

**UPOLITYCZNIENIE EMIGRACJI I DIASPORY.
ANALIZA DYSKURSU POLITYCZNEGO W POLSCE
W LATACH 1991–2015**

MAGDALENA LESIŃSKA

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Badań nad Migracjami

W artykule analizowany jest proces upolitycznienia emigracji i diaspory poprzez śledzenie obecności tematów związanych z emigracją i diasporą w polskim dyskursie politycznym. Zastosowaną metodą badania jest jakościowa analiza treści, przedmiotem analizy są programy polityczne partii politycznych, materiały i dokumenty opracowywane na potrzeby kampanii wyborczych, exposé premierów, akty prawne i programy rządowe. 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 i wzrost zainteresowania aktorów politycznych problemem emigracji i Polakami za granicą. Główne pytania badawcze dotyczą obecności emigracji i diaspory w dyskursie politycznym: w programach partyjnych, exposé premierów, działaniach kolejnych parlamentów i rządów. Analiza wykazała, że tematy dotyczące emigracji i diaspory były obecne (choć w różnym zakresie) podczas każdych wyborów, ale największe zainteresowanie nimi nastąpiło w okresie kampanii wyborczej w 2007 roku. Nie były one jednak przedmiotem polaryzacji (sporów politycznych), poszczególni aktorzy polityczni byli raczej zgodni w diagnozie sytuacji oraz treści proponowanych rozwiązań.

Słowa kluczowe: emigracja, diaspora polska, upolitycznienie (polityzacja), programy i partie polityczne

THE POLITICIZATION OF EMIGRATION AND THE DIASPORA.
AN ANALYSIS OF THE POLITICAL DISCOURSE IN POLAND
DURING THE YEARS 1991–2015

The article explores the process of politicization of emigration and the diaspora by tracking the presence of topics related to emigration and the diaspora in the political discourse in Poland. The method used in the study is qualitative content analysis; the subject of the analysis are political programs of political parties, materials and documents developed for the purposes of election campaigns, exposés of prime ministers, legal acts, and government programs. The analysis covers the period from the elections 1991 till the 2011–2015 parliamentary term. A more detailed analysis concerns the years 2005–2011, the period after the Polish accession to the EU which symbolizes the beginning of the recent wave of mass emigration and increased interest of political actors in the problem of emigration and Poles abroad. The main research questions relate to the presence of emigration and the diaspora in the political discourse: in the programs of political parties, exposés of prime ministers, the activities of successive parliaments and governments. The analysis shows that topics related to emigration and the diaspora were present (albeit to varying degrees) during each election, but the biggest interest took place during the 2007 election campaign. What is more important, the issues of emigration and the diaspora were not the subject of polarization (political disputes) as various political actors tended to agree on the diagnosis of the situation and the content of the proposed solutions.

Keywords: emigration, Polish diaspora, politicization, political programs and political parties

WSTĘP¹

Polska jest krajem o długiej tradycji emigracyjnej i licznej populacji rodaków mieszkających poza granicami kraju, co uznaje się za wynik migracji zarobkowej i politycznej oraz zmian granic w ostatnim stuleciu. Biorąc pod uwagę skalę emigracji w ciągu kilku ostatnich dekad, a szczególnie w okresie po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (UE), można założyć, że statystycznie każda polska rodzina ma kogoś bliskiego mieszkającego poza krajem. Kwestie dotyczące emigracji oraz diaspory polskiej (w szerokim rozumieniu ogółu Polaków zamieszkałych poza granicami kraju) są zatem bliskie i ważne dla wielu Polaków. Dodatkowo obywatele polscy przebywający za granicą posiadający prawa wyborcze mogą głosować w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Należy zatem oczekiwać,

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.

że partie polityczne oraz ich liderzy powinni być żywo zainteresowani włączeniem postulatów dotyczących emigracji i diaspory do swoich programów politycznych oraz debatowaniem o nich podczas kampanii wyborczych. Jeżeli nie wcześniej, to powyższe 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 Unii, tworząc tzw. falę migracji poakcesyjnej.

Główne pytanie badawcze, na które poniższy artykuł stanowi próbę odpowiedzi, dotyczy procesu upolitycznienia (polityzacji) emigracji i diaspory polskiej. Wiąże się ono z następującymi pytaniami szczegółowymi: Czy i w jaki sposób tematy emigracji i diaspory były obecne w dyskursie politycznym: programach partii politycznych oraz exposé premierów (programach działania Rady Ministrów przedstawianych Sejmowi)? Czy i w jaki sposób zmienił się w czasie przekaz partii politycznych dotyczący emigracji i diaspory? Jakie miejsce zajmowały te zagadnienia w przekazie adresowanym do wyborców (główne czy poboczne) oraz jaką przyjmowały formę: ogólną (opisowej diagnozy) czy szczegółową (konkretnych projektów rozwiązań prawnych lub działań politycznych)? Czy i w jaki sposób deklaracje zawarte w programach partyjnych i exposé znalazły swoje odzwierciedlenie w aktach prawnych oraz działaniach politycznych podejmowanych przez kolejne parlamenty i rządy? Czy problem emigracji i diaspory był przedmiotem sporu politycznego (polaryzacji)?

