sprawie Polaków za granicą. Omawiając politykę zagraniczną przyszłego rządu, wspominał on o zadaniach państwa wynikających z *„moralnego obowiązku ochrony praw mniejszości polskiej i zabezpieczenia interesów tych mniejszości w umowach zgodnie z międzynarodowymi standardami. Twierdził on, że „na państwie polskim spoczywa obowiązek udzielania pomocy w podtrzymywaniu polskości, zwłaszcza przez upowszechnianie znajomości języka polskiego i promocję polskiej kultury. Ze względów moralnych i historycznych szczególne znaczenie przywiązujemy do Pomocy Polakom na Wschodzie, mając zwłaszcza na względzie rozwój szkolnictwa w języku polskim, zaspokajania potrzeb religijnych i duchowych”*. Wcześniej sprawujący funkcję premiera Jan Krzysztof Bielecki (1991) w ogóle w swoim exposé nie odniósł się do kwestii Polaków za granicą, ale to jego rząd określił i przyjął podstawowe założenia polityki wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą⁶. Waldemar Pawlak (1992) i Hanna Suchocka (1992-1993) w swoich exposé ograniczyli się do ogólnego podkreślenia znaczenia, troski i woli działania rządu na rzecz polskiej diaspory.

Sytuacja nie uległa zmianie w kolejnej kadencji parlamentu (1993-1997), zdominowanego przez partie lewicowe. Kolejni premierzy - Waldemar Pawlak z PSL (1993-1995), Józef Oleksy (1995-1996) i Włodzimierz Cimoszewicz (1996-1997) (obaj z Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej) odwoływali się w swych przemówieniach do sytuacji Polaków na świecie, ale w formie ogólnych deklaracji, bez propozycji konkretnych działań: *„Do naszych priorytetów zaliczamy skuteczne wsparcie Polaków żyjących za granicą w zabezpieczeniu ich praw i kontaktów z ojczyzną”* (Józef Oleksy 3 lutego 1995), *„Jesteśmy*

⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 145/91 z 5 listopada 1991 roku, „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, Emigracji i Polaków za Granicą”.

otwarcia na współpracę z Polonią i ze wszystkimi polonijnymi środowiskami za granicą. Troska o respektowanie ich praw oraz ochrona polskiego dziedzictwa kulturalnego będą stale w polu widzenia mojego rządu” (Włodzimierz Cimoszewicz 14 lutego 1996). Rządy sprawowane w tej kadencji parlamentu nie przyjęły nowych aktów prawnych o szczególnym znaczeniu dla polskiej diaspory. Aktywnie działał natomiast w tym obszarze Senat RP, jako instytucja odpowiedzialna za realizację polityki państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za granicą (w 2011 roku zadanie to przejął MSZ). Plenarne posiedzenie Senatu (4-5 marca 1997) poświęcono w całości problemom diaspory polskiej oraz podjęto uchwałę w sprawie więzi Polaków i Polonii z Macierzą⁷.

W okresie kampanii wyborczej w 1997 roku, jedynie dwie partie odniosły się do tematów wiążących się z Polakami za granicą. Krótkie i ogólne wezwanie umieściło w swoim programie PSL, wskazując, że celem polityki zagranicznej powinno być *„niezbędne, skuteczne wsparcie dla Polaków żyjących za granicą i rozwijanie ich kontaktów z Ojczyzną (...) PSL będzie współdziałać z organizacjami i środowiskami polonijnymi na całym świecie, dla utrzymania więzi z Macierzą, realizacji aspiracji Polonii oraz prowadzenia wzajemnie korzystnej współpracy”*. Najwięcej miejsca poświęcił na sprawy Polaków za granicą pravicowy Ruch Odbudowy Polski. W programie *„Umowa z Polską”* jeden punkt w całości dotyczył diaspory i zawierał propozycje konkretnych działań, dotyczących obywatelstwa, świadczeń socjalnych i organizacji polonijnych: *„Pkt. 19: Przyznamy prawo podwójnego obywatelstwa naszym rodakom zamieszkującym byłe ziemie wschodnie Rzeczypospolitej oraz wywiezionym w głąb Związku Sowieckiego. Zlikwidujemy dodatkowe opodatkowanie rent i emerytur pobieranych za granicą tak, by polscy specjaliści mogli pożytkować swoją wiedzę, pracując w kraju i dla kraju. Zapewnimy wszystkim Polakom rozrzuconym na świecie prawne potwierdzenie ich obywatelstwa polskiego i umożliwimy ich udział w wyborach do władz Rzeczypospolitej Polskiej. Zacieśnimy kontakty z organizacjami polonijnymi, wspierając ich działania kultywujące polską tradycję i kulturę”* (Ruch Odbudowy Polski, za: Słodkowska, Dołbakowska 2004).

Wybory 1997 roku przyniosły zwycięstwo Akcji Wyborczej Solidarność (AWS), a premier Jerzy Buzek omawiając politykę zagraniczną swojego rządu, zadeklarował *„politykę otwartych drzwi dla naszych rodaków z Zachodu i ze Wschodu. W najbliższym czasie ułatwimy procedurę uzyskiwania obywatelstwa Rzeczypospolitej przez naszych rodaków za granicą, szczególnie tą wschodnią. Polska o was nie zapomni!”*. Najważniejszym aktem prawnym adresowanym do Polaków za granicą, przyjętym w tej kadencji parlamentu, była długo oczekiwana ustawa o repatriacji⁸.

