Szczególne znaczenie Polonii i Polaków za granicą dla państwa polskiego nie wynika z samego faktu istnienia emigracji, ale z tego, jak dużą część polskiej wspólnoty narodowej ona stanowi. Na świecie jest wiele diaspor liczebniejszych od polskiej, jednakże, jeżeli spojrzymy na ilość Polaków zagranicą – wg danych MSZ ponad 18 mln – zobaczymy, że jest ona równa niemal połowie liczby obywateli Polski.

W dokumencie „Plan współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2014 r." czytamy, że polska diaspora jest szósta co do wielkości w świecie, proporcjonalnie do liczby ludności.[ref] http://www.msz.gov.pl/resource/add94038-7544-40bc-8320-bc5363503be1:JCR[/ref] Stawia to nas wśród największych diaspor świata, takich jak żydowska, włoska, grecka, irlandzka czy ormiańska.

Co więcej, wiele wskazuje, że liczba Polaków za granicą będzie rosnąć. Wg opublikowanego w 2014 r. badania Instytutu Millward Brown, tylko 17 proc. Polaków deklaruje, że nie rozważa wyjazdu z Polski za pracą, a 4 proc. nie ma opinii na ten temat.[ref]http://www.workservice.pl/Dla-pracodawcow/Ekspert-HR-komentuje/Emigracyjny-efekt-domina[/ref] W tej sytuacji Polonia ma znaczenie strategiczne i powinno ono być odzwierciedlone odpowiednim priorytetem i rangą instytucji państwowych, powołanych do współpracy z Polakami za granicą. Warto pokrótce przyjrzeć się, w jaki sposób ta współpraca jest zorganizowana w Polsce, i jakie modele stosowane są za granicą wśród narodów posiadających równie dużą diasporę.

Organizacja współpracy z Polonią i Polakami za granicą

Sprawami związanymi z Polonią i Polakami za granicą zajmuje się **Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą**, będący jednostką MSZ. Najwyższym rangą urzędnikiem „dedykowanym" Polonii jest wiceminister Tomasz Orłowski, powołany 1 września 2014 r. na stanowisko **Podsekretarza Stanu ds. Współpracy Rozwojowej, Polonii oraz Polityki Wschodniej i Azjatyckiej**. Oznacza to, że w gestii wiceministra leży nie tylko Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, ale również Departament Wschodni, Departament Azji i Pacyfiku oraz Departament Współpracy Rozwojowej. Jak czytamy na stronie MSZ, Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą „kooperuje przede wszystkim z Departamentem Konsularnym, z departamentami terytorialnymi, które koncentrują się na stosunkach bilateralnych Polski z poszczególnymi państwami i zagadnieniach regionalnych, z Departamentem Prawno-Traktatowym (...) oraz z Biurem Pełnomocnika ds. Postępowań Przed Międzynarodowymi Organami Ochrony

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Praw Człowieka” [ref]http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/wladz_i_organy_panstwa_wobec_spraw_polonijnych/[/ref] Wydaje się, że warte rozważenia byłoby dodatkowe podniesienie rangi Polonii tak, by aktywność zajmującego się nią ministra była poświęcona wyłącznie sprawom Polonii i Polaków za granicą.

[mc4wp_form id=”84″]

MSZ nie jest jedynym aktorem w zakresie realizacji współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Poza MSZ, role przypadają kolejnym ministerstwom: Ministerstwu Edukacji Narodowej (Wydział Oświaty Polskiej za Granicą w Departamencie Współpracy Międzynarodowej, Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą), Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwu Kultury i Dziedzictwa Narodowego Narodowej (Departament Współpracy z Zagranicą i Departament Dziedzictwa Kulturowego), Ministerstwu Gospodarki, Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, oraz Ministerstwu Sportu i Turystyki. Ponadto, na stronie MSZ znajduje się wykaz instytucji zajmujących się Polonią, w tym organizacji pozarządowych. Obok Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie”, Fundacji „Semper Polonia” i Fundacji „Polonia” figurują tam m.in. tak różne jednostki jak Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Biblioteka Narodowa w Warszawie, Instytut Pamięci Narodowej, Centrum Języka i Kultury Polskiej dla Polonii, Ośrodek Badań nad Migracjami UW, Dom Polonii w Pułtusku, Muzeum Emigracji w Gdyni, Muzeum Dyplomacji i Wychodźstwa Polskiego w Bydgoszczy, czy Komisja Współpracy z Polonią Polskiego Komitetu Olimpijskiego.[ref]http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/instytucje_wspolpracy_z_polonia/[/ref]