Zastosowaną metodą badania jest jakościowa analiza treści, która pozwala na prowadzenie systematycznej analizy zawartości źródeł i dokumentów archiwalnych. Głównym materiałem źródłowym w tym przypadku są programy partii politycznych, materiały i dokumenty formułowane na potrzeby kampanii wyborczych oraz exposé premierów, tworzących rządy w kolejnych kadencjach parlamentu². Analiza obejmuje okres od pierwszych w pełni wolnych wyborów w 1991 roku po kadencję parlamentu 2011–2015. W tym okresie odbyły się siedmiokrotnie wybory do parlamentu oraz przeprowadzone zostały towarzyszące im kampanie wyborcze. Szczególna uwaga została skupiona na latach 2005–2011, czyli na okresie bezpośrednio po wejściu Polski do UE, symbolizującym początek fali emigracji zwanej poakcesyjną. W tym czasie odbyły się trzykrotnie wybory do parlamentu (2005, 2007 i 2011), podczas których – z racji masowych wyjazdów Polaków oraz powszechnego zainteresowania mediów i opinii publicznej

² Poszukiwanie źródeł obejmowało liczne kwerendy, m.in. w Pracowni Badań Wyborczych Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, gdzie istnieje zbiór materiałów dotyczących programów partii politycznych i kampanii wyborczych od 1989 roku, przegląd literatury naukowej (m.in. opracowań programów partii politycznych wydawanych przez Instytut Studiów Politycznych PAN pod red. naukową prof. Inki Słodkowskiej) oraz źródeł internetowych.

problemem emigracji – tematy dotyczące losów Polaków za granicą powinny być obecne w debacie politycznej.

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 wskazanie, czy i w jaki sposób obecność tych tematów w programach partii politycznych przełożyła się na ich uwzględnienie w exposé premiera, a na kolejnym etapie na konkretne działania podejmowane przez parlamenty i rządy (w postaci aktów prawnych bądź działań politycznych).

KILKA SŁÓW O PROCESIE UPOLITYCZNIENIA (POLITYZACJI)

Koncepcja upolitycznienia (polityzacji) jest przedmiotem dyskusji i ciągłego rozwoju w naukach politycznych. Uznaje się, że upolitycznienie to proces, w trakcie którego dany problem (zjawisko, zagadnienie) staje się polityczny, jest przedmiotem zainteresowania państwa i/lub walki o władzę w państwie³. W literaturze wyróżnia się kilka warunków polityzacji⁴. Po pierwsze, dany problem musi posiadać znaczenie polityczne (wywoływać skutki polityczne lub mieć konsekwencje istotne w życiu politycznym). Po drugie, musi on zostać uznany za wymagający interwencji (regulacji) instytucji państwa (poprzez akty prawne lub podjęcie określonych działań politycznych), a w konsekwencji stać się przedmiotem polityki państwa. Po trzecie, musi on być przyczyną polaryzacji (sporu politycznego), w którym strony (np. partie polityczne) reprezentują odrębne stanowiska.

Przedmiotem dyskusji pozostaje przebieg, kryteria i okoliczności towarzyszące procesowi polityzacji. Według niektórych autorów, upolitycznienie ma miejsce wtedy, gdy dany problem jest przedmiotem procesu decyzyjnego z udziałem

³ M. Karwat (2010), Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy, „Studia Politologiczne”, nr 17, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 66.

⁴ Zob. m.in. J. Berkhout (2012), Changing Claims and Changing Frames in the Politics of Migration in Western Europe, 1995–2009, „SOM Working Paper”, nr 9, s. 4–6; W. van der Brug, G. D’Amato, D. Ruedin, J. Berkhout (2015), The Framework for studying the politicization of immigration, w: W. van der Brug, G. D’Amato, J. Berkhout, D. Ruedin (red.), *The Politicisation of Migration*, London–New York: Routledge, s. 4–8; A. Hurrelmann, A. Gora, A. Wagner (2015), The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair?, „Political Studies”, Vol. 63, Issue 1, s. 44–46.

aktorów politycznych. Dla innych warunkiem koniecznym jest pojawienie się różnicy stanowisk i sporu politycznego wokół niego (polaryzacji)⁵. Jak słusznie zauważa M. Karwat, niewiele zjawisk jest z natury politycznych (autor wymienia jako przykład państwo, konstytucję, wybory, powstanie narodowe), „natomiast większość zjawisk uznawanych za polityczne to zjawiska wywodzące się skądinąd z rozmaitych sfer życia społecznego (...), zyskujące jednak w pewnych określonych sytuacjach społecznych znaczenie polityczne”⁶. Upolitycznienie danego problemu ma najczęściej charakter wtórny, zostaje ono w pewnym momencie „uwikłane w splot uwarunkowań i rozgrywek politycznych, a przez to niejako skazane na polityczną interpretację, ocenę”⁷.

Polityzacja jest procesem dyskursywnym, co oznacza, że nie wystarczy, by aktorzy polityczni byli świadomi istnienia danego problemu i formułowali opinie na jego temat – musi mieć on określone miejsce i znaczenie w dyskursie politycznym⁸. Obszary dyskursu politycznego mogą być różne (np. rządowy, parlamentarny, międzypartyjny) i wiążą się z obecnością innych kategorii aktorów politycznych⁹. Pośrednio na jego przebieg mają wpływ także inne podmioty: media, grupy interesu (np. pracodawcy czy związki zawodowe), organizacje i stowarzyszenia, a nawet poszczególne jednostki (np. eksperci czy autorytety publiczne).

Do analizy procesu upolitycznienia wykorzystuje się analizę postulatów politycznych (*political claims analysis*)¹⁰. Obejmuje ona m.in. analizę miejsca, jakie dane zagadnienie zajmuje w debacie politycznej i programach politycznych (pierwszorzędne czy poboczne), obszar i aktorów politycznych biorących udział w debacie politycznej (np. przedstawiciele parlamentu, partii politycznych lub rządu), formę, zakres i sposób formułowania analizowanych postulatów (ogólny lub szczegółowy), częstotliwość pojawienia się ich w debacie politycznej, a także stopień i przebieg polaryzacji, czyli sporu wokół danego postulatu z udziałem aktorów politycznych.