W wyborach parlamentarnych w 2001 roku, dominującym tematem było przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej. Główne partie tak pravicowe, jak i lewicowe popierały akcesję, wskazując na Unię jako przeciwdziałanie problemom związanym z kosztami transformacji polskiej gospodarki, w tym bezrobociu. Żadna z partii nie wskazywała na ryzyko negatywnych skutków dostępu do unijnego rynku pracy, np. w postaci masowej emigracji (Migalski 2003). Wybory wyniosły do władzy Sojusz Lewicy Demokratycznej, a

⁷ Uchwała Senatu RP z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie więzi Polaków i Polonii z Macierzą (M.P. 1997 nr 16 poz. 147).

⁸ Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r. (Dz. U. 2000 nr 106, poz. 1118).

premierz Leszek Miller (2001-2004) i Marek Belka (2004-2005). Ten ostatni odniósł się do emigracji i Polaków za granicą w kontekście planowanej akcesji: „*Dzięki podejmowaniu nauki i pracy w państwach członkowskich Polacy będą lepiej wykształceni i mobilni zawodowo. Rząd będzie energicznie zabiegał o maksymalne zwiększenie dostępu do europejskiego rynku pracy*” (Marek Belka 14 maja 2004).

Konkretnym działaniem podjętym przez premiera Leszka Millera było utworzenie Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą⁹ jako organu pomocniczego Prezesa Rady Ministrów. Jego zadaniem było m.in. opracowywanie projektów działań rządu na rzecz Polonii i Polaków za granicą oraz zapewnienie koordynacji działań organów administracji rządowej realizującej zadania w zakresie współpracy z polską diasporą. Zespół był powoływany także przez kolejnych premierów jako Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą. Podczas tej kadencji, w 2002 roku z inicjatywy Senatu przyjęto ustawę o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków¹⁰. Senat przyjął także uchwały w sprawie polityki Polski wobec Polonii i Polaków za granicą¹¹ oraz w sprawie utworzenia Polonijnej Rady Konsultacyjnej¹² jako ciała doradczo-konsultacyjnego składającego się z przedstawicieli największych organizacji polonijnych z całego świata.

W okresie pierwszych kampanii wyborczych i rządów widać zainteresowanie tematem Polaków poza granicami kraju, choć w szczególny sposób uwaga skupiona jest na skupiskach polskich na Wschodzie, to do nich bezpośrednio adresowane fragmenty programów partii politycznych dotyczące diaspor. Temat ten nie zajmował jednak pierwszorzędnej pozycji w programach partii czy exposé premierów, był omawiany zazwyczaj w kontekście polityki zagranicznej państwa polskiego i przyjmował formę krótkiego, czasami wręcz lapidarnego, przekazu. Co ważne, w tym okresie miały miejsce rządy o orientacji prawicowej (1991-1993, 1997-2001), jak i lewicowej (1993-1997, 2001-2005). Wszystkie one podejmowały określone działania adresowane do Polonii i Polaków za granicą w postaci zgłaszania i przyjmowania aktów prawnych oraz tworzenia struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za prowadzenie polityki wobec diaspor.

2. Okres 2005-2007

W obliczu słabości partii lewicowych, rywalizacja podczas kampanii wyborczej 2005 roku dotyczyła przede wszystkim dwóch partii postsolidarnościowych: Platformy Obywatelskiej (PO) oraz Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Kampania wyborcza toczyła się w kontekście rocznego już członkostwa Polski w UE, ale tematy dotyczące emigracji i Polaków za granicą nie były szczególnie obecne w programach partii politycznych. Jedynie dwie partie włączyły

⁹ Zarządzenie nr 26 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2002 w sprawie utworzenia Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą (M.P. 2002 nr 10 poz.184).

¹⁰ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą. Dz. U. 2002 nr 37 poz. 331.

¹¹ Uchwała Senatu RP z dnia 30 kwietnia 2002 r. w sprawie polityki Państwa Polskiego wobec Polonii i Polaków za granicą (M.P. 2002 nr 18 poz.305).

¹² Uchwała s sprawie utworzenia Polonijnej Rady konsultacyjnej (M.P. 2002 nr 27 poz. 446).

je do swoich programów (PiS i PSL), ale nadal dominował przekaz dotyczący przede wszystkim Polaków na Wschodzie, a nie trwającej fali emigracji poakcesyjnej.

W programie przedwyborczym PiS (2005) został zawarty punkt zatytułowany „Troska o Polonię”, który skupił się na mniejszościach polskich w krajach sąsiednich, wspominał także o potrzebie stworzenia rządowego programu współpracy z diasporą: *Zapewnimy godne warunki rozwoju i pielęgnowania tożsamości narodowej mniejszości polskiej za granicą, szczególnie na Białorusi. Opracujemy i wprowadzimy w życie kompleksowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Podejmiemy działania zmierzające do poszanowania zabytków kultury polskiej znajdujących się na Litwie, Białorusi i Ukrainie. Polityka polonijna powinna zostać podporządkowana jednolitemu programowi działań i realizowana we współpracy instytucji rządowych z pozarządowymi*. Zaś PSL, choć odniosło się w swojej „Deklaracji wyborczej” z 2005 do kwestii Polaków na świecie, to w bardzo oszczędny sposób. Ograniczono się do jednozdaniowej deklaracji w rozdziale poświęconemu sprawom kultury, wspominając o „zapewnieniu udziału w życiu kulturalnym narodu Polakom zamieszkałym poza granicami kraju”.

