

Paulina Polko

Polityka migracyjna w programach polskich partii politycznych po 1989 r.

Wprowadzenie

Przez wiele lat po 1989 r. polityka migracyjna nie tylko nie była szczególnie istotnym elementem polskiej polityki bezpieczeństwa, ale również skupiała się na innych niż współcześnie kwestiach. Po odzyskaniu niepodległości wyzwaniem w tym obszarze dla budującego nową tożsamość państwa była pomoc dla Polaków i ich potomków na Wschodzie, którzy w 1945 r. zostali poza granicami Polski, przede wszystkim na terenie byłego Związku Radzieckiego. Po wejściu do Unii Europejskiej w 2004 r. wyzwaniem stała się batalia o otwarcie rynków pracy krajów Unii dla obywateli RP, a następnie postawa wobec szybko rosnącej nowej polskiej emigracji (kryzys demograficzny w kraju oraz pozycja mniejszości polskiej w krajach UE). W II dekadzie XXI w. na czoło wysunęły się kwestie związane z przyjmowaniem uchodźców z terenów Bliskiego Wschodu i Afryki, w tym sporna kwestia ich relokacji z obozów w Grecji czy Włoszech do innych krajów UE. Rozpoczęła się również dyskusja o potrzebie wdrożenia krajowej polityki wobec stale rosnącej grupy migrantów z Ukrainy.

Celem artykułu jest przedstawienie zarysu problematyki polityki migracyjnej, ujętej w programach polskich partii politycznych po 1989 r. w wybranych przez Autorkę aspektach. Ogrom materiału, jaki został zebrany w wyniku wstępnej kwerendy danych, wymuszał konieczność zawężenia dalszej analizy do wybranych problemów. Ich lista zostanie zaprezentowana w dalszej części artykułu. Aby zebrać materiał badawczy przeanalizowano oficjalne programy partii politycznych biorących udział w wyborach parlamentarnych (z lat: 1989, 1991, 1993, 1997, 2001, 2005, 2007, 2011, 2015) i prezydenckich (z lat: 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015).

Analizie poddano dokumenty oficjalne, deklaracje programowe, manifesty wyborcze. Nie analizowano wystąpień poszczególnych polityków ani wywiadów prasowych czy telewizyjnych. Założenie bowiem opierało się na przekonaniu,

że kluczowe jest zbadanie, co poszczególne ugrupowania oraz wysuwani przez nich kandydaci mają do zaproponowania w obszarze polityki migracyjnej sami z siebie, a nie gdy dopiero zostaną o to zapytani, w tym na ile te kwestie są istotne w porównaniu z innymi poruszonymi w czasie kampanii zagadnieniami.

W tym miejscu warto nadmienić, że choć literatura na temat polskiej polityki migracyjnej jest dość obszerna (wymienić tu można chociażby prace M. Duszczyka, R. Matyji, A. Siewierskiej-Chmaj, K. Pędziwiatra, R. Stefańskiej, M. Szuleckiej, P. Kaźmierkiewicza, M. P. Malinowskiej-Rubio, S. Łodzińskiego, M. Szonerta i innych¹) to brakuje jej całościowej analizy poprzez pryzmat programów partii politycznych – dokonuje się raczej ocen wytwarzanych przez administrację publiczną dokumentów w tym obszarze i ich późniejszej implementacji, ewentualnie jej wybranych aspektów (np. polityki wobec Polonii²).

Kwestie definicyjne

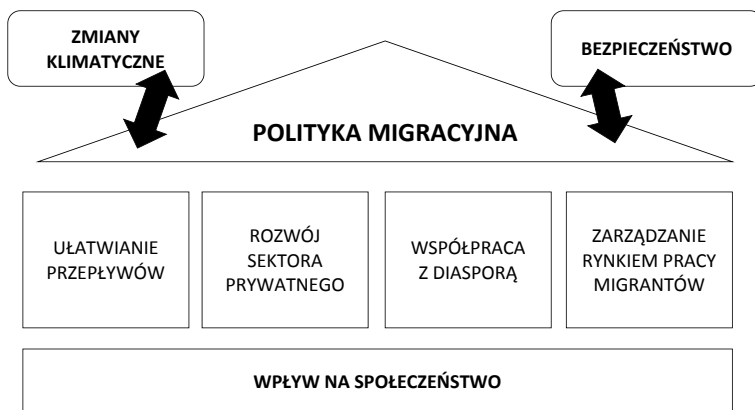
Definiowanie polityki migracyjnej warto rozpocząć od banalnego, choć w praktyce często lekceważonego stwierdzenia, że nie jest ona i nie może być wyłącznie rozumiana jako polityka imigracyjna (wobec obcych), integracyjna bądź wykluczająca wobec przybyszów do danego kraju, albowiem – jak słusznie zauważa M. Duszczyk – „zawiera w sobie również politykę emigracyjną oraz stymulowanie powrotu do kraju pochodzenia obywateli danego państwa bez względu na ich status”³. Powinna więc być ona rozumiana – jak wskazuje cytowany już autor – jako „wszelka aktywność państwa związana z przestrzennym przemieszczaniem się ludzi, która zawiera w sobie politykę imigracyjną (...) oraz inne instrumenty, dotyczące na przykład polityki w stosunku do obywateli danego państwa przebywających na stałe lub czasowo za granicą (np. Polonii)”.

