

dr hab. Andrzej Szeptycki

Różnorodność etniczna społeczeństwa polskiego – stan faktyczny, aspekty prawne i polityczne, rekomendacje

Spółeczeństwo polskie staje się coraz bardziej zróżnicowane pod względem etnicznym. W Polsce zamieszkuje od 516 tys. do 1,35 mln przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych oraz od 457 tys. do 2,1 mln cudzoziemców. Ich łączna liczba sięga zatem 3,2 mln osób. Obserwowany w ostatnich latach napływ cudzoziemców ma pozytywne następstwa dla gospodarki. Zarazem procesy imigracyjne sprzyjają zmniejszeniu dystansu pomiędzy Polakami a największą grupą imigrantów – Ukraińcami.

Polskie prawodawstwo gwarantuje określone prawa obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych. Prawo UE nakazuje równe traktowanie przebywających w Polsce obywateli innych państw Unii Europejskiej. Bardziej ograniczone prawa (ogólny zakaz dyskryminacji) przysługują cudzoziemcom spoza UE. Konstytucja z 1997 r. definiuje naród polski w kategoriach obywatelskich („My Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”). W praktyce w dyskursie politycznym nadal dominuje koncepcja narodu etnicznego, rozumianego jako wspólnota oparta na historii i tradycji.

W opinii polskich władz polityka oświatowa i polityka kulturalna mają służyć wzmocnieniu postaw patriotycznych, często ze szkodą dla przedstawicieli innych grup etnicznych. Można sądzić, że władze polskie są niechętne rozwiązaniom istniejącym na gruncie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym; podejmują również pewne działania na rzecz ich ograniczenia. Dyskurs antyimigrancki był ważnym instrumentem Prawa i Sprawiedliwości zwłaszcza w kampanii wyborczej w 2015 r. i po objęciu władzy przez tą partię. Pod rządami PiS Polska nie wypracowała strategii imigracyjnej, która określałaby kto powinien osiedlać się w naszym kraju.

Wskazane jest odejście od dyskursu wykluczającego na rzecz dyskursu inkluzyjnego, uczynienie z polityki oświatowej narzędzia budowy nowoczesnego społeczeństwa, nie narodu, wypracowanie rzeczywistej strategii imigracyjnej, określającej w szczególności działania na rzecz integracji imigrantów, rozwój systemu pomocy dla imigrantów, szersze włączenie przedstawicieli mniejszości etnicznych i imigrantów w życie polityczne, przeciwdziałanie ksenofobii, wreszcie podjęcie szerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz mniejszości narodowych i imigrantów.

Podstawowe dane

Spółeczeństwo polskie staje się coraz bardziej zróżnicowane pod względem etnicznym. Osoby mieszkające w Polsce i nie będące Polakami można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza z nich to mniejszości narodowe i etniczne. Wedle ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. mniejszość narodowa lub etniczna to „grupa obywateli polskich, która spełnia (...) następujące warunki: w sposób istotny odróżnia się od pozostałych obywateli językiem, kulturą lub tradycją; dąży do zachowania swojego języka, kultury lub tradycji; ma świadomość własnej historycznej wspólnoty narodowej i jest ukierunkowana na jej wyrażanie i ochronę; jej przodkowie zamieszkiwali obecne terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej 100 lat”¹.

Wedle danych ze spisu powszechnego z 2011 r. 516 tys. osób zadeklarowało jako jedyną inną niż polska identyfikację narodowo-etniczną; ponadto 834 tys. ankietowanych wskazało na dwie identyfikacje – polską i niepolską.

¹ Dz. U. 2005 Nr 17, poz. 141, z późn. zm.

Do najliczniejszych grup należeli Ślązacy (418 tys., w tym 362 tys. osób, które uznały się wyłącznie za przedstawicieli mniejszości śląskiej), Niemcy (odpowiednio 49 i 26 tys.), Białorusini (37 i 31 tys.), Ukraińcy (36 i 26 tys.), Kaszubi (17 i 16 tys.)². Wyniki te wzbudziły pewne kontrowersje, jeśli chodzi o ich rzetelność³, ale są najbardziej kompletnymi danymi, jakimi dysponujemy.

Drugą grupą to przebywający w Polsce cudzoziemcy. Najczęściej stosuje się wobec nich pojęcie „imigranci”, choć pojęcie to nie jest jednoznacznie zdefiniowane na gruncie prawa krajowego czy międzynarodowego; dlatego nie wykorzystuje się jej w statystykach⁴. Wedle danych z początku 2021 r. w Polsce przebywało 457 tys. cudzoziemców, którzy mieli ważne dokumenty pobytowe. Najliczniejsze grupy stanowili obywatele Ukrainy – 244,2 tys. osób, Białorusi – 28,8 tys., Niemiec – 20,5 tys., Rosji – 12,7 tys., Wietnamu – 10,9 tys. i Indii – 9,9 tys., Włoch⁵. Wedle niewiele wcześniejszych danych większość wspomnianych osób (272 tys.), przebywało w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy (od 3 miesięcy do 3 lat).

² Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno-społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych, Warszawa, marzec 2012 rok, s. 18, https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/lu_nps2011_wyniki_nsp2011_22032012.pdf

³ Zob. np. P. Popieliński, Problematyka narodowościowa w spisach powszechnych ludności 2002 i 2011 roku w kontekście mniejszości niemieckiej w Polsce, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2013, nr 21, 128 – 159; S. Łodziński, Etniczność i jej miary. Przypadek pytań „etnicznych” w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności w Polsce w 2011 roku, Barbara Bossak-Herbst, Małgorzata Głowacka-Grajper, Michał Kowalski (red.), Antropologiczne inspiracje. Księga Jubileuszowa dla Profesor Ewy Nowickiej, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013, s. 161-178.

⁴ Do imigrantów zalicza się z reguły osoby, które przybyły do danego kraju w celach zarobkowych lub edukacyjnych, ale już nie biznesowych czy turystycznych. Wyróżnia się imigrantów długookresowych (pobyt powyżej 12 miesięcy) i krótkookresowych (pobyt powyżej 3 miesięcy); do tej ostatniej kategorii zalicza się często pracowników sezonowych. Od imigrantów, którzy przybyli do danego kraju w celu osiedlenia się lub długotrwałego pobytu dobrowolnie, należy odróżnić uchodźców, którym przyznano taki status na podstawie Konwencji Genewskiej, uznając że dana osoba „opuściła swój kraj pochodzenia, ponieważ odczuwa uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, poglądów politycznych, przynależności do określonej grupy społecznej” (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515).

⁵ Cudzoziemcy w Polsce po 2020 r., <https://udsc.gov.pl/cudzoziemcy-w-polsce-po-2020-r/>.

Nie ulega wątpliwości, że w Polsce przebywa w praktyce zdecydowanie więcej cudzoziemców. Wynika to w szczególności z faktu, że pobyt do 3 miesięcy nie wymaga otrzymania zezwolenia na pobyt, co jest dogodnym rozwiązaniem m.in. dla pracowników sezonowych z Ukrainy. Pod koniec 2019 r. w oparciu o rejestry administracyjne Główny Urząd Statystyczny podjął próbę oszacowania ilu jest w Polsce realnie cudzoziemców. Wedle jego szacunków było ich 2,1 mln, w tym 1,35 mln obywateli Ukrainy, 105 tys. obywateli Białorusi, 77 tys. obywateli Niemiec, 37 tys. obywateli Mołdawii i tyle samo Rosji, 33 tys. obywateli Indii. Należy zauważyć, że pobyt części tych osób (np. pracowników sezonowych w Ukrainy) ma charakter krótkookresowy. W tym samym studium GUS odnotował, że liczba cudzoziemców w Polsce w początkowym okresie pandemii COVID-19 spadła o ok. 223 tys., czyli o nieco ponad 10%⁶.

Relatywnie niewielka część cudzoziemców przebywających w Polsce otrzymuje polskie obywatelstwo. W latach 2015 – 2019 obywatelstwo Polski nabyło 26 tys. osób, w tym prawie 11 tys. w drodze nadania obywatelstwa przez prezydenta i 13 tys. w drodze uznania za obywatela Polski⁷. W pierwszym przypadku obywatelstwo nadaje prezydent, a ustawa o obywatelstwie z 2009 r. nie stawia nie określa dodatkowych warunków, które należy spełnić; w drugim przypadku należy spełnić określone wymogi (kilkuletni legalny pobyt w Polsce, znajomość języka polskiego)⁸. Najczęściej obywatelstwo polskie nabywają obywatele Ukrainy, Białorusi, Rosji i Niemiec.

Łącznie w Polsce przebywa zatem obecnie ok. 3,2 mln osób, które nie identyfikują się lub tylko po części identyfikują się z narodowością polską.

Korzyści i zagrożenia

Napływ cudzoziemców (przede wszystkim Ukraińców) do Polski stanowił wymierną korzyść dla polskiej gospodarki. Wedle szacunków Narodowego Banku Polskiego w latach 2013 – 2018 przyczynił się on do wzrostu o 0,5 p.p. polskiego PKB rocznie.

⁶ Populacja cudzoziemców w Polsce w czasie COVID-19, 04.06.2020, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6329/12/1/1/populacja_cudzoziemcow_w_polsce_w_czasie_covid-19.pdf.