Całość koordynowana jest w ramach **Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą**, posiadającego status organu pomocniczego Rady Ministrów. Zespół zbiera się raz na półtora miesiąca, a w jego ramach funkcjonują różne grupy robocze. Pytanie jednak brzmi, na ile mocno jest w stanie absorbować uwagę rządzących sprawami Polonii w sytuacji, gdy podobnych organów jest wiele – 55 organów pomocniczych i 19 pełnomocników Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, oraz 20 zespołów powoływanych do rozpatrywania określonej sprawy lub grupy
spraw.[ref]http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/285,Organy-pomocnicze.html
[/ref] Dodatkową potencjalną słabością jest brak swojego biura – bieżącą obsługą

prac zespołu zajmuje się MSZ. Ponadto, jeszcze w 2012 r. w sprawozdaniu z prac Zespołu można było przeczytać, że jego mankamentem jest także częste reprezentowanie nominalnych członków przez pracowników danego resortu niższego szczebla, co ograniczało swobodę podejmowania decyzji.[ref]http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/bierecki/3501oa.pdf[/ref]

Istnieją również dwie stałe komisje w parlamencie, sejmowa **Komisja ds. Łączności z Polakami za Granicą** i senacka **Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą.** Sejmowa komisja obraduje mniej więcej raz w miesiącu, i m.in. wysłuchuje informacji urzędników państwowych, opiniuje kandydatów na konsulów i ambasadorów, zgłasza dezyderaty, wysłuchuje postulatów polskich środowisk zagranicznych, zgłasza projekty ustaw itp. Komisja senacka również odbywa posiedzenia około jednego razu w miesiącu, wysłuchuje informacji urzędników państwowych, spotyka się z przedstawicielami Polonii, organizuje spotkania i konferencje.

Podsumowując, tak znaczna liczba podmiotów zainteresowanych we współpracy z Polonią to pozytywne zjawisko, jednakże nie sposób uniknąć pytania o przepływ informacji, systemowe know-how, pamięć instytucjonalną i kwestię zarządzania. Być może rozwiązaniem łatwym do szybkiego wdrożenia i jednocześnie tanim byłoby w takiej sytuacji ustanowienie **Pełnomocnika Rządu ds. Kontaktów z Polonią i Polakami za Granicą**, dysponującego swoim biurem, podobnie jak ma to miejsce np. w przypadku Pełnomocnika Rządu ds. Dialogu Międzykulturowego czy Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania.

Zagraniczne modele współpracy z diasporą

Wg raportu Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji i Instytutu Polityki Migracyjnej, opublikowanego w 2010 r., najczęściej spotykane sposoby umiejscowienia instytucji zajmujących się daną diasporą to utworzenie odrębnych jednostek takich jak urząd, agencja, biuro itp. (17 państw świata), utworzenie departamentu na poziomie ministerstwa, najczęściej pracy lub spraw zagranicznych (18 państw[ref] Raport oryginalnie wskazuje 17 państw i nie zawiera utworzonego w 2009 r. Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą [/ref]), albo wręcz utworzenie odrębnego ministerstwa (21 państw).[ref]http://www.migrationpolicy.org/pubs/thediasporahandbook-Chapt4.pdf[/ref]