¹ R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa 2015; R. Stefańska, M. Szulecka, *Rozwój polityki migracyjnej Polski: otwarcie granic – regulowanie imigracji – kontrolowane otwarcie*, „Biuletyn Migracyjny” 2014, nr 50; A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Schöll-Mazurek, *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „IZ Policy Papers” 2013, nr 11; M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012; P. Kaźmierkiewicz, *Od strategii do spójnej i czytelnej polityki migracyjnej*, Warszawa 2012; M. P. Malinowska-Rubio, *Dyskurs polityczny wokół imigracji w Polsce*, „Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny” 2012, nr 2, s. 135-163; *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Warszawa 2010; S. Łodziński, M. Szonert, „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989-2016 (kwiecień)*, „CMR Working Papers” 2016, nr 90/148.

² M. Lesińska, *Emigracja i diaspora w dyskursie politycznym w Polsce w latach 1991-2015*, „CMR Working Papers” 2016, nr 83/141, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/140866/1/8353-17382.pdf> (14 XII 2017).

³ M. Duszczyk, *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2011, s. 32

Rysunek 1. Koncepcja polityki migracyjnej jako „dachu”



Źródło: *Migration policy. Guidelines for practice*, Centre for International Migration and Development, Berlin 2013, <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-en-migration-policy.pdf> (12 XII 2017).

Poprzez politykę migracyjną w niniejszym artykule rozumieć będziemy całościowość zasad i działań państwa w odniesieniu do migracji zagranicznych z i do państwa (emigracji i imigracji). Będą to „działania władzy, która określa, jaka ludność zamieszkuje w danym czasie dane terytorium”⁴. Jak podsumowują S. Łodziński i M. Szonert, polityka migracyjna państwa to wszelkie jego

działania (zarówno polityczne, jak i legislacyjno-administracyjne) dotyczące regulacji i kontroli wjazdu, pobytu oraz wyjazdu, a także warunków osiedlania się cudzoziemców w danym państwie i nadawania im obywatelstwa, poszukujących w nim (czasowego) zatrudnienia, bądź ochrony ze względów politycznych lub humanitarnych (kwestii uchodźczych) oraz zasad wyjazdu za granicę, a także powrotu i reintegracji własnych obywateli. Włączyć do niej należy także wysiłki państwa zajmowania się osobami związanymi z danym państwem więzami narodowości lub pochodzenia⁵.

Definiując pojęcie polityki migracyjnej warto spojrzeć do oficjalnych dokumentów wydanych przez organa i instytucje Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące kwestii migracji celem sprawdzenia, w jaki sposób widzą one tę problematykę. Przyjęty przez Radę Ministrów w lipcu 2012 r. dokument „Polityka migracyjna

⁴ P. Kaczmarczyk, M. Okólski, *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008, s. 13.

⁵ S. Łodziński, M. Szonert, *op.cit.*, s. 10.

Polski – stan obecny i postulowane działania⁶ nie przywołuje żadnej definicji pojęcia polityka migracyjna, choć lektura jego zawartości wskazuje, że rozumie ją szeroko, także jako politykę wobec polskiej mniejszości poza granicami kraju (aspekt emigracyjny). Szerokie ujęcie definicyjne polityki migracyjnej prezentuje rysunek 1. Odwołuje się on do koncepcji polityki migracyjnej jako „dachu” nad wszystkim, co dotyczy przybyszy w danym kraju oraz diaspory danego państwa poza jego granicami.

Reasumując, zarówno badaczom jak i autorom polityki migracyjnej w Polsce bliższe jest jej szerokie rozumienie, zawierające w sobie elementy polityki wobec imigrantów oraz postępowanie wobec obywateli polskich poza granicami kraju.

Determinanty polskiej polityki migracyjnej po 1989 r.

Jak już wspomniano we wstępie, polityka migracyjna po 1989 r. nie była w Polsce szczególnie istotnym elementem ani polityki zagranicznej państwa, ani też polityki wewnętrznej, w tym bezpieczeństwa i porządku publicznego. Większego znaczenia nabrała dopiero w II dekadzie XXI w. za sprawą kryzysu migracyjnego w Europie i imigracji ukraińskiej w Polsce. Bez wątplenia jednak była pochodną przede wszystkim polityki zagranicznej państwa polskiego, w tym w szczególności jego relacji ze strukturami europejskimi, a podejmowane w tym zakresie decyzje podyktowane były procesem integracji ze strukturami zachodnimi, w tym w szczególności europejskimi. Jak zapisano we wprowadzeniu do wspomnianej już „Polityki migracyjnej Polski”: „od końca lat 90. XX w., polska polityka migracyjna była współkształtowana przez regulacje przyjęte na poziomie międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań prawa wspólnotowego”.