⁷ Rocznik demograficzny 2020, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020, s. 465.

⁸ Dz.U. 2012 poz. 161.

Zarazem należy odnotować wysoką kwotę prywatnych transferów pieniężnych imigrantów za granicę (16 mld PLN, 0,7% PKB w 2019 r.), która przekroczyła wielkość transferów od obywateli polskich pracujących poza krajem. Stawki płac dla imigrantów są zwykle podobne jak w przypadku płac dla obywateli Polski na podobnych stanowiskach, natomiast ponad 1/3 imigrantów pracuje znacznie więcej niż 40 godzin tygodniowo. Ponadto migranci często zatrudniani są na stanowiskach nie wymagających kwalifikacji⁹.

W Polsce nie prowadzono pogłębionych badań dotyczących zróżnicowania etnicznego i jego konsekwencji społeczno-polityczne. Analizy tego zagadnienia z krajów zachodnich wskazują, że może mieć ono zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa. Ważną rolę odgrywa w tym kontekście sytuacja ekonomiczna (niższy status społeczny określonych grup negatywnie wpływa na ich stosunki z lokalną społecznością¹⁰), czy rozmieszczenie przestrzenne (gettoizacja sprzyja konfliktom¹¹). Napływ cudzoziemców sprzyja wzrostowi popularności sił politycznych o orientacji nacjonalistycznej i antyimigranckiej¹². Natomiast bliskość kulturowa i ekonomiczna sprawia, że różnorodność etniczna przynosi pozytywne efekty¹³. Te wnioski zasadniczo potwierdza sytuacja w Polsce, przynajmniej jeśli chodzi o największą grupę imigrantów – Ukraińców. W ciągu minionych dwu dekad istotnie poprawiło się postrzeganie Ukraińców w Polsce i Polaków na Ukrainie; zmniejszył się dystans dzielący oba społeczeństwa. Ważnym czynnikiem sprzyjającym temu procesowi był rozwój bezpośrednich kontaktów pomiędzy Polakami i Ukraińcami, związany w szczególności z obecnością ukraińskich imigrantów w Polsce¹⁴.

⁹ P. Strzelecki, Imigranci w polskiej gospodarce – raport z badań ankietowych, Departament Statystyki Narodowy Bank Polski, Warszawa, lipiec 2020 r., <https://www.nbp.pl/publikacje/migracyjne/imigranci-vii2020.pdf>.

¹⁰ N. Letki, Does Diversity Erode Social Cohesion? Social Capital and Race in British Neighbourhoods. „Political Studies”, 2008, nr 56 (1), s. 99-126.

¹¹ J.E. Oliver, J. Wong, Intergroup Prejudice in Multiethnic Setting, „American Journal of Political Science”, 2003, nr 47 (4), s. 567-582.

¹² N.A. Harmon, Immigration, Ethnic Diversity, and Political Outcomes: Evidence from Denmark, „Scandinavian Journal of Economics”, 2018, nr 120, s. 1043-1074.

¹³ A. Akay i in., Ethnic diversity and well-being, „Journal of Population Economics”, 2017, nr 30, s. 265–306.

¹⁴ J. Fomina et al., Polska–Ukraina, Polacy–Ukraińcy. Spojrzenie przez granicę, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.

Stan prawny

Konstytucja RP stwierdza, że wszyscy są wobec prawa równi; nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32). Dotyczy to zarówno obywateli Polski, jak i cudzoziemców.

W odniesieniu do obywateli polskich należących do mniejszości narodowych i etnicznych konstytucja gwarantuje im wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (art. 35). Postanowienia te konkretyzuje Ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. Ustawa zakazuje dyskryminacji osób należących do mniejszości i działań na rzecz ich asymilacji. Przyznaje im prawo do używania własnego języka, w tym w kontaktach z administracją samorządową na najniższym poziomie, tj. na poziomie gminy; potwierdza ich prawo do nauki własnej historii i kultury. Władze państwowe mają obowiązek wspierać działalność zmierzającą do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości poprzez dotacje na m.in. instytucje kulturalne, wydawanie książek, wspieranie programów telewizyjnych i audycji radiowych¹⁵. Trzeba zauważyć, że oprócz przywołanych wcześniej kryteriów określających mniejszości narodowe i etniczne, ustawa o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2005 r. zawiera enumeratywną listę mniejszości, których dotyczy. Do mniejszości narodowych zalicza Białorusinów, Czechów, Litwinów, Niemców, Ormian, Rosjan, Słowaków, Ukraińców i Żydów. Do mniejszości etnicznych Karaimów, Łemków, Romów i Tatarów.

Językiem regionalnym w rozumieniu ustawy jest język kaszubski. Ustawa nie uznaje więc w szczególności istnienia mniejszości śląskiej (najliczniejszej z perspektywy danych NSP z 2011 r.), ani języka śląskiego.

