

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 202/2015
17'11'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Nowy „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”

Michał Nowosielski

W toku gorących dyskusji dotyczących kryzysu uchodźczego w Europie i zaangażowania Polski w proces przyjmowania oraz opieki nad uchodźcami niemal zupełnie bez echa przeszło przyjęcie przez Radę Ministrów w sierpniu 2015 r. „Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020”. Na dokument ten, przygotowywany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych od wielu już lat, czekały liczne środowiska polonijne. Jego opublikowanie – trochę niedocenione zarówno przez dziennikarzy, jak i analityków zajmujących się problematyką migracji – może być okazją nie tylko do omówienia najważniejszych ustaleń nowego Programu, ale także do prześledzenia tego, jak zmieniały się założenia polityki polonijnej w ciągu ostatnich 26 lat.

Pierwszym dokumentem definiującym zadania polskiej polityki wobec diaspory były „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, emigracji i Polaków za granicą”, stanowiące załącznik do uchwały nr 145/91 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie współpracy z Polonią, emigracją i Polakami za granicą. Dokument ten stwierdzał, że „utrzymywanie i rozwijanie wszechstronnych więzi Macierzy z Wychodźstwem jest zadaniem ogólnonarodowym, realizowanym zarówno przez jednostki administracji państwowej, jak i organizacje pozarządowe oraz kontakty rodzinne, środowiskowe i zawodowe”.

Co więcej, znaleźć w nim można było zapis, iż „współdziałanie” polskiej administracji publicznej z Polonią powinno być procesem dwukierunkowym, polegającym z jednej strony na świadczeniach RP wobec Polonii, jak i na działaniach Polaków mieszkających za granicą na rzecz interesów Polski. Charakterystyczne było także to, że uznawano, iż podstawowym narzędziem wsparcia wobec Polonii jest „normalizacja stosunków z krajami zamieszkania polskiej grupy etnicznej”. Sformułowano także cztery cele szczegółowe polityki polonijnej:

- Umacnianie pozycji polskiej grupy etnicznej w krajach zamieszkania i jej kontaktów z Krajem;
- Podtrzymywanie polskości w świecie – upowszechnianie znajomości języka polskiego, polskiej kultury i tradycji narodowych;
- Pozyskiwanie polskiej grupy etnicznej dla przebudowy Polski i tworzenia propolskiego lobby za granicą;
- Współdziałanie z Polonią na Zachodzie w udzielaniu pomocy Polakom w Europie Wschodniej.

Dokument ten na lata wyznaczył priorytety polityki polonijnej. Potrzeba ich redefinicji pojawiła się dopiero na początku XXI w. W 2002 r. opracowano „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą”. Określał on politykę polonijną jako jeden z istotnych elementów polityki zagranicznej oraz definiował 9 głównych jej kierunków, z których większość dotyczyła zaspokojenia specyficznych potrzeb przedstawicieli polskiej diaspory:

- Działania na rzecz zapewnienia Polonii i Polakom za granicą prawa i możliwości kultywowania polskości w państwach ich zamieszkania, rozwijania kontaktów z krajem oraz korzystania ze wszystkich praw mniejszości narodowych;
- Dążenie do podniesienia rangi i znaczenia Polonii i mniejszości polskich za granicą w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym, naukowym, naukowo-technicznym i kulturalnym państw zamieszkania;
- Wsparcie działalności gospodarczej Polonii i współpracy biznesu polonijnego z krajem;
- Rozwój aktywności młodego pokolenia Polonii;
- Rozszerzenie dostępu i możliwości Polonii i Polaków za granicą do nauczania i doskonalenia znajomości języka polskiego;



- Zapewnienie Polonii i Polakom za granicą rzetelnej informacji o Polsce;
- Stwarzanie Polonii i Polakom za granicą warunków do jak najszerzego dostępu do dóbr polskiej kultury narodowej;
- Pozyskiwanie Polonii i Polaków za granicą do wspierania polskich interesów państwowych i narodowych w sprawach, w których są one zgodne z interesami państw zamieszkania Polonii;
- Szczególna pomoc Polakom na Wschodzie, w tym w odbudowywaniu polskiej inteligencji.