⁵ Na tę cechę upolitycznienia zwraca szczególną uwagę m.in. Ch. Muffe (2008), *Polityczność*, przeł. J. Erbel, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

⁶ M. Karwat, *Polityczność i upolitycznienie...*, s. 74.

⁷ *Ibid.*

⁸ Na temat dyskursu politycznego zobacz m.in.: T.A. van Dijk (2001), *Dyskurs jako struktura i proces*, przeł. G. Grochowski, Warszawa: PWN; J. Gajda (2010), *Analiza dyskursu i jej zastosowanie w badaniach politologicznych – wprowadzenie*, w: D. Mikucka-Wójtowicz (red.), *Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, Kraków: Libron.

⁹ A. Hurrelmann et al. (2015), *The Politicization of European Integration...*, s. 45.

¹⁰ R. Koopmans, P. Statham (1999), *Political claims analysis: Integrating protest event and political discourse approaches*, „Mobilization”, Vol. 4, Issue 4, s. 203–221.

Poniższa analiza skupi się na tym, czy emigracja i diaspora polska stały się przedmiotem zainteresowania partii politycznych (zostały włączone do treści programów partyjnych i kampanii wyborczych), znalazły się w deklaracjach programowych rządu (były obecne w exposé premiera) oraz czy kolejne rządy i parlamenty podjęły konkretne decyzje i działania prawno-polityczne adresowane do emigrantów i diaspory. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej założenia koncepcyjne procesu upolitycznienia, za ważne pytanie należy uznać także to, czy kwestie te stały się przedmiotem sporu z udziałem różnych podmiotów życia politycznego.

MORALNY OBOWIĄZEK I POWINNOŚĆ: 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 dotyczących emigracji i diaspory polskiej poza granicami kraju w sposób fragmentaryczny i ogólny¹¹. Ich uwaga koncentrowała się przede wszystkim na sytuacji mniejszości polskich na Wschodzie i kwestii 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”¹².

Innym wątkiem, który pojawia się regularnie w programach partii politycznych w tym okresie jest podkreślenie znaczącej roli polskiej diaspory dla państwa i społeczeństwa polskiego, zarówno w przeszłości, jak i obecnie: „Wielką szansą jest to, że (...) 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

¹¹ I. Słodkowska (red.) (1995), *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989–1991*, tom 1–2, Warszawa: INP PAN; I. Słodkowska (red.) (2001), *Wybory 1993. Partie i ich programy*, Warszawa: INP PAN. Cytaty z programów partii politycznych z kampanii wyborczych z lat 1991 i 1993 zamieszczone w artykule pochodzą z tych źródeł.

¹² *Ibid.*

odegrała polska emigracja polityczna i niepodległościowa (...) nie wolno nam nie wypowiadać słów podziękowania i uznania za to wsparcie, jakiego przez długie lata udzielali nam nasi rodacy z zagranicy”¹³.

Wśród czterech premierów wygłaszających swoje exposé w okresie pierwszej kadencji parlamentu wyłonionego w wyborach 1991 roku, jedynie Jan Olszewski (premier w latach 1990–1991, reprezentujący prawicowe Porozumienie Obywatelskie Centrum) poświęcił więcej uwagi sprawie Polaków za granicą. Omawiając politykę zagraniczną przyszedłego 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”¹⁴. Wcześniej sprawujący krótko funkcję premiera w 1991 roku Jan Krzysztof Bielecki (reprezentujący Kongres Liberalno-Demokratyczny) w swoim exposé w ogóle nie odniósł się do kwestii Polaków za granicą, ale to jego rząd określił i przyjął podstawowe założenia polityki wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą¹⁵. Kolejni premierzy sprawujący tę funkcję podczas kadencji 1991–1993: Waldemar Pawlak z Polskiego Stronnictwa Ludowego (1992) oraz Hanna Suchocka z Unii Demokratycznej (1992–1993) w swoich exposé ograniczyli się do ogólnego podkreślenia znaczenia polskiej diaspory i woli działania rządu na jej rzecz.

Sytuacja nie uległa zmianie w kolejnej kadencji parlamentu (lata 1993–1997), zdominowanego przez partie lewicowe. Premierzy: Waldemar Pawlak z Polskiego Stronnictwa Ludowego (1993–1995), Józef Oleksy (1995–1996) i Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997) (reprezentujący Socjaldemokrację Rzeczypospolitej Polskiej) odwoływali się w swych przemówieniach do sytuacji Polaków na świecie, ale jedynie w formie ogólnych deklaracji. „Do naszych priorytetów zaliczamy skuteczne wsparcie Polaków żyjących za granicą w zabezpieczeniu ich praw i kontaktów z ojczyzną”¹⁶. „Jesteśmy otwarci 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

¹³ Uchwała programowa II Kongresu Krajowego Unii Demokratycznej z 1993 roku.

¹⁴ Exposé Jana Olszewskiego z 21 grudnia 1991 roku.

¹⁵ Uchwała Rady Ministrów nr 145/91 z 5 listopada 1991 roku, *Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą*.