¹⁵ Dz. U. 2005 Nr 17, poz. 141, z późn. zm.

Polska jest również stroną najważniejszych dokumentów regulujących prawa mniejszości narodowych: Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych (otwarta do podpisu w 1995 r., ratyfikowana przez Polskę w 2000 r.) i Europejskiej karty języków regionalnych lub mniejszościowych (otwarta do podpisu w 1992 r., ratyfikowana przez Polskę w 2008 r.).

Ustawa o cudzoziemcach z 2013 r. określa zasady i warunki wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski, ich pobytu na tym terytorium i wyjazdu z niego, a także organy właściwe w tych sprawach. W efekcie nie podejmuje ona kwestii praw przysługujących cudzoziemcom ani polityki państwa wobec tej grupy mieszkańców¹⁶. Obowiązujące w Polsce prawodawstwo przyznają określone uprawnienia jedynie pewnym konkretnym grupom cudzoziemców. Pierwsza z nich to obywatele innych państw UE. Prawodawstwo unijne przewiduje pełną równość traktowana obywateli UE – mają być oni traktowani tak jak obywatele danego państwa (art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej). Dotyczy to w szczególności wszelkich aspektów stosunku pracy. Ponadto obywatele państw UE mają prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium Polski (art. 21 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), a ci którzy mieszkają w Polsce mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych (art. 22 ust. 1 TFUE).

Druga grupa to osoby pochodzenia polskiego, w szczególności te zamieszkałe partnerami w azjatyckiej części byłego ZSRR. Ich status reguluje ustawa o repatriacji z 2000 r. określająca zasady nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji¹⁷, a także ustawa o Karcie Polaka z 2007 r.¹⁸ Aby uzyskać Kartę Polaka należy m.in. wykazać, że jest narodowości polskiej, lub że przodkowie byli narodowości polskiej, lub przedstawić zaświadczenie organizacji polskiej potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej. Posiadacz Karty Polaka ma prawo podejmować w Polsce pracę bez konieczności ubiegania się o zezwolenie, rozpocząć studia na analogicznych zasadach jak obywatele Polski (a zatem w wielu przypadkach – za darmo), korzystać w stanach nagłych z bezpłatnej opieki zdrowotnej. Karta Polaka nie zastępuje obywatelstwa polskiego, niemniej pozwala uzyskać zezwolenie na pobyt stały, o ile jej posiadacz ma zamiar osiedlić się w Polsce.

¹⁶ Dz.U. 2013 poz. 1650, z późn. zm

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1472

¹⁸ Dz.U. 2007 nr 180 poz. 1280

Praktyka polityczna i jej następstwa

W okresie 1945 – 1990 Polska była krajem relatywnie jednorodnym etnicznie. Sytuacja taka była następstwem historii, przede wszystkim tragicznych wydarzeń II wojny światowej (eksterminacja Żydów, zmiana granicy wschodniej i utrata terytoriów etnicznie w większości ukraińskich i białoruskich, wysiedlenia Niemców i pozostałych w Polsce Ukraińców i Białorusinów), ale także polityki ówczesnych władz Polski. Komuniści dążyli do stworzenia społeczeństwa homogenicznego pod względem etnicznym zgodnie z koncepcjami przedwojennej narodowej demokracji – przede wszystkim dlatego że zarówno z perspektywy Warszawy, jak i Moskwy ułatwiało to rządzenie państwem¹⁹.

Konstytucja z 1997 r. przeciwstawiła koncepcji narodu etnicznego wizję narodu obywatelskiego. Potwierdza to jej preambuła („My Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”). W praktyce w dyskursie politycznym, zwłaszcza od 2015 r., koncepcja narodu etnicznego pozostała dominująca. Wymiernym, choć nie jedynym tego przejawem jest częściowa rezygnacja z pojęcia „obywatele” na rzecz określenia „Polacy”. To dyskurs o charakterze wykluczającym, a nie inkluzyjnym, pomijający mniej lub bardziej świadomie wszystkich, którzy mieszkają w Polsce, ale nie czują się w pełni Polakami.

W programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2019 r. – podkreślającym skądinąd, że naród jest wspólnotą nie tylko kulturową, ale i polityczną – słowo „obywatele” pada 48 razy, a „Polacy” – 140 razy²⁰. Obejmując ponownie urząd w 2020 r. Andrzej Duda stwierdził „Władza pochodzi z woli narodu – i naród wyraził swoją wolę w wyborach. To Polacy mają prawo zadecydować, kto ma być ich prezydentem – głową państwa. I zadecydowali”²¹. Polski prezydent jasno określił przy innej okazji, co jego zdaniem kształtuje tę wspólnotę narodową.