Mimo tego stwierdzenia należy zauważyć, że sytuacja Polski jest odmienna od tej, w jakiej znalazły się kraje „starej” Unii. W II połowie XX w. państwa te zostały krajami imigracji netto (więcej osób przyjmują niż wyjeżdża). Polska tymczasem jest przede wszystkim krajem emigracji oraz tranzytowym (po 1989 r.). A zatem choć jest członkiem UE i tym samym dotyczą jej unijne strategie i polityki migracyjne, jednocześnie powinna budować państwową strategię w tym zakresie, uwzględniającą swoją sytuację. Ta dychotomia powoduje, że po 1989 r. w obszarze polityki migracyjnej mamy do czynienia z jednej strony z procesami dostosowawczymi polskiego prawa do wymogów międzynarodowych (np. ratyfikowanie w 1991 r. Konwencji Genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców), jak i z próbami budowania odmiennych niż UE jako całość czy jej największe pań-

⁶ Dokument został unieważniony w marcu 2017 r., do końca roku 2017 nie wydano nowego w tej sprawie.

stwa polityk narodowych (choćby sprzeciw wobec unijnej polityki migracyjnej wobec uchodźców z terenów Afryki i Bliskiego Wschodu). To, co w dyskursie politycznym często nazywane była niekonsekwencją (jeśli na politykę migracyjną popatrzeć jako na składową polityki zagranicznej) jest więc w istocie pochodną odmiennej niż w przypadku innych krajów Unii sytuacji migracyjnej, w jakiej znajduje się Polska.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto sześć determinant polskiej polityki migracyjnej po 1989 r.:

- 1) polska diaspora na świecie („stara” i „nowa” emigracja);
- 2) swobodny przepływ ludzi na terenie Unii Europejskiej;
- 3) kryzys demograficzny;
- 4) konflikt na Ukrainie;
- 5) nowa polityka migracyjna UE;
- 6) zmiana paradygmatu: polityka migracyjna jako element polityki bezpieczeństwa.

W 1990 r. poza granicami RP mieszkało według różnych szacunków od 15 do 18 mln Polaków (obecnie jest to 18-21)⁷. Choć największe skupiska Polaków znajdowały się w Stanach Zjednoczonych, amerykańska Polonia w kraju widziana była głównie z perspektywy głosów wyborczych oddawanych w kolejnych elekcjach. Głównym adresatem polityki migracyjnej stała się natomiast polska diaspora na Wschodzie, w tym w szczególności osoby, które znalazły się poza granicami Rzeczypospolitej po 1945 r., bądź ich potomkowie, wobec których proponowano różne strategie repatriacyjne. Dominowała retoryka sprawiedliwości i zadośćuczynienia za krzywdy, których doznali w wyniku powstania pojałtańskiego ładu w Europie. Po 2004 r., gdy lawinowo zaczęła rosnąć emigracja zarobkowa do krajów Unii Europejskiej (według danych GUS w końcu 2016 r. na emigracji w UE przebywało ponad 2,5 mln Polaków), zaczęto podejmować wyzwania związane z tym zjawiskiem (od polityk powrotowych wobec emigrantów po politykę upominania się o ich prawa w krajach pobytu – chociażby kontekst Brexitu).

W początkowym okresie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej głównym wyzwaniem dla polskiej polityki migracyjnej było zagwarantowanie emigrantom w krajach Wspólnoty prawa do zatrudnienia na takich samych zasadach jak obywatele tych krajów, a więc bez konieczności uzyskania specjalnych pozwoleń nawet w okresie przejściowym. Dopiero po kilku latach, gdy okazało się, że po wejściu Polski do UE wyjechało do pracy w państwach Wspólnoty prawie 2 mln osób, zaczęto rozmawiać o polityce powrotowej wobec tej grupy Polaków. Połączona z kryzysem demograficznym nowa emigracja stała się wyzwaniem dla państwa.

⁷ Szacunki organizacji Wspólnota Polska na podstawie danych statystycznych, GUS, spisów powszechnych i danych ONZ, <http://www.wspolnota-polska.org.pl> (13 XII 2017).

Członkostwo w Unii przyniosło też nowe wyzwania, w tym w szczególności obowiązki w obszarze chociażby ochrony granic UE po wejściu do strefy Schengen. Przeciwdziałanie nielegalnym migracjom i innym powiązanim z nim przestępstwom i wykroczeniom, było poważnym zadaniem jeszcze zanim zaczął się na dobre kryzys migracyjny z 2014 r. Po wejściu do Unii zweryfikowania wymagała polityka wobec uchodźców, których do tej pory chętnie widziano w uciekających z terenów Federacji Rosyjskiej Czeczenach, ale już nie przedstawicielach krajów Bliskiego Wschodu czy Afryki przetrzymywanych w europejskich obozach dla uchodźców. Polityka migracyjna przestała mieć znaczenie wyłącznie w kontekście sprawiedliwości historycznej oraz w wymiarze demograficznym, stała się zagadnieniem z obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Cytowani już S. Łodziński i M. Szonert⁸, analizując kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce po 1989 r., wskazują na jej cztery etapy:

- 1) „gościna kontrolowana” – polityka migracyjna Polski w latach 1988 – 1997;
- 2) w kierunku członkostwa w Unii Europejskiej – europeizacja polityki migracyjnej Polski w latach 1998 – 2004⁹;
- 3) „paradygmatyczna polityka”? – polityka migracyjna Polski w latach 2005 – sierpień 2015;
- 4) między Unią Europejską a Grupą Wyszehradzką – polska polityka migracyjna wobec „kryzysu migracyjnego” w Europie (sierpień 2015 – kwiecień 2016)¹⁰.