Z formalnego punktu widzenia najwyższy priorytet przyznany jest sprawom diaspory w państwach, które utworzyły do tego celu specjalnie wydzielone ministerstwa. Z polskiej perspektywy interesujące są rozwiązania w państwach, w których życiu emigracja odgrywa historycznie podobnie ważną rolę. I tak, oddzielne ministerstwa istnieją m.in. w Izraelu[ref] https://www.knesset.gov.il/govt/eng/GovtByNumber_eng.asp [/ref], Armenii[ref]http://www.mindiaspora.am/en/index[/ref], Gruzji[ref]http://diaspora.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=72[/ref] i Indiach[ref]http://moia.gov.in[/ref]. Ministerstwo ds. Religii i Diaspory istniało w Serbii, następnie w 2012 r. został z niego wydzielony Urząd ds. Diaspory i Serbów w Regionie. Z kolei w Izraelu funkcję taką pełniło Ministerstwo Dyplomacji Publicznej i Diaspory, przekształcone ostatecznie w 2013 r. w departament i włączone do kancelarii premiera.[ref] http://www.jewishjournal.com/israelife/item/israel_ministry_of_public_diplomacy_and_diaspora_affairs_has_closed_its_gat [/ref] Jednakże kwestie diaspory nadal pozostały wydzielone na szczeblu ministerstwa, przechodząc do nowego Ministerstwa ds. Jerozolimy i Diaspory. Warto przy tej sposobności zwrócić uwagę na występujące w Izraelu **połączenie tematyki diaspory z dyplomacją publiczną**. Dyplomacja publiczna służy budowie *soft power* i realizowana jest często przy współpracy organizacji i inicjatyw obywatelskich. Polska oczywiście również prowadzi dyplomację publiczną, w 2014 r. zgodnie z informacjami z posiedzenia Komisji Spraw Łączności MSZ przeznaczył na ten cel 23,5 mln zł, z czego na Instytuty Polskie prawie 13 mln zł.[ref]http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/8BA824C7AC2EA682C1257D4D00498E12/%24File/0362807.pdf, str. 6[/ref] Zaangażowanie w to Polonii wydaje się naturalnym krokiem i byłoby idealnie, gdyby działania w obszarze dyplomacji publicznej wpisywały się szerzej w strategię wobec Polonii i Polaków za granicą – zgodnie zresztą z zaleceniami ekspertów, warto bowiem zmierzać ku temu, by dysponujące odpowiednim finansowaniem, samodzielne instytucje państwowe odpowiadające za współpracę z Polonią w jak największym stopniu nawiązywały w swoich działaniach do celów rozwojowych państwa.[ref]http://publications.iom.int/bookstore/free/Diaspora_Handbook_EN_For_Web_28May2013.pdf, str. 94[/ref]

Tymczasem Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej oraz Departament Ekonomiczny, oba potencjalnie istotne dla współpracy z Polonią, znajdują się nie w gestii wiceministra właściwego dla Polonii, a w gestii Podsekretarza Stanu ds. Polityki Afrykańskiej i Bliskowschodniej,

Dyplomacji Publicznej i Ekonomicznej.

Jeżeli chodzi o rozwiązania na poziomie departamentów, to stosowane są one m.in. właśnie w Polsce, Irlandii, Rumunii, Niemczech, Albanii i na Węgrzech. W 2014 roku w Irlandii podniesiono rangę departamentu Irish Abroad Unit w ramach Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Handlu, powołując i stawiając na jego czele pierwszego w dziejach Irlandii ministra ds. diaspory[ref]http://www.thejournal.ie/diaspora-minister-jimmy-deenihan-1575486-Jul2014/[/ref] w randze *Minister of State*, czyli *de facto* sekretarza stanu.[ref]http://www.migrantproject.ie/index.php/news/134-new-minister-of-state-for-the-diaspora[/ref] Innym przykładem są Węgry, gdzie istnieje Sekretariat Węgrów za Granicą, kierowany przez Podsekretarza Stanu i umiejscowiony przy Ministerstwie Spraw Publicznych i Sprawiedliwości.

Oddzielne ciała – urzędy, biura, agencje – zajmujące się sprawami diaspory posiadają m.in. wspomniana wcześniej Serbia, Szwajcaria, Bułgaria, Chiny, Słowacja czy Polska (omawiany uprzednio Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków). Warto jednak ponownie podkreślić, że w Polsce zespół ten nie posiada swojego biura i jest zwoływany raz na jakiś czas, podczas gdy w pozostałych wymienionych państwach mamy najczęściej do czynienia z samodzielnie działającymi instytucjami z wydzielonym budżetem, odpowiednią rangą i personelem. Przykładowo, w Słowenii funkcję taką sprawuje Urząd ds. Słoweńców za Granicą, na którego czele stoi minister bez teki.[ref] http://www.uszs.gov.si/en [/ref] Około 20 osób zatrudnia w Bułgarii Agencja ds. Bułgarów za Granicą[ref]http://www.aba.government.bg/[/ref], również około 20 osób pracuje w słowackim Urzędzie ds. Słowaków Żyjących za Granicą.[ref]http://www.uszz.sk/[/ref]