¹⁹ T. Snyder, *Rekonstrukcja Narodów Polska, Ukraina, Litwa, Białoruś 1569-1999*, Fundacja Pogranicze, Sejny 2006.

²⁰ Polski model państwa dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości 2019, http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf.

²¹ Orędzie Prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym, 06.08.2020, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,1137,oredzie-prezydenta-przed-zgromadzeniem-narodowym.html>.

To historia, religia, tradycja, kultura i szacunek dla tych, którzy zginęli za Polskę²². Podobną wizję prezentuje premier Mateusz Morawiecki. Jego zdaniem Polacy to wspólnota wychowana na dziełach Sienkiewicza; „to wielki naród z wielką przeszłością”, który zasługuje na wielką przyszłość²³.

W opinii polskich władz polityka oświatowa i polityka kulturalna muszą służyć wzmocnieniu postaw patriotycznych. Należy budować i odbudować polską pamięć – budować etos polskich bohaterów, opowiedzieć Polsce i światu o „naszych wybitnych rodakach”²⁴. Takie założenie jest w pełni zrozumiałe. Niestety w praktyce często przekłada się ono na działania skierowane wprost lub pośrednio przeciwko mieszkańcom Polski nie czującym się Polakami – zarówno będącymi obywatelami Polski, jak i cudzoziemcami. Dotykają one pamięci zbiorowej wspomnianych grup lub zwiększają niechęć do nich większości społeczeństwa. W styczniu 2018 r. zmieniono ustawę o Instytucie Pamięci Narodowej. W efekcie IPN miał się zajmować zbrodniami nie tylko nazistowskimi i komunistycznymi, ale i tymi popełnionymi przez „ukraińskich nacjonalistów i członków ukraińskich formacji kolaborujących z Trzecią Rzeszą”. Ponadto ustawa penalizowała publiczne i niezgodne z prawdą przypisywanie narodowi lub państwu polskiemu odpowiedzialności za przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości, ale także pomniejszanie odpowiedzialność rzeczywistych sprawców tych zbrodni²⁵ – chodziło tu w szczególności o Holokaust.

²² Por. Przemówienie prezydenta Andrzeja Dudy z okazji 1050-lecia Chrztu Polski, 14.04.2016, <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,36,przemowienie-prezydenta-andrzeja-dudy-z-okazji-1050-lecia-chrztu-polski.html>.

²³ Stenogram exposé Mateusza Morawieckiego 2019, 19.11.2019, <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expos-mateusza-morawieckiego-2019>.

²⁴ Stenogram exposé premier Beaty Szydło, 18.11.2015, <https://www.gov.pl/web/premier/stenogram-expos-premier-beaty-szydlo>.

²⁵ Ustawa z 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. 2018 poz. 369.

Ustawa ta została krytycznie przyjęta przez Ukrainę, Izrael, a także przez mieszkańców w Polsce Ukraińców²⁶ i Żydów²⁷. Mniejszość białoruska negatywnie ocenia propagowany przez obecne władze kult żołnierzy wyklętych, w szczególności Romualda Rajsa „Burego”, który dokonał pacyfikacji kilku białoruskich wsi na początku 1946 r.²⁸ Polskie władze chętnie sięgają również po retorykę antyniemiecką – przypominają o odpowiedzialności Niemiec za II wojnę światową, a także zarzucają im egoistyczne realizowanie swoich interesów w ramach UE, sprzeczną z interesami Polski współpracę w ramach projektu Nord Stream 2, czy próby ingerencji w wewnętrzne sprawy polskie za pomocą obecnych na polskim rynku mediów należących do niemieckich wydawców.

Prawa mniejszości narodowych i etnicznych są lepiej umocowane w prawie polskim i międzynarodowym, dlatego trudne byłoby ich całościowe zakwestionowanie. Wyrывkowe działania w tym kierunku jednak były i są podejmowane. Istniejąca od lat 90. ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu sprawia, że tylko skonsolidowana geograficznie mniejszość niemiecka może liczyć na posiadanie przedstawicieli w parlamencie.

Periodycznie podejmowano próby zmierzające do ograniczenia praw mniejszości do przysługującego im prawa do kultywowania własnych tradycji, czego przykładem mogą być kilkukrotne zapowiedzi likwidacji lub ograniczenia emisji „Telenowyn” – emitowanego w TVP programu dla mniejszości ukraińskiej. W 2017 r. MSWiA odmówiło finansowania jakichkolwiek projektów realizowanych przez mniejszość ukraińską i mających na celu upamiętnienie 70. akcji „Wisła” – deportacji Ukraińców i Łemków z południowo-wschodniej Polski na „Ziemie Odzyskane” w 1947 r.²⁹

²⁶ P. Tyma, Trudne poniedziałki czyli dlaczego Ukraińcy protestują przeciwko nowelizacji ustawy o IPN, 11.03.2018, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,23122445,trudne-poniedzialki-czyli-dlaczego-ukraincy-protestuja-przeciwko.html>.