Okres pierwszy zaczyna się w momencie rozpoczęcia demokratycznych przemian ustrojowych państwa, a symbolicznie kończy się uchwaleniem nowej ustawy o cudzoziemcach w 1997 r. Drugi przedział czasowy obejmuje okres do momentu akcesji Polski do UE, trzeci określa „dojrzałe” funkcjonowanie w jej strukturach i kończy się w sierpniu 2015 r., gdy zauważalne stają się zmiany w polityce migracyjnej, będące reakcją na „kryzys migracyjny” w Europie. Podobny podział zaproponowały: M. Lesińska, R. Stefańska i M. Szulecka, wyróżniając etap: instytucjonalizacji (1989-2001), europeizacji (2001-2004) i stabilizacji (do 2010 r.)¹¹.

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto trzy, a nie cztery okresy czasowe. Pierwszy zaczyna się na przełomie lat 80. i 90. i trwa do końca XX w. To czas gdy powstają wewnętrzne przepisy dotyczące polityki migracyjnej, budowany jest zręb instytucjonalny i nadrabiane zaległości z czasu PRL w tym zakresie. Warto pamiętać, że Polska w tym czasie jest nie tylko krajem tranzytowym dla migrantów ze Wschodu, ale także krajem docelowym dla dużej części z nich.

⁸ S. Łodziński, M. Szonert, *op.cit.*, s. 5 i n.

⁹ A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej*, Warszawa 2006, s. 45.

¹⁰ S. Łodziński M. Szonert, *op.cit.*, s. 11

¹¹ M. Lesińska, R. Stefańska, M. Szulecka, *Załącznik 2.1. Rozwój polityki migracyjnej*, [w:] *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (red.), Warszawa 2010, s. 262-264.

Okres drugi to pięć ostatnich lat przed akcesją do Unii Europejskiej oraz pierwsze lata we Wspólnocie, gdy w okresie przejściowym dopasowujemy się wzajemnie, również w obszarze polityki migracyjnej. Konieczność przyspieszenia procesu przyjmowania wspólnotowego dorobku prawnego w ramach negocjacji akcesyjnych do UE legła u podstaw przyjęcia w czerwcu 1997 r. ustawy o cudzoziemcach. Dalszemu uporządkowaniu poddano rozwiązania dotyczące dostępu cudzoziemców do polskiego rynku pracy oraz system zbierania danych statystycznych o cudzoziemcach.

Okres trzeci, datowany mniej więcej od 2005 r., to masowe migracje zarobkowe Polaków do krajów UE (w 2007 r., a więc po trzech latach od akcesji, na emigracji przebywało 2,3 mln osób, co oznacza dwukrotne zwiększenie liczby emigrantów w ciągu 4 lat). Ta zmiana z jednej strony wymaga prowadzenia przez rząd polityki w obszarze ochrony interesów Polaków poza granicami kraju i wspierania migracji powrotnych, ale też wypracowania podejścia co do wykreowanego przez rynek popytu na pracę dla cudzoziemców w Polsce. Po wejściu do Unii w obszarze polityki migracyjnej istotny staje się nie tylko wątek gospodarczy, ale i bezpieczeństwa – od ochrony granicy Wspólnoty przed nielegalnymi imigrantami na długo przed kryzysem migracyjnym z drugiej dekady XXI w. po bezpieczeństwo wewnętrzne rozumiane jako ochrona przed imigrantami ekonomicznymi i uchodźcami w szerokim kontekście (choćby również kulturowym i zdrowotnym).

Polityka migracyjna po 1989 r. w programach polskich partii politycznych

Dokonana na potrzeby niniejszego artykułu analiza treści programów partii politycznych w zakresie polityki migracyjnej miała przede wszystkim charakter jakościowy. Podejście takie było celowe i zamierzone: M. Cześnik, który próbował analizować programy partyjne metodami ilościowymi przyznaje, że trudności z kodowaniem zmiennych, brak możliwości uwzględnienia kontekstu, w jakich pojawiają się zmienne, o subtelnościach językowych nie wspominając, mogą w niektórych przypadkach dawać mylne wyniki¹². R. Markowski uważa wręcz, że właśnie ten brak kontekstu czyni z badań ilościowych (MRG) metodę „właściwie bezwartościową”¹³.

¹² M. Cześnik, *Zawartość programów polskich partii politycznych – zastosowanie metody MRG do ilościowej analizy treści*, [w:] I. Słodowska, M. Dołbakowska, *Wybory 2007. Partie i ich programy*, Warszawa 2011, s. 14.

¹³ *System partyjny i zachowania wyborcze: dekada polskich doświadczeń*, R. Markowski (red.), Warszawa 2002, s. 292.