Plan z 2002 r. miał bez wątpienia jedną zasadniczą wadę. Nie uwzględnił on mającej nastąpić w krótkiej perspektywie akcesji Polski do UE i ogromnej fali emigracji zarobkowych, do których doszło po 2004 r. Dlatego dopiero po 2004 r. zdano sobie sprawę z faktu, iż polityka polonijna powinna w znacznie większym niż do tej pory stopniu uwzględniać współczesnych migrantów – ich zróżnicowanie, inne niż do tej pory potrzeby, a także nowe interesy państwa polskiego – również związane ze stymulowaniem powrotów. W 2007 r. opracowano nowy, bardziej rozbudowany „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą” przyjęty przez Radę Ministrów, który uwzględniał te nowe problemy. Przede wszystkim rozszerzono grupy docelowe działania polityki polonijnej o migrantów poakcesyjnych. Dokonano także redefinicji celów strategicznych, których od tej pory miało być cztery:

- Ochrona wynikających z prawa międzynarodowego i umów dwustronnych praw przysługujących polskim mniejszościom narodowym;
- Utrzymanie polskości za granicą, zwłaszcza w krajach zwartego zamieszkiwania diaspory, m.in. poprzez wspieranie procesów służących wzmacnianiu środowisk polskich, podnoszenie ich prestiżu, wspieranie edukacji i kultury. Zachowanie polskiego dziedzictwa narodowego za granicą;
- Ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, zwłaszcza z państw, w których następuje szybka asymilacja, a także z tych, do których nastąpiła migracja zarobkowa po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej;
- Utworzenie propolskiego lobby oraz promocja Polski za granicą.

Od około 2010 r. dawała się zaobserwować dyskusja wokół kolejnej zmiany paradygmatu. W 2011 r. przygotowano projekt „Rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą”, który, jak zakładano, miał zostać przyjęty w 2013 r.



Jednak program ten – choć częściowo był już realizowany za pomocą planów rocznych współpracy z Polonią i Polakami mieszkającymi za granicą – nigdy nie został przyjęty. Istotnym dokumentem wskazującym na zmianę sposobu myślenia na temat polityki polonijnej są przyjęte marcu 2012 r. przez Radę Ministrów „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016”, gdzie „nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą” została określona jako jeden z celów polskiej polityki zagranicznej. Miała ona zostać osiągnięta dzięki nowej strategii polonijnej, która została zdefiniowana jako „partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą, prowadząca do uzyskania zrozumienia i skutecznego poparcia dla polskiej racji stanu i polskiej polityki zagranicznej oraz skorzystanie z potencjału Polonii i Polaków za granicą do promocji i budowy pozytywnego wizerunku Polski w świecie”. Dokument ten definiuje także zadania polityki polonijnej:

- Zapewnienie Polakom i Polonii za granicą możliwości funkcjonowania w ramach prawnych gwarantujących kultywowanie polskości oraz respektowanie przez państwa zamieszkania odpowiednich norm i standardów;
- Zidentyfikowanie celów polskiej polityki zagranicznej zbieżnych z interesami Polonii i Polaków za granicą oraz zaproponowanie współpracy w urzeczywistnianiu tych celów dla dobra Polski i jej pozytywnego wizerunku za granicą;
- Wzmocnienie społecznej integracji Polonii i Polaków za granicą oraz ich politycznej mobilizacji: włączenie w miejscowe społeczności na poziomie politycznym (wybory lokalne, udział w partiach politycznych), kulturowym, językowym i pracowniczym w państwach pobytu;
- Sprzyjanie generowaniu aktywności obywatelskiej i nowych form prowadzenia działalności społecznej wśród Polaków na Wschodzie;
- Uatrakcyjnienie i rozszerzenie przekazu polskich mediów publicznych dla zagranicy oraz wsparcie instytucji państwa dla mediów polonijnych;
- Usprawnienie istniejących i tworzenie nowych form upowszechniania języka polskiego i wiedzy o Polsce, w tym tworzenie i sponsorowanie ośrodków studiów polskich na czołowych uniwersytetach;
- Pełne wykorzystanie zmienionego systemu finansowania polityki polonijnej, aby środki finansowe były lepiej podporządkowane interesom Polski i jednocześnie lepiej służyły Polonii i Polakom za granicą;
- Wspieranie ochrony dziedzictwa kulturowego za granicą.