²⁷ Schudrich: Ustawa o IPN to nie jest fałszowanie historii, ale jej język jest za mało klarowny, 05.02.2018, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1102397,schudrich-ustawa-o-ipn-to-nie-jest-falszowanie-historii-ale-jej-jezyk-jest-za-malo-klarowny.html>.

²⁸ M. Budyta-Budzyńska, Mniejszość białoruska w Polsce – dwanaście lat po przyjęciu ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym, „Zoon Politikon”, 2017, nr 8, s. 231-250, <https://www.ejournals.eu/Zoon-Politikon/2017/8-2017/art/12583>.

²⁹ M. Kozubal, MSWiA nie przyznało dotacji organizatorom 70 rocznicy akcji „Wisła”, 16.03.2017, <https://www.rp.pl/Historia/303159846-MSWiA-nie-przyznalo-dotacji-organizatorom-70-rocznicy-akcji-Wisla.html>.

Prawo i Sprawiedliwość jest szczególnie niechętnie postulatowi uznania za mniejszość narodową Ślązaków. Faktem jest, że narodowość śląska nie jest uznana na gruncie ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym z 2003 r. Zarazem trudno pominąć fakt, że właśnie narodowość śląska była najczęściej deklarowaną w NSP 2011. PiS uważa, że „śląskość jest (...) pewnym sposobem odcięcia się od polskości i przypuszczalnie przyjęciem (...) zakamuflowanej opcji niemieckiej”³⁰. W 2016 r., w okresie gdy w województwie śląskim rządziła koalicja PO-PSL, zlikwidowano istniejące od początku lat 90. Śląskie Centrum Dziedzictwa Kulturowego, które stało się częścią Regionalnego Instytutu Kultury w Katowicach. W 2020 r., już po objęciu władzy w województwie przez PiS ten ostatni został przemianowany na Instytut Myśli Polskiej im. Wojciecha Korfańtego. W jego ujęciu odrębność regionu sprowadza się do ludowych tradycji (Instytut proponuje szkołom scenariusze lekcji z zakresu edukacji regionalnej, np. „Śliczna panna ze Śląska, czyli specyfika ubioru regionalnego” albo „Golenie brody, pogrzeb basa i wodzenie niedźwiedzia, czyli karnawałowe zwyczaje”), natomiast na płaszczyźnie politycznej polskość regionu nie ulega wątpliwości („W walce o Górny Śląsk zwycięstwo odniosło serce polskiej kobiety”)³¹. W marcu 2021 r. MSWiA negatywnie zaopiniowało przedstawiony przez KO, PSL i Lewicy projekt nadania językowi śląskiemu – podobnie jak kaszubskiemu – statusu języka regionalnego. Według Ministerstwa „uznawanie istnienia kolejnych dialektów jako języków regionalnych mogłoby w rezultacie doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której społeczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej składałoby się wyłącznie z osób posługujących się odrębnymi językami regionalnymi bez istnienia narodowego języka ogólnego”³². Warto wreszcie zauważyć, że w ramach Narodowego Spisu Powszechnego 2021 (podobnie jak w NSP 2011) lista narodowości przedstawionych do wyboru w spisie nie zawiera narodowości śląskiej, choć każdy obywatel może wpisać ją samodzielnie w rubryce

³⁰ P. Kocyba, R. Riedel, Polskie partie polityczne wobec kwestii śląskiej na przykładzie stosunku do Ruchu Autonomii Śląska, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2015, nr 2, s. 265.

³¹ Por. <https://instytutkorfańtego.pl/>.

³² W. Ferfecki, Język śląski zagrożeniem dla polszczyzny w całym kraju?, 07.03.2021, <https://www.rp.pl/Rzad-PiS/303079920-Jezyk-slaski-zagrozeniem-dla-polszczyzny-w-calym-kraju.html>.

„inna”. Tego typu rozwiązanie jawi się jako próba ograniczenia skali deklaracji na rzecz identyfikacji śląskiej³³.