¹⁶ Exposé Józefa Oleksego z 3 lutego 1995 roku.

widzenia mojego rządu”¹⁷. Rządy sprawowane w tej kadencji parlamentu nie przyjęły nowych aktów prawnych o szczególnym znaczeniu dla polskiej diaspory. Aktywnie w tym obszarze działał natomiast Senat RP jako instytucja odpowiedzialna za realizację polityki państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za granicą. Plenarne posiedzenie Senatu (4–5 marca 1997) poświęcono w całości problemom diaspory polskiej oraz podjęto uchwałę w sprawie więzi Polaków i Polonii z Macierzą¹⁸.

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”¹⁹. Najwięcej miejsca poświęcił na sprawy Polaków za granicą prawicowy 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 im udział w wyborach do władz Rzeczypospolitej Polskiej”²⁰.

Wybory 1997 roku przyniosły zwycięstwo prawicowemu ruchowi 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 zapomnia!”²¹. Najważniejszym

¹⁷ Exposé Włodzimierza Cimoszewicza z 14 lutego 1996 roku.

¹⁸ *Uchwała Senatu RP z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie więzi Polaków i Polonii z Macierzą*, M.P. 1997 nr 16 poz. 147.

¹⁹ Polskie Stronnictwo Ludowe (1997), *Program wyborczy*.

²⁰ Ruch Odbudowy Polski (1997), *Program wyborczy «Umowa z Polską»*.

²¹ Exposé Jerzego Buzka z 10 listopada 1997 roku.

aktem prawnym adresowanym do Polaków za granicą, przyjętym w tej kadencji parlamentu, była długo oczekiwana ustawa o repatriacji²².

W wyborach parlamentarnych w 2001 roku dominującym tematem było przystąpienie Polski do struktur Unii Europejskiej. Główne partie, zarówno prawicowe, jak i lewicowe, popierały akcesję, traktując członkostwo w Unii jako przeciwdziałanie problemom związanym z kosztami transformacji polskiej gospodarki, w tym bezrobociu. Wybory wyniosły do władzy Sojusz Lewicy Demokratycznej, funkcję premierów w tej kadencji parlamentu pełnili: Leszek Miller (2001–2004) i Marek Belka (2004–2005). Ten ostatni odniósł się do emigracji i Polaków za granicą jedynie w kontekście planowanej akcesji Polski do UE: „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”²³.

Pomimo braku odniesień do emigracji czy diaspory w exposé Leszka Millera, to właśnie jego rząd podjął konkretne działania, m.in. utworzony został Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą²⁴ jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, powołano także Polonijną Radę Konsultacyjną²⁵ – ciało doradczo-konsultacyjne składające się z przedstawicieli największych organizacji polonijnych z całego świata. Senat ustanowił dzień 2 maja Dniem Polonii i Polaków²⁶ oraz przyjął uchwałę w sprawie polityki Polski wobec Polonii i Polaków za granicą²⁷.

W latach 90. przebieg kampanii wyborczych oraz działania potwierdzają ograniczone zainteresowanie tematem Polaków poza granicami kraju. Uwaga skupiona była przede wszystkim na skupiskach polskich na Wschodzie, to do nich bezpośrednio adresowano te fragmenty programów partii politycznych, które dotyczyły diaspory. Temat ten nie zajmował pierwszorzędnej pozycji w programach partii czy exposé premierów, był omawiany zazwyczaj w kontekście polityki zagranicznej i przyjmował formę krótkiego, czasami wręcz lapidarne-

²² Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 r., Dz. U. 2000 nr 106, poz. 1118.

²³ Exposé Marka Belki z 14 maja 2004 roku.

²⁴ 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. Zadaniem powołanego zespołu 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. Podobne ciało było powoływane także przez kolejnych premierów, już jako Międzyresortowy Zespół do spraw Polonii i Polaków za Granicą.

²⁵ Uchwała w sprawie utworzenia Polonijnej Rady konsultacyjnej, M.P. 2002 nr 27 poz. 446.

²⁶ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o ustanowieniu 2 maja Dniem Polonii i Polaków za Granicą, Dz. U. 2002 nr 37, poz. 331.

²⁷ 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.

go przekazu. Co ważne, w tym okresie władzę sprawowały rządy o orientacji zarówno prawicowej (1991–1993, 1997–2001), jak i lewicowej (1993–1997, 2001–2005). Wszystkie one podejmowały działania adresowane do Polonii i Polaków za granicą w postaci zgłaszania i przyjmowania aktów prawnych oraz tworzenia struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za prowadzenie polityki wobec diaspory.

PARTNERSTWO I POMOC W REALIZACJI POLSKICH INTERESÓW ZA GRANICĄ: OKRES 2005–2007

W obliczu słabości partii lewicowych rywalizacja podczas kampanii wyborczej 2005 roku toczyła się przede wszystkim pomiędzy dwoma partiami postsolidarnościowymi: Platformą Obywatelską (PO) oraz Prawem i Sprawiedliwością (PiS). Kampania wyborcza odbywała 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 je do swoich programów (PiS i PSL), nadal dominował przekaz dotyczący Polaków na Wschodzie, a nie trwającej fali emigracji poakcesyjnej.

W programie przedwyborczym PiS został zawarty punkt zatytułowany *Troska o Polonię*, którego treść skupiła się na mniejszościach polskich w krajach sąsiednich oraz na 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”²⁸. PSL w swojej *Deklaracji wyborczej* z 2005 r. odniosło się do kwestii Polaków na świecie bardzo oszczędnej formie: w postaci jednozdaniowej deklaracji o „zapewnieniu udziału w życiu kulturalnym narodu Polakom zamieszkałym poza granicami kraju” w rozdziale poświęconym sprawom kultury²⁹.