Tabela 1. Kwestie migracyjne w programach wyborczych polskich polityków i partii politycznych

Rok i rodzaj wyborów	Ugrupowanie polityczne / kandydat na prezydenta	Element programu / cytat
1990 prezydenckie	Lech Wałęsa Stan Tymiński Tadeusz Mazowiecki	„Polska jest otwarta na wszystkich swoich rodaków poza jej granicami”. „Polonia to najlepszy ambasador Polski poza jej granicami. Sam jestem tego przykładem”. „Musimy umożliwić powrót do ojczyzny wszystkim tym, którzy niesprawiedliwie znaleźli się poza jej granicami”.
1991 parlamentarne	Partia Wolności Stronnictwo Demokratyczne Wyborcza Akcja Katolicka Mniejszość Niemiecka Białoruski Komitet Wyborczy Blok Wyborczy Mniejszości	„Umożliwimy powrót do kraju wszystkim, którzy czują się Polakami, w szczególności okrutnie doświadczonym Rodakom ze Związku Sowieckiego”. „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”. Obrona praw Polaków na dawnych kresach wschodnich RP. „Zabezpieczenie praw mniejszości, w tym pełnoprawnego udziału w życiu politycznym, społecznym, kulturalnym i gospodarczym Polski”. Aspekty współpracy gospodarczej, rozwoju kultury białoruskiej w Polsce, w tym nauczania języka, tolerancja dla mniejszości. Program przygotowany przez związki mniejszości czeskiej, słowackiej, ukraińskiej i litewskiej w całości poświęcony ich funkcjonowaniu w Polsce oraz relacjom Polski z krajami pochodzenia mniejszości.

1993 parlamentarne	Unia Demokratyczna Ruch dla Rzeczypospolitej	<p>„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 (...)”.</p> <p>„MSZ musi skutecznie bronić praw mniejszości polskich w krajach sąsiednich i aktywizować stosunki z Polakami rozproszonymi po świecie. (...) 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”.</p>
1995 prezydenckie	Jan Pietrzak	<p>„Ok. 1/4 Narodu mieszka poza granicami Kraju. Wszyscy oni muszą wiedzieć, że nad Wisłą mogą liczyć na serdeczność, na specjalne zainteresowanie, a nawet na szczególne przywileje. Wolna Polska nie może lekceważyć żadnego Rodaka”.</p>
1997 parlamentarne	Ruch Odbudowy Polski	<p>„Uszczelnimy granice i zahamujemy napływ przestępców ze Wschodu”.</p> <p>„Przynajmniej 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 (...). Zapewnimy wszystkim Polakom rozrzuconym na świecie prawne potwierdzenie ich obywatelstwa polskiego i umożliwimy im udział w wyborach do władz Rzeczypospolitej Polskiej”.</p>
2000 prezydenckie	Polskie Stronnictwo Ludowe Jan Łopuszański	<p>„Celem polityki zagranicznej powinno być wsparcie dla Polaków żyjących za granicą i rozwijanie ich kontaktów z Ojczyzną. (...) PSL będzie współdziałał z organizacjami i środowiskami polonijnymi na całym świecie, dla utrzymania więzi z Macierzą, realizacji aspiracji Polonii oraz prowadzenia wzajemnie korzystnej współpracy”.</p>
2001 parlamentarne	-	<p>„Nie jest rzeczą normalną, by przekraczanie granic Polski (...) było łatwiejsze dla przedstawicieli krajów europejskich niż dla Rodaków zza Bugi”.</p>

Rok i rodzaj wyborów	Ugrupowanie polityczne / kandydat na prezydenta	Element programu / cytaty
2005 parlamentarne	Prawo i Sprawiedliwość	„Zapewnimy godne warunki rozwoju i pielęgnowania tożsamości narodowej mniejszości polskiej za granicą, szczególnie na Białorusi. Opracujemy i wprowadzimy w życie program współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Podejmiemy działania zmierzające do poszanowania zabytków kultury polskiej znajdujących się na Litwie, Białorusi i Ukrainie” „zapewnienie udziału w życiu kulturalnym narodu Polakom zamieszkałym poza granicami kraju”.
2005 prezydenckie	Polskie Stronnictwo Ludowe	Koncepcja rasowego separatyzmu – osiedlanie ras w krajach ich pochodzenia.
2007 parlamentarne	Lewica i Demokraci	–
2010 prezydenckie	Platforma Obywatelska	Polscy emigranci to „siedemnasty region”, którego trwałą więź z krajem należy „umocnić i utrzymać”. (...) „Wymaga to rozwiązań prawnych, ale także aktywności stosownych służb i urzędów dyplomatycznych, wspierających działalność kulturalną i odpowiadających za politykę społeczną. (...) 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’ (...).” „Poakcesyjnej emigracji należy się szczególne wsparcie poprzez zapewnienie stałego kontaktu z krajem, jego językiem i kulturą. (...) Stworzymy w kraju warunki do ich szybkiego powrotu nad Wisłę. (...) Planujemy objęcie wracających ulgami podatkowymi. Rozważymy przeprowadzenie abolicji podatkowej dla wracających z zagranicy”. „Naszym priorytetem pozostanie ochrona tych, którym grozi bezpośrednie niebezpieczeństwo, tak jak w przypadku Polaków z Donbasu (...)” Odwołanie do uchwalonej z inicjatywy PiS Karty Polaka.