Prawa cudzoziemców są regulowane w bardziej ograniczonym stopniu. Imigracja do Polski postrzegana jest od dawna przede wszystkim przez pryzmat procedur i mechanizmów instytucjonalnych (rozumianych jako współpraca w ramach administracji rządowej) związanych z kontrolą i bezpieczeństwem migracji, kosztem szerszej dyskusji o celach i kierunkach polityki. Ta ostatnia ma celu przede wszystkim rozwiązywanie konkretnych problemów związanych z wykorzystaniem i oceną wspomnianych procedur i mechanizmów³⁴. Mniejsze znaczenie ma integracja cudzoziemców. W tym obszarze nie stworzono całościowych rozwiązań, jak można sądzić, zarówno w przekonaniu, że większość imigrantów przybywających do Polski wywodzi się z krajów bliskich kulturowo i językowo, jak i dlatego że stworzeniem takiego programu mogłoby być do osiedlania się u nas imigrantów w kraju. Bardziej szczegółowe rozwiązania stworzono jedynie w odniesieniu do uchodźców i repatriantów³⁵. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła dokument zatytułowany *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Proponował on konkretne rozwiązania w zakresie imigracji legalnej, przeciwdziałania nielegalnej imigracji, ochrony cudzoziemców w Polsce i ich integracji (Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej, 2012). Po wyborach w 2015 r. dokument ten został uchylony, gdyż wedle władz nie odpowiadał, wyzwaniom związanym z kryzysem migracyjnym. W efekcie Polska przez kilka lat nie dysponowała całościowymi rozwiązaniami w tym zakresie.

³³ Por. Badanie pełne. Formularz indywidualny. 23.12.2010, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/5781/1/1/nsp_2011_badanie_pelne_wykaz_pytan.pdf; Lista pytań w NSP 2021, <https://spis.gov.pl/lista-pytan-w-nsp-2021/>.

³⁴ S. Łodziński, M. Szonert, „Niepolityczna polityka”? kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2017, nr 43 (2), s. 39 – 66.

³⁵ S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, 2017, nr 37 (2), s. 11 – 39.

W styczniu 2021 r. Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji zaakceptował jak to nazwano „dokument diagnostyczny” *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*³⁶. Dokument zawiera opis sytuacji w takich obszarach jak migracja zarobkowa, czy ochrona cudzoziemców i wskazuje na kluczowe zagrożenia i wyzwania w każdym obszarze; nie proponuje natomiast konkretnych działań, ani ogólnej strategii imigracyjnej. Po konsultacjach społecznych ma on zostać przyjęty przez Radę Ministrów.

Dyskurs antyimigrancki był ważnym instrumentem Prawa i Sprawiedliwości zwłaszcza w kampanii wyborczej w 2015 r. i po objęciu władzy przez tą partię, co było związane z kryzysem imigracyjnym z jakim zmagala się w tamtym okresie UE i sprzeciwem PiS wobec systemowi obowiązkowych relokacji osób ubiegających się o status uchodźców z państw Europy Południowej (najbardziej dotkniętych kryzysem migracyjnym) do innych krajów UE. Masowy napływ migrantów i osób się o status uchodźców przedstawiany był przez PiS jako swoisty podbój Europy³⁷. Jarosław Kaczyński przestrzegał, że „Różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne”³⁸.

ZMIANY SYMPATII DO POSZCZEGÓLNYCH NARODÓW

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arabowie	b.d.	8	16	10	13	15
Białorusini	28	25	37	21	31	31
Niemcy	43	37	46	30	36	36
Romowie (Cyganie)	18	11	21	12	17	20
Ukraińcy	36	27	36	24	31	35
Wietnamczycy	25	21	34	21	-	30
Żydzi	28	23	37	24	31	30

Źródło: M. Omyła-Rudzka (opr.), Stosunek do innych narodów, „Komunikat z badań”, marzec 2020, nr 31, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_031_20.PDF.

³⁶ <https://www.gov.pl/attachment/2a65e5d4-52c5-40ac-ada9-3b3f988f86b9>.

³⁷ E.M. Goździak, P. Márton, Where the Wild Things Are: Fear of Islam and the Anti-Refugee Rhetoric in Hungary and in Poland, „Central and Eastern European Migration Review” 2018, nr 7 (2), s. 125-151.

³⁸ Jarosław Kaczyński boi się, że uchodźcy sprowadzą zarazę? Tak mówił na wyborczym wiecu, 13.10.2015, <https://wyborcza.pl/1,75398,19014711,kaczynski-boi-sie-zarazy.html>.