W wyniku układu sił politycznych w parlamencie, utworzono koalicję trzech partii (PiS, LPR oraz Samoobrony), a premierem został Kazimierz Marcinkiewicz (2005-2006). Jego exposé sygnalizowało symboliczną zmianę w relacjach między państwem polskim a diasporą. Do tej pory przedstawiano je w kategoriach opieki i moralnego zobowiązania, podczas gdy Marcinkiewicz przedstawił je jako oparte na współpracy i partnerstwie: *„Nie wyobrażam sobie polskiej polityki zagranicznej bez współpracy z Polonią i Polakami mieszkających poza granicami kraju. Środowiska te będziemy traktować po partnersku, wzmacniając ich związki z Ojczyzną, a jednocześnie prosząc o pomoc w realizacji polskich interesów za granicą (...) rząd będzie stanowczo upominał się o prawa mniejszości polskiej tam gdzie są one łamane lub ograniczane”*.

Kolejnym premierem został Jarosław Kaczyński (2006-2007). W jego exposé wątki dotyczące emigracji pojawiały się w na tle innych tematów: w kontekście działań mających na celu wzmocnienie polskiej rodziny wspominał o potrzebie udzielenia *„wsparcia społecznego, psychologicznego tym rodzinom, które dzisiaj ze względu na emigrację są rozdzielane”*. Odnosił się także bezpośrednio do wyjazdów młodych Polaków za granicę, wskazując jako jedną z przyczyn działania korporacji, które według niego *„blokują możliwość awansu, blokują szanse młodego pokolenia, a w niejednym wypadku wypychają go poza granice naszego kraju”*. Omawiając politykę zagraniczną, w ostatnim fragmencie swojego wystąpienia wspominał o społeczności polskie za granicą i zwrócił uwagę na jej wartość oraz na potrzebę wzrostu jakości działań podejmowanych wobec nich przez polskie służby dyplomatyczne: *„My musimy dokonać przełomu, jeżeli chodzi o nasze stosunki z Polonią (...). To jest wielki zasób. Miliony Polaków, w tym także i takich, którzy mają dobrą, albo nawet bardzo dobrą pozycję społeczną, mieszka poza naszymi granicami. Są wśród nich i tacy, którzy byliby gotowi tu wrócić, wnosząc wiele wiedzy, wiele kwalifikacji, które w Polsce są rzadkie. Ale oczywiście ogromna większość będzie tam pozostawała (...), ale może być z nami w stałym kontakcie, może umacniać nasze pozycje, może wiele wносить, ale potrzebuje sygnału, wyraźnego, jednoznacznego sygnału. Nie tylko na poziomie przemówień premiera, prezydenta, czy ministra spraw zagranicznych, czy marszałka Sejmu, tylko na*

poziomie realnej działalności. Bo to właśnie z tą realną działalnością, często w konsulatach jest bardzo, ale to bardzo niedobrze. Tam często są skanseny PRL-u i musimy to zmienić”.

We wspomnianym okresie rządów koalicji PiS, LPR oraz Samoobrony pojawiło się kilka znaczących rządowych inicjatyw w odpowiedzi na zjawisko migracji poakcesyjnych: w 2006 powołano Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą¹³ oraz przyjęto Rządowy Program „Bliżej pracy, bliżej Polski”. W 2007 roku powstała koncepcja programu „Powrót” (MPiPS 2007)¹⁴, przyjęto także „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, w którym określono kierunki polityki państwa wobec polskiej diaspory. We wrześniu 2007 uchwalono ustawę o Karcie Polaka¹⁵, która wprowadziła poważne ułatwienia dla osób pochodzenia polskiego zamieszkujących państwa obszaru byłego ZSRR w zakresie wjazdu, pobytu, studiów i podejmowania pracy w Polsce.

Wspomniane wyżej działania były spójne z deklaracjami partii politycznych z okresu kampanii wyborczej oraz zapowiedziami zawartymi w exposé obu premierów z PiS. Były one także odpowiedzią na realne procesy społeczne i oczekiwania opinii publicznej: skutki masowych wyjazdów Polaków zaczęły być widoczne dla polskiego społeczeństwa i rynku pracy, a przede wszystkim temat emigracji i emigrantów polskich w krajach UE był szeroko obecny w mediach i debacie publicznej. Nic zatem dziwnego, że temat ten był jednym z wiodących w kolejnej kampanii wyborczej, która miała miejsce w wyniku skróconej kadencji parlamentu już dwa lata później, w 2007 roku.

3. Okres 2007-2011

W porównaniu z poprzednimi, kampania wyborcza mająca miejsce w 2007 roku najbardziej obfitowała w wątki dotyczące emigracji i diaspory. W programach partii politycznych po raz pierwszy poświęcono tym kwestiom tak wiele miejsca. Zapowiadano w nich podjęcie działań dwójakiego rodzaju: adresowanych do rodaków pozostających poza granicami kraju i wspierające ich więzi z ojczyzną (w postaci rozwoju polskich szkół na obczyźnie, poprawy jakości usług placówek dyplomatycznych etc.), jednocześnie deklarowano wsparcie działań zachęcających emigrantów do powrotu do kraju.

Koalicja Lewica i Demokraci (LiD 2007) w swoim programie określiła polskich emigrantów „siedemnastym regionem”, którego trwałą więź z krajem należy „umocnić i utrzymać”. Wymaga to „rozwiązań prawnych, ale także aktywności stosownych służb i urzędów dyplomatycznych i konsularnych, wspierających działalność kulturalną i odpowiadających za politykę społeczną, m.in. w zakresie: zorganizowania polskiego szkolnictwa; zwiększenia dostępu do polskiej kultury; stworzenia zachęcających warunków do powrotu do kraju.(...) Pierwszorzędne znaczenie ma zorganizowanie polskiego szkolnictwa w miejscach największych skupisk emigracji (...). Uregulowania wymaga kwestia rejestracji

¹³ Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady ministrów z dnia 7 lutego 2006 w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą.