W wyniku układu sił politycznych w parlamencie powstała koalicja trzech partii (PiS, LPR oraz Samoobrony), a funkcję premiera podczas tej kadencji parlamentu pełnili Kazimierz Marcinkiewicz (2005–2006) oraz Jarosław Kaczyński (2006–2007). Exposé pierwszego z nich sygnalizowało symboliczną zmianę w relacjach między państwem polskim a diasporą. Do tej pory przedstawiano je w kategoriach opieki i moralnego zobowiązania, podczas gdy Marcinkiewicz

²⁸ Prawo i Sprawiedliwość (2005), *Program wyborczy «IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich»*.

²⁹ Polskie Stronnictwo Ludowe (2005), *Program wyborczy «Deklaracja wyborcza»*.

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”³⁰.

W exposé Jarosława Kaczyńskiego wątki dotyczące emigracji pojawiały się 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”³¹. Odnosił się także bezpośrednio do wyjazdów młodych Polaków za granicę, wskazując jako jedną z przyczyn działania korporacji, które „blokują możliwość awansu, blokują szanse młodego pokolenia, a w niejednym wypadku wypychają go poza granice naszego kraju”³². Omawiając politykę zagraniczną, w ostatnim fragmencie swojego wystąpienia wspominał o wartości społeczności polskiej za granicą: „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”³³.

We wspomnianym okresie rządów koalicji PiS, LPR oraz Samoobrony pojawiło się kilka znaczących rządowych inicjatyw w odpowiedzi na zjawisko migracji poakcesyjnych: w 2006 r. powołano Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą³⁴ oraz przyjęto rządowy program *Bliżej pracy, bliżej Polski*. W 2007 roku powstała koncepcja programu *Powrót*³⁵, ogłoszono także *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą*, określający kierunki polityki państwa wobec polskiej diaspory. We wrześniu 2007 uchwalono ustawę o Karcie Polaka³⁶, która wprowadziła poważne ułatwienia w zakresie wjazdu, pobytu, studiów i podejmowania pracy w Polsce dla osób pochodzenia polskiego będących obywatelami państw obszaru byłego ZSRR.

³⁰ Exposé Kazimierza Marcinkiewicza z 10 listopada 2005 roku.

³¹ Exposé Jarosława Kaczyńskiego z 19 lipca 2006 roku.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Zarządzenie nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą.

³⁵ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007), *Koncepcja programu «Powrót»*, Warszawa, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/powrot_021007.pdf [data dostępu: marzec 2016].

³⁶ *Ustawa o Karcie Polaka*, Dz. U. 2007 nr 180, poz. 1280.

Wspomniane wyżej działania były spójne z wcześniejszymi deklaracjami partii politycznych z kampanii wyborczej oraz zapowiedziami zawartymi w exposé obu premierów z PiS. Były one także odpowiedzią na realne procesy społeczne i oczekiwania opinii publicznej, gdyż skutki masowych wyjazdów Polaków zaczęły być odczuwane przez polskie społeczeństwo, a tematy dotyczące emigracji i polskich emigrantów były obecne w mediach i debacie publicznej. Nic zatem dziwnego, że temat ten był jednym z przewodnich w kolejnej kampanii wyborczej, która miała miejsce w 2007 roku, po wcześniejszym rozwiązaniu parlamentu i ogłoszeniu przyspieszonych wyborów.

POWRÓT DO POLSKI TYCH, CO WYJECHALI „ZA CHLEBEM”: OKRES 2007–2011

W porównaniu z wypowiedziami z poprzednich kampanii, podczas kampanii wyborczej w 2007 roku wątki dotyczące emigracji i diaspory były często obecne. Również w programach partii politycznych poświęcono im sporo miejsca. Zapowiadano w nich podjęcie dwojakiego rodzaju działań: wspierających więzi z krajem zaciągnięte przez rodaków pozostających poza granicami (zapowiadano m.in. rozwój polskiego szkolnictwa na obczyźnie czy poprawę jakości usług świadczonych przez placówki dyplomatyczne) oraz zachęcających emigrantów do powrotu do kraju.

Koalicja Lewica i Demokraci w swoim programie nazwała polskich emigrantów „siedemnastym regionem”, którego trwałą więź z krajem należy „umocnić i utrzymać”. Wskazywano, że „pierwszorzędne znaczenie ma zorganizowanie polskiego szkolnictwa w miejscach największych skupisk emigracji (...). Uregulowania wymaga kwestia rejestracji 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”³⁷.

Z kolei Platforma Obywatelska podczas kampanii wyborczej nawiązywała do założeń programu *Powrót do Polski*, prezentowanego przez tę partię w poprzedniej kadencji parlamentu. W programie wyborczym w rozdziale *Polacy poza granicami kraju* poakcesyjna emigracja zarobkowa została wspomniana jako ta, której należy się szczególne wsparcie ze strony państwa polskiego poprzez zapewnienie jej „stałego kontaktu z krajem, jego językiem i kulturą. To jedno

³⁷ Lewica i Demokraci (2007), *Program wyborczy «Nowa polityka, nowa nadzieja»*.

z największych wyzwań, przed którymi stanęła polska polityka³⁸. W programie PO znalazł się także rozdział zatytułowany *Jak zachęcić Polaków do powrotu do domu?*, a w nim m.in. zapowiedź wprowadzenia 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 domu³⁹.”