<p>2011 parlamentarne</p>	<p>Sojusz Lewicy Demokratycznej</p>	<p>„przysiężymy dużą wagę do utrzymywania więzi Polonii z Macierzą”.</p> <p>„Kontieczne jest przygotowanie i wdrożenie polskiej polityki migracyjnej, obejmującej takie kwestie jak: wykorzystanie potencjału migracji powracających Polaków, przyjęcie wspólnotowej polityki migracyjnej, przekształcenie Karty Polaka w instrument zachęcający zagranicznych obywateli pochodzenia polskiego do osiedlania się i podejmowania pracy w naszym kraju”.</p> <p>„(...) Należy wspierać postulaty mniejszości polskiej także na Litwie oraz Białorusi”.</p> <p>„PSL widzi problemy Polonii, dlatego na listach wyborczych naszego ugrupowania są ich przedstawiciele”.</p> <p>„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”.</p> <p>„Polacy na świecie to cenny kapitał, jak i zobowiązanie. Podejmiemy szereg działań, aby ten kapitał wzmocnić, a zobowiązanie wypełnić”.</p> <p>„Planujemy zapewnienie polskiej diasporze reprezentacji jako 'wyraz szacunku dla dorobku i współczesnego znaczenia Polonii oraz potwierdzenie przekonania, że Polska jest solidarną wspólnotą kultury”.</p> <p>„Szczególnego wsparcia udzielimy placówkom i organizacjom prowadzącym nauczanie języka polskiego za granicą”.</p>
<p>2015 prezydenckie</p>	<p>Adam Jarubas Marian Kowalski</p>	<p>„Miejsce Polaków jest tutaj w kraju, a nie na zmywaku w Anglii, czy na budowie w Niemczech”.</p> <p>„Oprę się o zasady: praca w Polsce najpierw dla Polaków, polska ziemia i handel w polskich rękach”.</p> <p>„Pragnę być Prezydentem kilkudziesięciu milionów Polaków w kraju, na Kresach i na emigracji. (...) Po 1989 nie wykorzystaliśmy potencjału emigracji niepodległościowej (...) dlatego powołałam reprezentatywną Radę Społeczną przy Prezydencie z przedstawicielami Polaków z kraju, z Kresów i z emigracji”.</p>

Rok i rodzaj wyborów	Element programu / cytaty
2015 parlamentarne	<p>„Utrzymanie czterech unijnych swobód: przepływu towarów, osób, usług i kapitału jest absolutnie kluczowe”.</p> <p>„Jednym z zadań rządu jest zapewnienie utrzymania więzi Polonii i Polaków mieszkających za granicą z krajem oraz tworzenie zachęt dla tych osób do powrotu lub przesiedlania się do Polski. Zwiększamy wsparcie dla szkół za granicą uczących języka polskiego. Zapewnimy stypendia dla Polaków z zagranicy i osób pochodzenia polskiego podejmujących studia w Polsce, wsparcie dla osób osiedlających się w Polsce oraz szkolenia dotyczące zakładania i przenoszenia działalności gospodarczej”.</p>
Nowoczesna Platforma Obywatelska	<p>„Rozsądna polityka wobec imigrantów. Przyjmując imigrantów zarobkowych, powinniśmy kierować się sytuacją na polskim rynku pracy i kwalifikacjami zawodowymi osób chcących zamieszkać w Polsce. Otwarcie się na imigrantów jest uzasadnione trendami demograficznymi w ostatnich 25 latach. (...) Europa solidarna z uchodźcami i wobec nich. Polska powinna przyjmować osoby uciekające przed wojną, dbając jednocześnie o ich społeczną integrację i ochronę bezpieczeństwa publicznego. Koszty utrzymania uchodźców powinna ponosić Unia Europejska”.</p>
Zjednoczona Lewica Prawo i Sprawiedliwość	<p>„Ze względu na istniejące zagrożenia (imperializm rosyjski, nielegalna migracja, terroryzm) Straż Graniczna zostanie wzmocniona i przekształcona w służbę o charakterze policyjno-wojskowym”.</p> <p>„Siłą Polski są Polacy rozsiani po całym świecie. W wymiarze narodowym, najważniejszym celem polityki zagranicznej zawsze będzie nakaz działania na rzecz naszych rodaków – w kraju i za granicą (...)”.</p> <p>„Szczególnie dużo wysiłku poświęcimy na wsparcie dla lokalnych polskich inicjatyw i mediów polonijnych oraz szkolnictwa w języku polskim (...)”.</p> <p>„Szczególną troską objęte zostaną także wszystkie miejsca polskiej pamięci rozsiane po całym świecie (...)”.</p> <p>„Będziemy konsekwentnie i stanowczo egzekwować w rozmowach dwustronnych obowiązek przestrzegania praw polskich mniejszości narodowych (...)”.</p> <p>„Stworzymy mechanizmy stałej współpracy pomiędzy Polakami pozostającymi za granicą a Ojczyzną”.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Analiza programów wyborczych poszczególnych komitetów miała pozwolić na udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) Czy kwestie polityki migracyjnej są obecne w programach wyborczych polskich ugrupowań politycznych?
- 2) Jak istotne miejsce w nich zajmują?
- 3) Jakie kwestie szczegółowe są poruszane w tym obszarze i czy można zaobserwować zmianę w tym zakresie na przestrzeni omawianego okresu?
- 4) Czy można wskazać kwestie/rodzaj podejścia charakterystyczny dla danego typu ugrupowań?