¹⁴ Omówienie wymienionych programów i działań w: Chałupczak et al. 2014.

¹⁵ Ustawa o Karcie Polaka (Dz. U. 2007 nr 180, poz.1280).

jako polskich obywateli dzieci urodzonych przez polskich emigrantów (...) Należy stworzyć zachęcające warunki dla powrotu Polaków, którzy wyjechali „za chlebem”, tak by mogli inwestować w kraju zarobione za granicą środki (...). Zachętą do powrotu byłoby również uproszczenie procedur zakładania w Polsce firm, które to procedury są oceniane jako niezmiernie skomplikowane w porównaniu z krajami emigracji. Poprawimy jakość pracy polskich placówek dyplomatycznych – powinny one stać się miejscem przyjaznym dla polskich obywateli, namiastką ich Ojczyzny na emigracji (...)”.

Z kolei Platforma Obywatelska w swoim programie wyborczym (PO 2007) powtórzyła główne założenia programu „Powrót do Polski”, prezentowanego już przez tą partię w poprzedniej kadencji parlamentu. W rozdziale „Polacy poza granicami kraju” poakcesyjna emigracja zarobkowa została wspomniana jako ta, której należy się szczególne wsparcie ze strony państwa polskiego poprzez zapewnienie „stałego kontaktu z krajem, jego językiem i kulturą. To jedno z największych wyzwań, przed którymi stanęła polska polityka. W programie PO znalazł się także rozdział „Jak zachęcić Polaków do powrotu do domu?”, a w nim m.in. deklaracja abolicji podatkowej: „Stworzymy w kraju warunki do ich szybkiego powrotu nad Wisłę. Ich wykształcenie, energia i pracowitość powinny znaleźć ujście w pracy na rzecz Polski. Do decyzji o powrocie do Ojczyzny nie może ich zniechęcać tworzony przez obecny obóz władzy duszny klimat życia publicznego i systematyczne przekształcanie Polski w zacofany i skłócony z otoczeniem zaścianek (...) Planujemy objęcie wracających emigrantów ulgami podatkowymi, także w składkach emerytalno-rentowych i stworzenie im korzystnych warunków inwestycyjnych. Rozważymy przeprowadzenie abolicji podatkowej dla wracających z zagranicy do domu”.

Najbardziej rozbudowana treść dotycząca bezpośrednio Polaków za granicą znalazła się w programie Prawa i Sprawiedliwości (PiS 2007). Odwołano się w nim do - wspomnianego już wcześniej - rządowego programu „Blżej pracy, bliżej Polski” i uchwalonej z inicjatywy PiS ustawy o Karcie Polaka. Wspomniano także o planach przyjęcia „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą” na lata 2007-2009”, ustawy o obywatelstwie, „która uwzględni możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa; dzięki niej obywatelstwo zostanie też przywrócone osobom jego pozbawionym w wyniku represji politycznych” oraz działaniach na rzecz „respektowania prawa polskiej mniejszości w Niemczech w zakresie nauczania języka polskiego jako ojczystego i pielęgnowania polskiej kultury”. W programie zapowiedziano także, że zaproponowana zostanie ustawa gwarantująca „stałą, na wysokim poziomie, opiekę państwa nad Polonią i Polakami za granicą”, co było dość innowacyjną propozycją, do tej pory żadna partia nie proponowała, by politykę wobec diaspory uregulować odrębną ustawą.

Program PiS adresował także konkretne działania do polskich emigrantów zarobkowych pracujących w krajach UE, w tym: wzmocnienie struktury służb konsularnych, stworzenie „sieci sobotnich szkół języka i historii polskiej, aby dzieci osób, które zdecydowały się na wyjazd z Polski nie traciły kontaktu z językiem i kulturą polską”, oraz zabieganie, by „w szczególnie dużych skupiskach polskich na terenach UE język polski był wprowadzany do szkół jako język obcy albo jako zajęcia fakultatywne”. Zapowiedziano także realizację programu na rzecz powrotów „dzięki któremu Polacy wracający do Ojczyzny uzyskają szereg ułatwień związanych z uruchamianiem działalności gospodarczej, podejmowaniem pracy oraz

adaptacją w kraju". Ponadto, w programie PiS znalazła się deklaracja o działaniach na rzecz wzmocnienia roli „*Polonii Amerykańskiej jako największego skupiska diaspory*”, poprzez zagwarantowania jej reprezentacji w krajowym systemie politycznym w postaci dedykowanych miejsc w parlamencie: „*zaproponujemy przyjęcie ustawy zmieniającej ordynację wyborczą w taki sposób, aby Polacy z zagranicy mieli swoje przedstawicielstwo w polskim Sejmie i Senacie*” (PiS 2007).

Wzrost zainteresowania problemem emigracji i Polaków za granicą widoczny w programach partii politycznych miał też swoje odzwierciedlenie w kampanii wyborczej. Podczas debaty lider Platformy Obywatelskiej Donald Tusk przedstawił hasło „*zrobimy w Polsce drugą Irlandię*”, mające być zachętą do powrotu dla tych, co wyemigrowali. Była to pierwsza kampania wyborcza w Polsce, która aktywnie toczyła się także za granicą (liderzy partii odwiedzali skupiska polskie w szczególności na Wyspach Brytyjskich).