Najbardziej rozbudowana treść dotycząca bezpośrednio Polaków za granicą znalazła się w programie Prawa i Sprawiedliwości. 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* oraz nowej ustawy o obywatelstwie, „która uwzględni możliwość posiadania podwójnego obywatelstwa; dzięki niej obywatelstwo zostanie też przywrócone osobom jego pozbawionym w wyniku represji politycznych⁴⁰.” Program PiS zapowiadał także konkretne działania adresowane do polskich emigrantów zarobkowych, w tym wzmocnienie struktury służb konsularnych, rozwój systemu szkolnictwa polskiego za granicą oraz wdrożenie programu na rzecz powrotów, „dzięki któremu Polacy wracający do Ojczyzny uzyskają szereg ułatwień związanych z uruchamianiem działalności gospodarczej, podejmowaniem pracy oraz adaptacją w kraju⁴¹.” Nowym elementem w porównaniu z programami innych partii była zapowiedź działań na rzecz wzmocnienia roli „Polonii Amerykańskiej jako największego skupiska diaspory”, poprzez zagwarantowania jej reprezentacji w postaci przydzielonych miejsc w parlamencie: „zaproponujemy przyjęcie ustawy zmieniającej ordynację wyborczą w taki sposób, aby Polacy z zagranicy mieli swoje przedstawicielstwo w polskim Sejmie i Senacie⁴².”

Wzrost zainteresowania problemem emigracji i Polaków za granicą był także widoczny w kampanii wyborczej. Podczas debaty telewizyjnej lider Platformy Obywatelskiej Donald Tusk przedstawił hasło „zrobimy w Polsce drugą Irlandię”, mające być zachętą do powrotu dla tych, którzy wyemigrowali. Była to

³⁸ Platforma Obywatelska (2007), *Program wyborczy «Polska zasługuje na cud gospodarczy»*.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Prawo i Sprawiedliwość (2007), *Program wyborczy «Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków»*.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

pierwsza kampania wyborcza w Polsce, która aktywnie toczyła się także za granicą, liderzy partii odwiedzali skupiska polskie w szczególności na Wyspach Brytyjskich i tam prowadzili agitację wyborczą.

Ewenementem parlamentu wyłonionego w wyborach 2007 roku była trwałość rządu i premiera. Donald Tusk pełnił tę funkcję przez całą kadencję Sejmu (2007–2011). W swoim exposé skupił się na działaniach na rzecz powrotów Polaków zza granicy: „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”⁴³. Wspominał także o wprowadzeniu zapowiadanej w programie PO abolicji podatkowej oraz poruszył kwestię udziału Polaków za granicą w wyborach krajowych: „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 odbiło się szerokim echem w mediach⁴⁴.

Wśród konkretnych rozwiązań zrealizowanych przez rząd koalicji PO i PSL w okresie kadencji 2007–2011 należy wskazać: wprowadzenie abolicji podatkowej⁴⁵ i powołanie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą⁴⁶, 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 długą listę działań adresowanych do planujących powrót do kraju, spośród których udało się zrealizować kampanię informacyjną (portal internetowy oraz

⁴³ Exposé Donalda Tuska z 23 listopada 2007 roku.

⁴⁴ D. Sześciło (2007), *Skąd się wzięły kolejki Polaków za granicą 21 października – jak uniknąć błędów w przyszłości*, raport Forum Obywatelskiego Rozwoju i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa, http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_o_glosowaniu_Polakow_za_granica_FINAL.pdf [data dostępu: marzec 2016].

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2008 w sprawie Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą.

poradnik dla powracających)⁴⁷. Odpowiadając na postulaty, które były obecne w programach wielu partii, przygotowano *Program rozwoju oświaty polskiej za granicą i oświaty polonijnej na lata 2009–2011*.

Kampania wyborcza w 2007 roku okazała się punktem zwrotnym w procesie upolitycznienia emigracji i polskiej diaspory. Ich znaczenie polityczne wzrosło, postulaty działań adresowanych do emigrantów, którzy przebywali za granicą, a także do tych, którzy planowali powrót, stały się jednym z ważniejszych punktów w programach politycznych wielu partii. Dominującymi tematami stały się kwestie dotyczące emigracji poakcesyjnej, w tym deklaracji działań, które z jednej strony miały na celu podtrzymanie więzi emigrantów z krajem, z drugiej – ułatwienie im powrotu do kraju. Licytacja na programy działań skierowanych do powracających (przygotowanych przez PiS i PO) zaczęła się już w trakcie poprzedniej kadencji parlamentu i trwała podczas kampanii wyborczej. Rząd kierowany przez lidera PO podjął określone wysiłki, by przynajmniej część z tych postulowanych działań zrealizować.

PARTNERSKA WSPÓŁPRACA: OKRES 2011–2015

Podczas kolejnej kampanii wyborczej w 2011 roku wątki dotyczące emigracji i diaspory polskiej były nadal obecne, choć nie zajmowały one już tyle miejsca i uwagi jak cztery lata wcześniej. W obliczu stabilizacji procesów emigracyjnych i niewielkiej skali powrotów do kraju koncentrowano się na propozycji działań mających na celu podtrzymanie więzi polskich emigrantów z krajem.

Sojusz Lewicy Demokratycznej zapowiedział kontynuację „przywiązywania dużej wagi do utrzymywania więzi Polonii z Macierzą”, a jednocześnie wspominał, że polityka wobec diaspory „wymaga przemyślenia”⁴⁸. Zaproponowano przygotowanie i wdrożenie „polskiej polityki migracyjnej, obejmującej takie kwestie jak: wykorzystanie potencjału migracji powracających Polaków, przyjęcie wspólnotowej polityki migracyjnej (...), przekształcenie Karty Polaka w sku-

⁴⁷ Szczegóły tego programu zob. m.in. M. Lesińska (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 [data dostępu: marzec 2016]; M. Szczepański (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, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/1286/> [data dostępu: marzec 2016].