W 2014 r. przygotowano kolejną korektę założeń polityki polonijnej: projekt „Rządowego programu współpracy z polską diasporą w latach 2015-2020”. Już sam tytuł dokumentu mógłby wskazywać na głębokie zmiany polityki polonijnej, zastąpiono bowiem terminy „Polonia” i „Polacy za granicą” kategorią „polska diaspora”. Zmiana ta miała najprawdopodobniej z jednej strony uprościć opis przedmiotu polityki polonijnej (porzucenie sporów dotyczących tego, kto jest przedstawicielem Polonii, Polakiem za granicą *etc.*), z drugiej zaś unowocześnić ją. Projekt wskazywał na najważniejsze wyzwania, które określają kształt proponowanej „polityki wobec diaspory”. Część z nich związana była z przemianami samej Polonii, są to m.in.: „zwiększona migracja do państw członkowskich UE i EFTA”; „faktyczny i deklarowany spadek liczebności osób należących do polskich mniejszości”; „różnicowanie sytuacji i statutu Diaspory w różnych krajach” czy „rola młodzieży w dobie rewolucji informatycznej”. Część jednak wynikała ze zmiany podejścia państwa polskiego do problemu Polonii i polityki polonijnej: „potrzeba redefinicji misji Diaspory wobec macierzy” oraz „niewystarczające wykorzystanie gospodarczego potencjału współpracy Polski z Diasporą. Dokument określił także pięć strategicznych celów polityki wobec polskiej Diaspory. Warto zwrócić uwagę, iż w katalogu tym zabrakło tak silnie wcześniej eksponowanego wykorzystania Polonii dla celów realizacji polskiej racji stanu.

- Wspieranie nauczania języka polskiego i wiedzy o Polsce we wszystkich formach organizacyjnych – w szkołach publicznych obcych państw, w szkołach społecznych oraz szkolnych punktach konsultacyjnych na wszystkich etapach edukacji.
- Zapewnienie możliwości uczestniczenia w kulturze narodowej; umacnianie polskiej tożsamości.
- Wzmacnianie pozycji środowisk polskiej Diaspory poprzez podnoszenie efektywności ich działania, wzrost aktywności w życiu publicznym w krajach zamieszkania oraz popularyzowanie wiedzy o przysługujących im prawach.
- Wspieranie powrotu Polaków do Kraju; tworzenie zachęt do osiedlania się w Polsce osób polskiego pochodzenia.
- Rozwój kontaktów – młodzieżowych, naukowych, kulturalnych, gospodarczych, sportowych oraz współpracy samorządów – z Polską.

Ostatecznie w sierpniu 2015 r. Rada Ministrów przyjęła nowy „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020”. Dokument ten z jednej strony określa kontekst przemian polityki polonijnej po 2007 r. – zmiany



zarówno w kierunkach migracji Polaków za granicę, przemiany sytuacji Polonii wynikające choćby z akcesji Polski do UE czy też wprowadzenia ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka oraz wewnętrzne przemiany Polonii wynikające ze zmian pokoleniowych. Z drugiej strony wskazuje na miejsce polityki polonijnej w szerszym katalogu polityk publicznych realizowanych przez polskie władze, takich jak polityka migracyjna, demograficzna, gospodarcza, turystyczna itp. W Programie sformułowano zasady współpracy Rządu RP z Polonią i Polakami za granicą:

- Partnerska współpraca z Polonią i Polakami za granicą stanowi jeden z priorytetów polskiej polityki zagranicznej;
- Partnerami współpracy Rządu RP z Polonią i Polakami za granicą są wszystkie mieszkające za granicą osoby, niezależnie od ich statusu obywatelskiego, które wywodzą swe pochodzenie z naszego kraju i zachowują poczucie związku z Polską;
- Kultura polska jest wspólnym dobrem Polaków i Polonii, niezależnie od miejsca ich zamieszkania;
- Rząd RP uznaje doniosłą rolę, jaką odgrywają Polonia i Polacy za granicą w kształtowaniu przyjaznych stosunków krajów zamieszkania z Polską oraz docenia jej udział w materialnym i kulturalnym rozwoju tych krajów;
- Rząd RP uznaje, że zdecydowana większość Polonii i Polaków za granicą to obywatele innych państw oraz że z państwami tymi wiąże ich poczucie obywatelskiej lojalności;
- Za najbardziej efektywną płaszczyznę dwustronnie korzystnej współpracy z Polonią i Polakami za granicą Rząd RP uznaje współdziałanie w utrwalaniu rzetelnego wizerunku Polski w świecie oraz rozwijanie wszechstronnej współpracy kraj/region zamieszkania – Polska;
- Instytucje rządowe racjonalnie gospodarują środkami budżetowymi przeznaczanymi na współpracę z Polonią i Polakami za granicą.

Katalog strategicznych celów polityki Rządu RP wobec Polonii i Polaków za granicą nie różni się od zaproponowanego w projekcie z 2014 r.