W porównaniu z poprzednimi kadencjami parlamentu, ewenementem tego wyłonionego w wyborach 2007 roku była trwałość rządu i premiera. Donald Tusk pełnił tę funkcję przez całą kadencję (2007-2011). W swoim exposé skupił się na działaniach na rzecz powrotów Polaków z zagranicy: „*trzeba także stworzyć zachęty, by czasowi migranci wracali do kraju. Tu będą mieć możliwość uzupełnienia wiedzy i umiejętności, pozyskania środków na własną działalność gospodarczą rejestrowaną szybko i sprawnie, a sieć elektronicznego doradztwa i pośrednictwa pracy pomoże im w dokonywaniu decyzji o powrocie jeszcze kilka miesięcy wcześniej niż dzisiaj to planują*”. W ramach działań adresowanych do emigrantów poakcesyjnych kandydat na premiera wskazywał konkretne rozwiązania, które znalazły się wcześniej w programie Platformy Obywatelskiej: „*podejmiemy starania ułatwiające decyzje o powrocie, ale przede wszystkim będziemy chcieli ułatwić i to szybkimi decyzjami życie Polaków, obywateli naszego państwa, w krajach, które tymczasowo są miejscem ich pracy, ich życia. Dotyczyć to będzie m.in. obiecaney przez nas abolicji podatkowej dla Polaków, którzy podjęli pracę za granicą*”. Wskazał także na kwestię udziału Polaków za granicą w wyborach krajowych: „*chciałbym także zwrócić uwagę na kwestię symboliczną, na prawdziwe zapewnienie Polakom żyjącym zagranicą realizacji ich praw obywatelskich, na przykład możliwości głosowania. Byliśmy wszyscy bardzo wzruszeni widząc te wielogodzinne kolejki, szczególnie w Wielkiej Brytanii, Polaków, którzy chcieli głosować, ale było nam także wstyd, że tysiące naszych rodaków nie mogło skorzystać z podstawowego prawa obywatelskiego, jakim jest prawo do głosowania tylko dlatego, że nasze państwo nie potrafiło im zapewnić możliwości takiego głosowania. Taka sytuacja nigdy więcej się już nie powtórzy*”. Nawiązywał on do sytuacji, w której z powodu zbyt małej liczby obwodów głosowania utworzonych za granicą (szczególnie na Wyspach Brytyjskich), wielu wyborców chętnych oddać swój głos musiało stać w długich kolejkach, co było szeroko komentowane w mediach (FOR 2007).

Wśród konkretnych rozwiązań zrealizowanych przez rząd w okresie kadencji 2007-2011 należy wskazać: wprowadzenie abolicji podatkowej¹⁶, powołanie Międzyresortowego

¹⁶ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium RP (Dz. U. 2008 r. Nr 143, poz. 894).

Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą¹⁷, który miał za zadanie opracowanie założeń polskiej polityki migracyjnej. W jego ramach utworzono grupę roboczą ds. reemigracji, której powierzono przygotowanie planu działań wspierających powroty. Opracowany program zakładał szeroką listę działań, spośród których zrealizowano m.in. kampanię informacyjną (portal internetowy powroty.gov.pl oraz praktyczny poradnik dla powracających „Powrotnik”)¹⁸. Za priorytet uznano także kwestię rozwoju polskiej oświaty za granicą, która była obecna w programach wielu partii politycznych. W 2009 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej przygotowało Program Rozwoju Oświaty Polskiej za Granicą i Oświaty Polonijnej na lata 2009-2011, oraz przyjęto odpowiednie rozporządzenie¹⁹, które umożliwi kierowanie nauczycieli do pracy w szkołach polskich za granicą.

Podczas kampanii wyborczej 2007 roku, tematy dotyczące emigracji i Polaków za granicą stały się jedną z ważniejszych kwestii. Dominującymi były kwestie dotyczące emigracji poakcesyjnej, w tym deklaracji działań, które z jednej strony miały na celu podtrzymanie ich więzi z krajem, z drugiej – ułatwienie powrotu do kraju. Licytacja na propozycję działań skierowanych do powracających (programów PiS i PO) zaczęła się już podczas poprzedniej kadencji parlamentu i trwała podczas kampanii wyborczej. Rząd kierowany przez lidera PO podjął określone wysiłki, by przynajmniej część z tych postulowanych działań zrealizować.

4. Okres 2011-2015

W programach partii politycznych ogłoszonych podczas kampanii wyborczej 2011 roku kontynuowano wątki dotyczące emigracji i diaspory polskie, choć nie zajmowały już tyle miejsca i uwagi, jak cztery lata wcześniej. W obliczu stabilizacji procesów emigracyjnych i niewielkiej skali powrotów do kraju, koncentrowano się przede wszystkim na propozycji działań mających na celu podtrzymanie więzi emigrantów z krajem. Warto zwrócić uwagę na działanie PSL, które na liście warszawskiej (na którą głosują Polacy za granicą) umieściło kandydatów reprezentujących środowiska polonijne (jednak bez powodzenia), oraz PiS, które poświęciło sprawom diaspory cały rozdział w swoim programie.

Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD 2011) zapowiedział kontynuację „*przywiązywania dużej wagi do utrzymywania więzi Polonii z Macierzą*”, a jednocześnie wspominał, że polityka wobec diaspory „*wymaga przemyślenia*”. Zaproponowano przygotowanie i wdrożenie „*polskiej polityki migracyjnej, obejmującej takie kwestie jak: wykorzystanie potencjału migracji powracających Polaków, przyjęcie wspólnotowej polityki migracyjnej (Europejska Niebieska Karta), przekształcenie Karty Polaka w skuteczny instrument zachęcający zagranicznych obywateli pochodzenia polskiego do osiedlania się i podejmowania pracy w naszym kraju*”. Zwrócono także uwagę na Polaków na Wschodzie, w

¹⁷ Zarządzenie nr 70 Prezesa rady ministrów z dnia 27 czerwca 2008 w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą.

¹⁸ O szczegółach tego programu zob. m.in. Lesińska 2012, Szczepański 2010.

¹⁹ Rozporządzenie Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 24 września 2009 w sprawie warunków i sposobu wspomagania nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących (Dz. U. 2009 nr 164, poz. 1306).

kontekście negatywnych konsekwencji wdrożenia ustawy o Karcie Polaka (m.in. represje wobec Polaków na Białorusi czy protesty środowisk polonijnych z krajów, które nie zostały objęte tą ustawą): „(...) Wprowadzenie przez prawicowe rządy Karty Polaka przyczyniło się do różnicowania środowisk polonijnych i napięć w stosunkach dwustronnych z niektórymi państwami ościennymi oraz pogorszenia sytuacji i ograniczenia praw naszych Rodaków do zachowania i kultywowania swojej tożsamości i tradycji – m.in. na Białorusi i Litwie. Obrona prawa naszych Rodaków za granicą do zachowania i kultywowania swojej tożsamości i tradycji to istotna powinność państwa polskiego. W tym kontekście należy wspierać postulaty mniejszości polskiej także na Litwie oraz Białorusi”.

Wspomniane już Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL 2011) zapowiedziało w programie wsparcie dla kandydatów reprezentujących środowiska polonijne w wyborach do parlamentu, licząc na głosy oddane za granicą na listę warszawską „PSL widzi problemy Polonii, dlatego na listach wyborczych naszego ugrupowania są ich przedstawiciele”. Oceniono także trzeźwo sytuację emigrantów poakcesyjnych: „Emigracja zarobkowa, zwłaszcza ludzi młodych, pogłębia regres demograficzny Polski.(...) Tylko w warunkach trwałego rozwoju gospodarczego Polacy powrócą z emigracji zarobkowej, a młodzi ludzie bez obaw o przyszłość swoich dzieci będą zakładali rodziny”.

Prawo i Sprawiedliwość (PiS 2011) określiło Polaków na świecie jako „cenny kapitał, jak i zobowiązanie. Podejmiemy szereg działań, aby ten kapitał wzmocnić, a zobowiązanie wypełnić”. W ramach zobowiązań wymienione zostały działania na rzecz zapewnienia diasporze reprezentacji jako „wyraz szacunku dla dorobku i współczesnego znaczenia Polonii oraz potwierdzenie przekonania, że Polska jest nade wszystko solidarną wspólnotą kultury. Szczególna reprezentacja w Senacie pozwoli na silniejszą niż dotąd obecność w pracach parlamentarnych współczesnych problemów tych, którzy mieszkając poza krajem zachowali poczucie odpowiedzialności za sprawy Polski. Dlatego w pracach konstytucyjnych nad nową formułą Senatu zadbamy o uwzględnienie w konstrukcji izby 5 mandatów reprezentujących obywateli zamieszkałych poza krajem i proponujemy, wzorem Włoch, ich wybór w okręgach jednomandatowych w ujęciu terytorialnym”. Tym samym, propozycja miejsc dedykowanych dla przedstawicieli diaspor przedstawiła w programie z 2007 roku, została z jednej strony uszczegółowiona, z drugiej zaś ograniczona tylko do Senatu.

Autorzy programu PiS zwrócili uwagę na sytuację Polaków na Białorusi, Litwie, Ukrainie i w Niemczech w kontekście przestrzegania przez te kraje praw polskiej mniejszości i potrzeby opracowania programu wsparcia polskiej oświaty w tych krajach. Zapowiedziano współpracę z organizacjami polonijnymi skupionymi m.in. w Radzie Polonii Świata oraz stałe konsultacje z najważniejszymi organizacjami polonijnymi w USA. Sporo miejsca poświęcono także sprawom emigracji poakcesyjnej, zapowiedziano kontynuację działań w ramach programu z 2006 roku „Bliżej pracy, bliżej Polski” i „zapewnienie opieki Polakom wyjeżdżającym z Polski do pracy w innych krajach UE”. Szczególną uwagę zwrócono na sprawy oświaty, które zostały opisane w programie nadzwyczaj detalicznie: „(...) Szczególnego wsparcia udzielimy placówkom i organizacjom prowadzącym nauczanie języka polskiego za granicą (...) Dobro polskich dzieci i polski interes narodowy przemawiają za tym, aby nasze państwo z jednej strony sprzyjało podejmowaniu nauki w szkołach krajów goszczących, a z drugiej strony działało na rzecz standaryzacji procesu dydaktycznego w

polskich tzw. szkołach niedzielnych, uzupełniającego wiedzę zdobywaną w państwie goszczącym o treści specyficznie polskie. (...) Polskie władze oświatowe powinny więc wypracować i promować standardy dla szkół niedzielnych. System ten powinien stymulować stosowanie przez szkoły niedzielne materiałów dydaktycznych wysokiej jakości, wytworzonych w Polsce w ramach specjalnych projektów wspieranych przez nasze władze oświatowe (...) Doprowadzimy do maksymalnego usprawnienia systemu uznawania wykształcenia zdobytego za granicą. Ułatwi to kontynuację edukacji w Polsce na kolejnych poziomach. Ponadto będziemy zabiegać, aby polscy uczniowie zdobywający wykształcenie w systemach obcych mogli zdawać, na zasadach dobrowolności, polski egzamin maturalny”.