⁴⁸ Sojusz Lewicy Demokratycznej (2011), *Program wyborczy «Jutro bez obaw. Program dla Polski»*.

teczny instrument zachęcający zagranicznych obywateli pochodzenia polskiego do osiedlania się i podejmowania pracy w naszym kraju⁴⁹. Zwrócono także uwagę na Polaków na Wschodzie, w 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 Litwie⁵⁰.”

Polskie Stronnictwo Ludowe 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 przedstawiciele⁵¹”. Znalazła się tam także trzeźwa ocena sytuacji związanej z emigracją poakcesyjną: „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 rodziny⁵².”

Prawo i Sprawiedliwość określiło Polaków na świecie jako „cenny kapitał, jak i zobowiązanie”, deklaruje, że podejmie „szereg działań, aby ten kapitał wzmocnić, a zobowiązanie wypełnić⁵³”. Powrócono do przedstawionego w poprzedniej kampanii wyborczej pomysłu zapewnienia przedstawicielom diaspory miejsc w parlamencie: „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 terytorialnym⁵⁴”. W programie PiS zwrócono także uwagę na sytuację Polaków na Białorusi, Litwie, Ukrainie i w Niemczech w kontekście przestrzegania przez te kraje

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Polskie Stronnictwo Ludowe (2011), *Program wyborczy «Człowiek jest najważniejszy»*.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Prawo i Sprawiedliwość (2011), *Program wyborczy «Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska»*.

⁵⁴ *Ibid.*

praw polskiej mniejszości i potrzeby opracowania programu wsparcia polskiej oświaty w tych krajach. Sporo miejsca poświęcono także sprawom emigracji poakcesyjnej, zapowiedziano realizację działań zapisanych w programie *Bliżej pracy, bliżej Polski* z 2006 roku, w tym „zapewnienie opieki Polakom wyjeżdżającym z Polski do pracy w innych krajach UE”⁵⁵. Szczególną uwagę zwrócono na sprawy oświaty polskiej za granicą: „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”⁵⁶.

Platforma Obywatelska 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 w nim konkretnych nowych działań na przyszłość, sygnalizując raczej kontynuację obecnej polityki⁵⁷.

Trudno znaleźć w treści exposé Donalda Tuska (2011–2014) czy jego następczyni Ewy Kopacz (2014–2015) bezpośrednie odniesienia do tematu emigracji czy diaspory. Jednak w okresie kadencji parlamentu 2011–2015, podczas której rządy kontynuowała koalicja PO i PSL, podjęto kilka ważnych inicjatyw politycznych. W 2012 roku został przyjęty przez rząd najważniejszy jak dotąd dokument określający zasady i priorytety polityki migracyjnej Polski, w którym dwa z jedenastu rozdziałów odnoszą się bezpośrednio do emigracji i diaspory (*Obywatelstwo i repatriacja* oraz *Emigracja zarobkowa – migracje powrotne*)⁵⁸. W sierpniu 2015 roku rząd przyjął *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, w którym m.in. znalazł się zapis, że „partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą stanowi jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej”⁵⁹.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Platforma Obywatelska (2011), *Program wyborczy «Następny krok. Razem»*.

⁵⁸ Zespół do spraw Migracji (2012), *Polityka migracyjna Polski. Stan obecny i postulowane działania*, Warszawa, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [data dostępu: marzec 2016].

⁵⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych (2015), *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, Warszawa, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia/ [data dostępu: marzec 2016].

Kadencja parlamentu 2011–2015 i poprzedzająca ją kampania wyborcza charakteryzują się odejściem od wdrażania działań na rzecz powrotu Polaków z emigracji, co można interpretować jako akceptację przez decydentów politycznych faktu, że programy państwa adresowane do powracających nie przynoszą spodziewanych efektów. Proponowane, jak również wdrożone, działania adresowane do diaspory w tym okresie miały na celu przede wszystkim wzmocnienie więzi emigrantów z ojczyzną, priorytetem stał się rozwój polskiej oświaty za granicą.

PODSUMOWANIE

Powyższa analiza wskazuje jednoznacznie, że tematy dotyczące bezpośrednio emigracji i diaspory były obecne w dyskursie politycznym w analizowanym okresie. Ich natężenie jest wyraźne w okresie kampanii wyborczej 2007 roku, która toczyła się w obliczu trwającej od 2004 roku fali emigracji związanej z przystąpieniem Polski do UE. W programach partii politycznych (zarówno prawicowych, jak i lewicowych) oraz w exposé kolejnych premierów do tego momentu obecne były przede wszystkim wątki nawiązujące do sytuacji mniejszości polskich na Wschodzie, co było pokłosiem traktowania kwestii pomocy Polakom na Wschodzie w kategoriach moralnego zobowiązania państwa polskiego. Od 2007 roku dominować zaczęły tematy związane z najnowszą falą emigracji, w tym postulaty działań adresowanych do osób planujących powrót do kraju.

Z wyjątkiem kampanii wyborczej w 2007 roku, treści dotyczące emigracji i diaspory zajmowały w programach politycznych drugorzędne miejsce, zazwyczaj omawiano je w kontekście polityki zagranicznej Polski. Porównując treść programów poszczególnych partii, można dostrzec, że relatywnie najwięcej uwagi poświęcały diasporze partie prawicowe (Ruch Odbudowy Polski czy Prawo i Sprawiedliwość), które też, w porównaniu z innymi, przedstawiały bardziej szczegółowe propozycje działań.