Jedno z najciekawszych rozwiązań zaproponowały obywatelom za granicą te państwa, które pozwoliły im wybierać swoich przedstawicieli do parlamentów krajowych. W Europie są to Włochy, Francja, Chorwacja i Portugalia. W Polsce od lat ma miejsce dyskusja, czy sensowne jest wliczanie głosów oddawanych przez obywateli RP za granicą do okręgu wyborczego nr 19, podzielonego na dwie części – miasto Warszawę i głosy zagraniczne. We włoskim parlamencie obywatelom włoskim żyjącym za granicą przyznawanych jest 12 miejsc w Izbie Deputowanych i 6 miejsc w Senacie. Włosi za granicą mogą zgłaszać swoje kandydatury i głosować w 4 obwodach geograficznych – Europie, Rosji i Turcji; Ameryce Południowej; Ameryce Północnej i Środkowej oraz Afryce, Azji, Oceanii i Antarktyce.[ref]http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/en/sezioni/sala_stampa/notizie/news/2013_02_20_general_elections.html[/ref] Podobne

rozwiązania stosuje Francja (11 przedstawicieli do parlamentu wybieranych w 11 okręgach zagranicznych)[ref]http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Les_11_circonscriptions_electorales_pour_l_election_des_deputes_representant_les_Francais_etablis_hors_de_France.pdf?[/ref], Chorwacja (maksymalnie do 14 przedstawicieli do parlamentu, 1 okręg, w zależności od frekwencji)[ref]http://www.croatia.eu/article.php?lang=2&id=26[/ref] i Portugalia (2-4 przedstawicieli w zależności od frekwencji, 2 okręgi).[ref] http://www.electionresources.org/pt/index_en.html#SYSTEM [/ref] **W Polsce postulat przeznaczenia mandatów senatorskich dla przedstawicieli Polonii był już podnoszony w programie wyborczym PiS w 2011 r. Warto rozważyć korzyści, jakie mogłoby przynieść stworzenie okręgów wyborczych, w których Polonia mogłaby wybierać swoich kandydatów (uzależniając ich ilość od frekwencji).** Specjalna ranga emigracji w życiu danego narodu wymaga specjalnych rozwiązań. Skoro Polska może zagwarantować przedstawicielom mniejszości niemieckiej zwolnienie z wymogu przekroczenia progu 5% w skali kraju (w tym przypadku chodzi o to, że mniejszość skupiona jest głównie w województwie opolskim), to możliwe są specjalne regulacje motywowane szczególną sytuacją danej grupy wyborców.[ref]http://www.mniejszoscniemiecka.eu/komitet-wyborczy3/283-nie-mamy-nic-zagwarantowane[/ref] Taką szczególną grupą wyborców są właśnie Polacy za granicą.

Podsumowanie

Warto zastanowić się nad tym, czy obecny model pozwala w pełni wykorzystywać coraz bardziej rozbudowywane przez poszczególne ministerstwa i urzędy *know how* w zakresie współpracy z Polonią i Polakami za granicą. Teoretycznym centrum jest Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą, jednak obraduje on czasowo. Dochodzi do tego praca stałych komisji parlamentarnych oraz Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą. Nie istnieje tym samym jedna rządowa agencja, „skrzynka kontaktowa", która kumulując i przetwarzając całość informacji dotyczącej polityki polonijnej realizowanej przez wszystkie zaangażowane podmioty gwarantowałaby, że cenna wiedza nie zostanie rozproszona lub wręcz stracona.

Jeżeli za punkt wyjścia przyjmiemy, że Polska zalicza się do państw o największej diasporze na świecie, to wydaje się, iż wciąż istnieje potrzeba debaty nad wprowadzaniem nowych rozwiązań zmierzających do podniesienia rangi

wzajemnych stosunków. Rangi, która chociaż teoretycznie jest wysoka i panuje wokół niej *consensus* polityczny, to wciąż jeszcze może być wyższa – by wspomnieć uwagę posła Dziedziczaka, że od 2007 r. żaden minister spraw zagranicznych nie spotkał się z Komisją ds. Łączności z Polakami za granicą[ref]http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/3160E74A248202B7C1257D65004B5EB4/%24File/0374507.pdf[/ref]. Jest to kwestia filozofii stojącej za całokształtem stosunków Polski z Polonią i Polakami za granicą. Zapraszamy do tej debaty przede wszystkim tych, którzy żyjąc za granicą poczuwają się do polskości i więzi z państwem polskim, rozumianym jako wspólnota Polaków.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].