Zestawienie zebranego w wyniku kwerendy danych materiału zawiera tabela 1. Analiza zebranego materiału pozwala na postawienie następujących wniosków:

- 1) Kwestie polityki migracyjnej nie były obecne we wszystkich kampaniach prezydenckich i parlamentarnych po 1989 r. – nie poruszały ich chociażby oficjalne dokumenty ugrupowań w czasie kampanii prezydenckich z 2005 i 2010 r. oraz w czasie kampanii parlamentarnej w 2001 r. Trudno ocenić, dlaczego akurat w tych kampaniach główne ugrupowania nie zajmowały się polityką migracyjną. Należy jednak pamiętać, że wybory prezydenckie w 2005 r. zdominowane były z jednej strony silnie kwestiami zwalczania korupcji i „układu” oraz zarysowanym na lata podziałem na „Polskę liberalną” i „Polskę solidarną”, a kampania z roku 2010 – katastrofą smoleńską. Z kolei wybory parlamentarne z 2001 r., w wyniku których po czterech latach rządów prawicy zjednoczonej w AWS do władzy powróciła lewica, zdominowane zostały rozliczeniem czterech wielkich reform wprowadzanych po 1997 r. przez rząd Jerzego Buzka.
- 2) Poza ugrupowaniami reprezentującymi mniejszości zamieszkujące teren RP, które do momentu zmiany ordynacji wyborczej, sposobu rejestrowania komitetów wyborczych i wprowadzenia progów w wyborach próbowały swoich szans w wejściu do parlamentu, dla żadnego innego ugrupowania politycznego polityka migracyjna nie była kwestią nadrzędną i nie pojawiała się w programach wyborczych na pierwszych stronach. Na marginesie warto dodać, że różne ugrupowania widzą ją w różnych obszarach życia społecznego – np. PO w kampaniach z 2011 i 2015 roku w dziale „społeczeństwo i rodzina” pisała o planach stworzenia programów powrotowych dla unijnej migracji, podczas gdy PiS widział politykę migracyjną jako element aktywnej polityki zagranicznej (wobec Polonii), realizowanej poza granicami kraju chociażby poprzez programy wspomagające rozwój kultury i języka polskiego, polityki historycznej (oddanie sprawiedliwości tym, którzy kiedyś znaleźli się poza granicami państwa polskiego) czy bezpieczeństwa (nowe zadania i uprawnienia dla Straży Granicznej w związku ze wzrostem nielegalnych migracji). Odmiennie zagadnienie widziała Zjednoczona Lewica, która w 2015 r. z jednej strony apelowała o rozsądną

politykę wobec migrantów w kontekście demograficznych i gospodarczych potrzeb Polski, a z drugiej pisała o obowiązkach Europy (i Polski) wobec osób uciekających przed wojną i prześladowaniami politycznymi.

- 3) Programy wyborcze, tworzone przez polskie partie polityczne na potrzeby kolejnych głosowań, odnosiły się do tych kwestii, które były aktualnymi względem kolejnych elekcji problemami do rozwiązania przez rząd i parlament. W pierwszym okresie (lata 1990-1998) głównym zagadnieniem poruszonym w programach była kwestia zadośćuczynienia rodakom ze Wschodu, ale też, co ciekawe – w programach ugrupowań reprezentujących mniejszości zamieszkujące terytorium RP – problemy związane z ich funkcjonowaniem w Polsce oraz relacji rządu z krajem ich pochodzenia. W okresie drugim (1999-2005) nie widać istotnej zmiany podejścia – głównym tematem pozostaje stosunek wobec polskiej diaspory poza granicami kraju, w tym w szczególności ich praw (Karta Polaka). Brak odniesień do pozycji potencjalnych przyszłych emigrantów zarobkowych po akcesji do Unii (o UE wspomina w swoim programie kandydat na prezydenta w 2000 r. Jan Łopuszański mówiąc, że nie jest sprawiedliwe iż prościej będzie do Polski wjechać obywatelom innych państw Unii niż rodakom zza Bugu). W okresie trzecim (po 2006 r.) pojawia się podejście do polityki migracyjnej jako elementu polityki bezpieczeństwa (uszczelnienie granicy w programie PiS w 2015 r.), ale także wciąż obecny jest wątek zadośćuczynienia wobec Polaków na Wschodzie i ich repatriacji. Zdarza się, że prezentowany jest w zestawieniu z wątkiem relokacji uchodźców z obozów w Grecji i Włoszech (program PiS w 2015 r.). We fragmentach programów dotyczących wsparcia rodzin mowa jest (PiS, PO, SLD/ZL) o konieczności wspierania powrotów młodych emigrantów do Polski. Tylko Zjednoczona Lewica podnosi wprost problem uchodźców, niezwykle istotny w toczonej debacie, ale w programach praktycznie pomijany, a więc solidarności z uciekającymi przed wojną. W programie tego ugrupowania można też znaleźć istotny, acz osamotniony w porównaniu z pozostałymi programami wątek spojrzenia na imigrantów przez pryzmat potrzeb polskiej gospodarki.
- 4) W analizowanym materiale nie zaobserwowano podejścia do wybranych wątków polityki migracyjnej, które byłoby typowe tylko dla jednego ugrupowania (koalicji partyjnej). W kwestii zadośćuczynienia wobec Polaków na Wschodzie wszystkie partie, które do tego wątku się odnoszą, prezentują w zasadzie zbieżną postawę – trzeba im pomóc, w miarę możliwości repatriować, wspierać utrzymanie polskości (język, kultura) tam, gdzie mieszkają. I choć PiS będzie zapowiadało rozwijanie Karty Polaka, a PO zaproponuje jej zniesienie, to jest to spór na poziomie operacyjnym, nie strategicznym. U kandydatów i ugrupowań prawicowych zauważalna jest