Podsumowując zmianę dyskursu politycznego dotyczącego tematów emigracji i diaspory w czasie, można wyróżnić dwa okresy. 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 większą i bardziej zróżnicowaną na skutek emigracji poakcesyjnej) a państwem polskim. Nastąpiło symboliczne

odejście od traktowania tych relacji jako jednostronnych i opartych na opiece, pomocy oraz moralnym zobowiązaniu państwa polskiego wobec Polaków rozsianych po całym świecie, w kierunku postulatów partnerstwa i wzajemnej współpracy.

Odwolując się do przedstawionych we wstępie definicji procesu upolitycznienia, można bez wątplenia potwierdzić, że problem emigracji i diaspory był i jest tematem politycznym. Analiza materiałów źródłowych wykazała, że był on przedmiotem zainteresowania partii politycznych (potwierdza to ich obecność w programach i kampaniach wyborczych), a także pojawił się w zdecydowanej większości exposé premierów w okresie 1991–2015. Kolejne parlamenty i rządy podejmowały konkretne działania prawno-polityczne adresowane do emigrantów, realizując mniej lub bardziej aktywnie politykę wobec polskiej diaspory.

Należy jednak zauważyć, że obecność tematu emigracji i diaspory w debacie politycznej nie jest równoznaczna z wystąpieniem konfliktu politycznego (polaryzacji) wokół niego. Analiza stanowisk partii politycznych potwierdza zaskakującą zgodność ich pozycji wobec problemu emigracji i diaspory. Na jej podstawie można stwierdzić, że choć ma miejsce upolitycznienie emigracji i diaspory, to spór wokół tych zjawisk jest raczej symboliczny. Różnice, jeśli w ogóle występują, dotyczą nie kwestii fundamentalnych, ale stopnia ogólności (lub szczegółowości) proponowanych rozwiązań oraz miejsca (poziomu ważności), jakie tematy emigracji i diaspory zajmują w programach politycznych poszczególnych partii.

BIBLIOGRAFIA

- Berkhout J. (2012), *Changing Claims and Changing Frames in the Politics of Migration in Western Europe, 1995–2009*, „SOM Working Paper”, nr 9, s. 1–31.
- Brugvan der 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, London-New York, s. 1–18.
- Dijkvan T. A. (2001), *Dyskurs jako struktura i proces*, przeł. G. Grochowski, Warszawa: PWN.
- Gajda J. (2010), *Analiza dyskursu i jej zastosowanie w badaniach politologicznych – wprowadzenie*, w: Mikucka-Wójtowicz D. (red.), *Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość. Problemy badawcze młodych politologów*, Kraków: Libron, s. 253–261.
- Hurrelmann A., Gora A., Wagner A. (2015), *The Politicization of European Integration: More than an Elite Affair?*, „Political Studies”, Vol. 63, Issue 1, s. 43–59.
- Karwat M. (2010), *Polityczność i upolitycznienie. Metodologiczne ramy analizy*, „Studia Politologiczne”, tom 17, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 63–88.
- Koopmans R., Statham P. (1999), *Political claims analysis: Integrating protest event and political discourse approaches*, „Mobilization”, Vol. 4, Issue 4, s. 203–221.

- 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, <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu> [data dostępu: marzec 2016].
- Lewica i Demokraci (2007), *Program wyborczy «Nowa polityka, nowa nadzieja»*.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (2007), *Koncepcja programu «Powrót»*, www.mpips.gov.pl/userfiles/File/powrot_021007.pdf [data dostępu: marzec 2016].
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych (2015), *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/rzadowy_program_wspolpracy_z_polonia/ [data dostępu: marzec 2016].
- Muffe Ch. (2008), *Polityczność*, przeł. J. Erbel, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Platforma Obywatelska (2007), *Program wyborczy «Polska zasługuje na cud gospodarczy»*.
- Platforma Obywatelska (2011), *Program wyborczy «Następny krok. Razem»*.
- Polskie Stronnictwo Ludowe (2005), *Program wyborczy «Deklaracja wyborcza»*.
- Polskie Stronnictwo Ludowe (2011), *Program wyborczy «Człowiek jest najważniejszy»*.
- Prawo i Sprawiedliwość (2005), *Program wyborczy «IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla wszystkich»*.
- Prawo i Sprawiedliwość (2007), *Program wyborczy «Dbamy o Polskę. Dbamy o Polaków»*.
- Prawo i Sprawiedliwość (2011), *Program wyborczy «Nowoczesna solidarna bezpieczna Polska»*.
- Ruch Odbudowy Polski (1997), *Program wyborczy «Umowa z Polską»*.
- Sojusz Lewicy Demokratycznej (2011), *Program wyborczy «Jutro bez obaw. Program dla Polski»*.
- Słodkowska I. (red.) (1995), *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989–1991*, tom 1–2, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Słodkowska I. (red.) (2001), *Wybory 1993. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Słodkowska I., Dołbakowska M. (red.) (2004), *Wybory 1997. Partie i ich programy*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- 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, <http://www.migracje.uw.edu.pl/publ/1286/> [data dostępu: marzec 2016].
- Sześciło D. (2007), *Skąd się wzięły kolejki Polaków za granicą 21 października – jak uniknąć błędów w przyszłości*, raport Forum Obywatelskiego Rozwoju i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa, http://www.for.org.pl/upload/File/raporty/Raport_o_glosowaniu_Polakow_za_granica_FINAL.pdf [data dostępu: marzec 2016].
- Zespół do spraw Migracji (2012), *Polityka migracyjna Polski. Stan obecny i postulowane działania*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/polityka-migracyjna-po/19529,Polityka-migracyjna-Polski.html> [data dostępu: marzec 2016].