W porównaniu z programem PiS, Platforma Obywatelska (PO 2011) odniosła się w swoim programie do tematu Polaków za granicą bardzo skrótowo, odnosząc się jedynie do działań, jakie zostały wdrożone w poprzedniej kadencji parlamentu (m.in. wydanie „Raportu o sytuacji Polonii i Polaków za granicą” czy opracowanie „Atlasu obecności Polonii i Polaków na świecie”), nie zaproponowano konkretnych nowych działań na przyszłość, sygnalizując raczej kontynuację obecnej polityki.

Spśród premierów, którzy pełnili tę funkcję w okresie 2011-2015, Donald Tusk (2011-2014) nie odniósł się w ogóle do kwestii emigracji czy diaspory w swoim exposé, a jego następczyni Ewa Kopacz (pełniąca swoją funkcję od października 2014) o projekcie sfinansowania studiów za granicą stu najzdolniejszym młodym Polakom pod warunkiem ich powrotu i przepracowania w kraju przynajmniej pięciu lat.

W okresie rządów premiera Tuska został sformułowany i przyjęty (w lipcu 2012 roku) najważniejszy jak dotąd dokument określający zasady i priorytety działań dotyczących procesów migracyjnych: „Polityka migracyjna Polski. Stan obecny i postulowane działania”²⁰, w którym treść dwóch z jedenastu rozdziałów odnosi się bezpośrednio do emigracji i diaspory („Obywatelstwo i repatriacja” oraz „Emigracja zarobkowa – migracje powrotne”). W sierpniu 2015 roku został także przyjęty przez rząd dokument programowy: „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020”²¹, który m.in. znalazł się zapis, że „*partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą stanowi jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej*”.

Okres kampanii wyborczej 2011 roku i ostatniej kadencji parlamentu charakteryzuje odejście od wdrażania działań na rzecz powrotu Polaków z emigracji, co może oznaczać akceptację przez decydentów politycznych faktu, że programy państwa w tym zakresie nie są efektywne. Proponowane, jak i wdrożone działania adresowane do diaspory w tym okresie miały na celu przede wszystkim wzmocnienie więzi emigrantów z ojczyzną, także przedstawicieli najmłodszych pokoleń, stąd wiele inicjatyw skupiło się na rozwoju polskiej oświaty za granicą.

²⁰ <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html>

²¹ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia/

Podsumowanie

Powyższa analiza wskazuje jednoznacznie, że temat emigracji i diaspory był obecny w dyskursie politycznym od 1990 roku, choć jego natężenie jest wyraźne w okresie kampanii wyborczej 2007 roku, czyli w okresie masowych wyjazdów Polaków po akcesji kraju do UE i otwarciu rynków pracy w krajach członkowskich. Treści dotyczące emigrantów i diaspory zostały włączone do programów partii politycznych (tak prawicowych, jak i lewicowych) oraz do exposé kolejnych premierów. Jednak, z wyjątkiem kampanii wyborczej w roku 2007, zajmowały one w nich raczej drugorzędne miejsce, zazwyczaj omawiano je w kontekście polityki zagranicznej Polski. Porównując treść programów poszczególnych partii, relatywnie najczęściej uwagi poświęcały diasporyze partie prawicowe (Ruch Odbudowy Polski czy Prawo i Sprawiedliwość). Co więcej, przedstawiając - w przeciwieństwie do innych - szczegółowe propozycje działań, w tym najdalej idąca do tej pory propozycja miejsc dedykowanych w parlamencie przedstawicielom diaspory pojawiła się dwukrotnie w programie PiS. W okresie poprzedzającym wybory 2005 roku, treści odnoszące się do emigracji i diaspory dotyczyły w największym stopniu mniejszości polskich w krajach za wschodnią granicą, co było pokłosiem traktowania kwestii pomocy Polakom na Wschodzie w kategoriach moralnego zobowiązania państwa polskiego.

Podsumowując zmianę dyskursu politycznego dotyczącego tematów emigracji i diaspory w czasie, można wyróżnić dwa okresy²². Punktem zwrotnym jest wstąpienie Polski do UE i masowa emigracja poakcesyjna. Od kampanii 2005 roku wątki te zyskały większą uwagę liderów i partii politycznych, a treść przekazu poszerzyła się o nowe kwestie: powody wyjazdów, funkcjonowania emigrantów zarobkowych w krajach docelowych, oświaty polskiej za granicą, usług placówek dyplomatycznych, a także powrotów. W tle pojawiła się debata o wzajemnych relacjach pomiędzy polską diasporą (znacznie powiększoną na skutek emigracji poakcesyjnej i bardziej zróżnicowaną) a państwem polskim. Nastąpiło symboliczne odejście od traktowania tych relacji jako jednostronnych i opartych na opiece, pomocy oraz moralnym zobowiązaniu w kierunku partnerstwa i współpracy.