Przyjęty w sierpniu 2015 r. Program ma charakter ostrożny. Stanowi raczej korektę i uszczegółowienie wcześniejszych dokumentów, nie przynosi natomiast głębokich zmian założeń, czego można by się spodziewać, obserwując dyskusje wokół



polityki polonijnej toczono od około 2010 r. W obliczu poważnej krytyki zrezygnowano z „semantycznej rewolucji” polegającej na zmianie w nazewnictwie i konsekwentnym używaniu terminu „diaspora”. Zdecydowano się na powrót do tradycyjnie stosowanej zbitki pojęciowej „Polonia i Polacy za granicą”. Osłabiono także znacznie akcent kładziony we wcześniejszych dokumentach, tj. w projekcie z 2011 r. oraz w „Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016”, na zaangażowanie Polonii w realizowanie polskiej racji stanu. Użyto bezpieczniejszych sformułowań: „utrwalanie rzetelnego wizerunku Polski w świecie” czy „rozwijanie wszechstronnej współpracy kraj/region zamieszkania – Polska”, które – co charakterystyczne – nie są definiowane jako cele, ale już realizowane zasady.

Bez wątpienia silną stroną Projektu – szczególnie w porównaniu z wcześniejszymi wersjami – jest osadzenie polityki polonijnej w szerszym kontekście polityk publicznych. Wadą poprzednich pomysłów na politykę wobec diaspory było ujmowanie jej w pewnej izolacji. Łączy się ona tymczasem z innymi politykami szczegółowymi, począwszy od polityki migracyjnej, a kończąc na polityce w zakresie ochrony polskich miejsc pamięci narodowej w świecie. Dostrzeżenie tego oraz zaakcentowanie w Programie pozwala mieć nadzieję na osiągnięcie w przyszłości efektu synergii.

Do wad z kolei można zaliczyć m.in. stosunkowo niewielką uwagę poświęconą relacjom jakie realizujący politykę polonijną rząd nawiązuje z innymi partnerami, w tym z innymi przedstawicielami administracji publicznej (Kancelaria Prezydenta, samorządy), legislatywą i partnerami z sektora pozarządowego. W poprzednich latach brak właściwej koordynacji prac różnych instytucji prowadzących działania z zakresu polityki polonijnej stanowił poważny problem i był źródłem konfliktów. W związku z tym należałoby się spodziewać, iż w Programie znajdą się np. propozycje zmian dotyczących niezbyt dotąd efektywnego funkcjonowania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polonii i Polaków za Granicą.

Jednak być może najważniejszą wadą jaką obarczony jest „Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020” jest moment jego przyjęcia – tuż przed wyborami parlamentarnymi. Zarówno działania Kancelarii Prezydenta w postaci stworzenia biura do spraw kontaktów z Polakami za granicą, jak i deklaracje przedstawicieli nowej partii rządzącej dotyczące wagi działań podejmowanych wobec Polonii sugerują, iż w najbliższym czasie możemy mieć do czynienia z kolejną zmianą paradygmatu polityki polonijnej. Podczas kampanii wyborczej Prawo i Sprawiedliwość deklarowało opracowanie i przyjęcie ustawy o opiece Rzeczypospolitej Polskiej nad Polonią i Polakami za granicą oraz stworzenie



nowego długoletniego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Nowa administracja bez wątpienia silniej akcentować będzie kwestie związane z dążeniem do respektowania praw polskich mniejszości oraz zbiorowości w wybranych krajach (obecnie najczęściej mówi się w tym kontekście o Niemczech i Litwie). W deklaracjach przedwyborczych PiS znalazły się także zapowiedzi dotyczące wzmocnienia tradycyjnych ośrodków patriotycznych i środowisk pielęgnujących polskie tradycje oraz znacznie większego niż do tej pory wsparcia polskiej edukacji, szczególnie zaś szkolnictwa w języku polskim.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Michał Nowosielski - socjolog, dyrektor Instytutu Zachodniego w Poznaniu, członek Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk oraz Centrum Badań Migracyjnych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Kierownik i uczestnik licznych projektów badawczych, m.in. „Polacy w Niemczech. Aspekty społeczne, polityczne, ekonomiczne i prawne”, „Polityka Polonijna w praktyce” oraz „Polskie organizacje imigranckie w Europie”. Interesuje się problemami migracji – szczególnie organizacjami imigracyjnymi, Polakami w Niemczech oraz polityką wobec diaspory.