tendencja do widzenia polityki migracyjnej w kategoriach polityki bezpieczeństwa (np. migranci jako zagrożenie dla obywateli RP), ale nie jest ono na tyle silnie wyeksponowane w analizowanych programach, aby traktować je jako widoczny trend. Nawet lewica tylko raz w analizowanym okresie zamieszcza w programie zapis mogący świadczyć o lewicowej wrażliwości na potrzebujących (chodzi o politykę wobec uchodźców w programie ZL z 2015 r.). Jedyne w przypadku ugrupowań/organizacji reprezentujących konkretne mniejszości zamieszkujące terytorium RP widać wyraźny trend do zajmowania się wyłącznie losem reprezentowanych wyborców (partie jednej sprawy).

Podsumowanie

Choć nie była obecna we wszystkich kampaniach wyborczych po 1989 r., polityka migracyjna stała się istotnym elementem partyjnych programów polskich ugrupowań politycznych ostatnich 25 lat. Sytuowana w obszarze polityki rodzinnej (społecznej), demograficznej, zagranicznej, historycznej, gospodarczej, wreszcie – w polityce bezpieczeństwa, na stałe weszła do zagadnień poruszanych w krajowych kampaniach wyborczych. Zapisy programów partyjnych w tym obszarze nie zawsze odzwierciedlają bieżącą dyskusję publiczną w kwestii zagadnień mieszczących się w tematyce polityki migracyjnej, są raczej powtarzaniem tego, co chcą usłyszeć polonijni wyborcy (jesteście dla nas ważni, będziemy się starali pomóc wam w powrocie do Polski), ale jest to dość typowe dla programów wyborczych w ogóle. Bez wątplenia więc warto jest prowadzenie dalszych badań i analiz w omawianym zakresie.

Abstract

Paulina Polko

Migration policy in programmes of polish political parties after 1989

Although migration policy wasn't the most important theme of election campaigns in Poland after 1989, different ways of understanding it, number of touched motives and classification as an element of foreign, social, historical or security policy makes it as an interesting subject of research. The article aims to present migration policy in programmes of polish political parties and their critical analysis.

Keywords: migration policy, immigrants, refugees, safety policy, migration policy

References

- Cześniak, M., *Zawartość programów polskich partii politycznych – zastosowanie metody MRG do ilościowej analizy treści*, [in:] *Wybory 2007. Partie i ich programy*, I. Słodowska, M. Dołbakowska (eds.), Warszawa 2011.
- Duszczyk, M., *Polska polityka imigracyjna a rynek pracy*, Warszawa 2012.
- Fiń, P., Legut, A., Nowak, W., Nowosielski, M., Schöll-Mazurek, K., *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „IZ Policy Papers” 2013.
- Kaczmarczyk, P., Okólski, M., *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, Warszawa 2008.
- Lesińska, M., Stefańska, R., Szulecka, M., *Załącznik 2.1. Rozwój polityki migracyjnej*, [in:], *Transformacja nieoczywista. Polska jako kraj imigracji*, A. Górny, I. Grabowska-Lusińska, M. Lesińska, M. Okólski (eds.), Warszawa 2010.
- Łodziński, S., Szonert, M., „Niepolityczna polityka”? *Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989-2016 (kwiecień)*, „CMR Working Papers” 2016, nr 90/148.
- Matyja, R., Siewierska-Chmaj, A., Pędziwiatr K., *Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu*, Warszawa 2015.
- Stefańska, R., Szulecka M., *Rozwój polityki migracyjnej Polski: otwarcie granic – regulowanie imigracji – kontrolowane otwarcie*, „Biuletyn Migracyjny” 2014, nr 50.
- System partyjny i zachowania wyborcze: dekada polskich doświadczeń*, R. Markowski (red.), Warszawa 2002.
- Weinar, A., *Europeizacja polskiej polityki migracyjnej*, Warszawa 2006.

Paulina Polko – dr politologii, adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego na Wydziale Nauk Stosowanych Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej. ORCID: 0000-0002-9770-7373