Odwołując się do przedstawionych we wstępie definicji procesu upolitycznienia, można bez wątpienia potwierdzić, że temat emigracji i diaspory był i jest polityczny. Stał się przedmiotem zainteresowania partii politycznych (potwierdza to ich obecność w programach i kampaniach wyborczych), został wspomniany w exposé praktycznie przez wszystkich premierów, a kolejne rządy podejmowały konkretne działania prawno-polityczne adresowane do emigrantów, realizując mniej lub bardziej aktywnie politykę wobec polskiej diaspory. Należy jednak zauważyć, że obecność tego tematu w debacie politycznej nie jest równoznaczna z tym, stał się on przedmiotem polaryzacji (konfliktu politycznego). Analiza stanowisk partii politycznych potwierdza zaskakującą zgodność ich pozycji wobec problemu emigracji i diaspory. Różnice, jeśli występują, ograniczają się do stopnia ogólności (lub szczegółowości) proponowanych rozwiązań oraz miejsca (poziomu ważności), jakie temat ten zajmuje w programach politycznych różnych partii.

²² Zob. tabela 1 w aneksie.

Bibliografia

- Chałupczak H., Firlit-Fesnak G., Lesińska M., Solga B. 2014. Polityka migracyjna Polski wobec najnowszej emigracji Polaków po 2004 roku, w: M. Lesińska, K. Slany, B. Solga, M. Okólski (red.) *Dekada członkostwa Polski w UE. Społeczne skutki emigracji Polaków po 2004 roku*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa
- Duszczyk M., Lesińska M., Matuszczyk K. 2015. Upolitycznienie kwestii demograficznej (starzenia się ludności) w Polsce. *Studia i materiały nr 5*. Ośrodek Badań nad Migracjami Online: <http://migageing.uw.edu.pl/category/publikacje/>
- FOR 2007. *Skąd się wzięły kolejki Polaków za granicą 21 października – jak uniknąć błędów w przyszłości*. Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Online: http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_o_glosowaniu_Polakow_za_granica_FINAL.pdf
- Gajda Analiza dyskursu i jej zastosowanie w badaniach politologicznych – wprowadzenie *Przeszość – Terazniejszość – Przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, Kraków 2010.
- Karwat M. 2010. *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*. *Studia Politologiczne*, tom 17. Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Lesińska M. 2013. *The dilemmas of state policy towards the phenomenon of return migration. The case of Poland after the EU accession*. *Central and Eastern European Migration Review*, nr 2. Online: <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>
- Migalski M. 2003. Proces integracji Polski z Unią Europejską w programach komitetów wyborczych, w: J. Sztumski (red.), *Wybory parlamentarne 2001. Scena polityczna – aktorzy – programy- strategię*. Katowice.
- MPiPS 2007. *Koncepcja programu Powrót*.
Online: www.mpips.gov.pl/userfiles/File/powrot_021007.pdf
- PiS 2005. *IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich. Program Prawa i Sprawiedliwości*.
- PiS 2007. *Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków. Program Prawa i Sprawiedliwości*.
- PiS 2011. *Nowoczesna solidarna bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*.
- PO 2007. *Polska zasługuje na cud gospodarczy*. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej
- PO 2011. *Następny krok. Razem. Program wyborczy Platformy Obywatelskiej*.
- PSL 2011. *Człowiek jest najważniejszy. Program wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego*.
- LiD 2007. *Nowa polityka, nowa nadzieja*. Program wyborczy Lewicy i Demokratów
- SLD 2011. *Jutro bez obaw. Program dla Polski Sojuszu Lewicy Demokratycznej*
- Słodkowska I. (red.) 1995. *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989-1991*. Tom 1-2. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk Warszawa.
- Słodkowska I. (red.) 2001. *Wybory 1993. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk Warszawa.

- Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.) 2004. *Wybory 1997. Partie i ich programy*. Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Szczepański M. 2010. *Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Polski*, w: M. Lesińska (red.) *Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka*. CMR Working Papers 44(102), Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami UW,
online: <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/1286/>.
- Van Dijk 2001. *Dyskurs jako struktura i proces*. PWN Warszawa.
- van der Brug W., D'Amato G. Ruedin D., Berkhout J. 2015. *The Framework for studying the [politicization of immigration]*, w: van der Brug W., D'Amato G., Berkhout J., Ruedin D. (red.) *The Politicisation of Migration*, Routledge.

Aneks

Tabela 1. Obecność (+) i nieobecność (-) tematów dotyczących emigracji, migracji powrotnych i polskiej diaspory w dyskursie politycznym w Polsce 1991-2015.

	Temat		
	Emigracja (wyjazdy)	Migracje powrotne	Diaspora / Polacy za granicą
Kampania wyborcza Parlament 1991	-	-	+
Exposé Jana Krzysztofa Bieleckiego 1991	-	-	-
Exposé Jana Olszewskiego 1991	-	-	+
Exposé Hanny Suchockiej 1992	-	-	+
Kampania wyborcza Parlament 1993	-	-	+
Exposé Waldemara Pawlaka 1993	-	-	+
Exposé Józefa Oleksego 1994	-	-	+
Exposé Włodzimierza Cimoszewicza 1996	-	-	+
Kampania wyborcza Parlament 1997	-	-	+
Exposé Jerzego Buzka 1997	-	-	+
Kampania wyborcza Parlament 2001	-	-	-
Exposé Leszka Millera 2001	-	-	-
Exposé Marka Belki 2004	+	-	-
Kampania wyborcza Parlament 2005	-	-	+

Exposé Kazimierza Marcinkiewicza 2005	-	-	+
Exposé Jarosława Kaczyńskiego 2006	+	+	+
Kampania wyborcza 2007	+	+	+
Exposé Donalda Tuska 2007	-	+	+
Kampania wyborcza 2011	+	+	+
Exposé Donalda Tuska 2011	-	-	-
Exposé Ewy Kopacz 2014	-	-	-