Trudno jest jednoznacznie ocenić efektywność działań PiS w odniesieniu do polskiego społeczeństwa. W okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości poziom deklarowanego patriotyzmu utrzymywał się na wysokim poziomie, choć nieznacznie osłabł (w 2016 r. za patriotów uważało się „zdecydowanie” 43% ankietowanych, a „raczej” – 45%, w 2018 r. odpowiednio 39% i 49%). Patriotyzm rozumiany jest zgodnie z retoryką PiS – przede wszystkim jako okazywanie szacunku symbolom państwowym (77% – zdecydowanie tak), pielęgnowanie tradycji (64%), wpajanie dzieciom miłości i szacunku do ojczyzny (61%), znajomość historii (54%), a dopiero w dalszej kolejności poszanowanie i przestrzenia prawa (58%) i udział w wyborach (52%)³⁹. Wymierne konsekwencje miał natomiast antyimigrancki dyskurs PiS w okresie kryzysu migracyjnego. W latach 2016 i 2018 skokowo zmalała deklarowana sympatia do większości innych narodowości. Dane z ostatnich lat świadczą jednak o tym, że był to zjawisko o charakterze czasowym.

Rekomendacje

1. Dyskurs władz państwowych powinien mieć charakter inkluzywny. Nie powinien wykluczać określonych grup obywateli, w szczególności tych, którzy nie identyfikują się w narodowością polską, ani stygmatyzować przebywających w Polsce cudzoziemców.
2. Polityka edukacyjna powinna być przede wszystkim narzędziem budowy nowoczesnego społeczeństwa, nie narodu. Tak rozumiana edukacja powinna obejmować znajomość języka polskiego jako podstawowego instrumentu komunikacji społecznej i polskiej historii oraz kultury, które są ważnym zasobem określonych kodów kulturowych. Należy natomiast unikać propagowania dzieł literackich, postaw i wzorców zachowań sprzyjających nietoleracji i ksenofobii.

³⁹ A. Głowacki (opr.), Patriotyzm Polaków, „Komunikat z badań”, sierpień 2018, nr 105, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_105_18.PDF.

3. Polsce potrzebna jest strategia imigracyjna, która odpowiadałaby potrzebom rynku pracy i służyłaby budowie nowoczesnej gospodarki; wedle szacunków w Polsce wciąż jest za mało imigrantów – aby w Polsce nie zabrakło rąk do pracy, do 2060 roku musi się u nas osiedlić aż 5,2 mln osób⁴⁰. Strategia taka powinna nie tylko diagnozować obecną sytuację, w szczególności istniejące wyzwania i zagrożenia, ale wskazywać jakich cudzoziemców Polska chciałaby w pierwszej kolejności przyjąć, czego od nich wymaga i co jest gotowa im zaoferować. Obok strategii zorientowanej na osoby pochodzenia polskiego (ustawa repatriacyjna, Karta Polaka), wskazane jest priorytetowe traktowanie wysoko wykwalifikowanych pracowników i absolwentów szkół wyższych.
4. Strategia imigracyjna powinna również obejmować działania na rzecz integracji cudzoziemców, przy czym tego rodzaju wysiłków nie należy mylić z działaniami na rzecz ich asymilacji, rozumianej jako odrzucenie macierzystej tożsamości. Imigranci powinni lepiej poznać nie tylko polski język, ale i historię i kulturę⁴¹. Zarazem jednak Polacy powinni lepiej poznać swoich niepolskich sąsiadów, kolegów z pracy i z uczelni, ich zwyczaje i tradycje. Należy unikać gettoizacji, która utrudnia integrację (problem ten widoczny jest na polskich uczelniach, gdzie powstają całe grupy składające się w przeważającej części z obywateli Ukrainy, czy w takich miejscach jak Wólka Kosowska, gdzie handel został zdominowany przez Chińczyków i Wietnamczyków). Należy stwarzać okazje do spotkań i dialogu, czemu mogą służyć w szczególności festiwale, wystawy i konferencje pozwalające na lepsze wzajemne poznanie się⁴².

⁴⁰ R. Matyja, A. Siewierska-Chmaj, K. Pędziwiatr, Polska polityka migracyjna. W poszukiwaniu nowego modelu, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego – Wyższa Szkoła Informatyka i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Warszawa – Rzeszów 2015, s. 9.

⁴¹ J. Bińkowski, Ukraińska imigracja do Polski. Analiza zjawiska w kontekście sytuacji na rynku pracy, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu - Warsaw Enterprise Institute, Warszawa – Wojnowice 2017, s. 11.

⁴² J. Bierówka, Opinie studentów ukraińskich na temat ich integracji akademickiej, „Państwo i Społeczeństwo”, 2016, nr 1 (XVI), s. 213.

5. Wskazane byłoby poszerzenie systemu pomocy dla cudzoziemców. Chodzi tu w szczególności o szerszy dostęp do porad prawnych, a także rozpowszechnianie informacji na temat zasad i możliwości podjęcia pracy czy studiów w Polsce. Potrzebne są działania informacyjne skierowane do pracowników różnych urzędów, którzy mają styczność z cudzoziemcami – chodzi tu o administrację państwową i samorządową, ale i o pracowników uczelni, banków itp. Wobec rosnącej liczby imigrantów z Ukrainy i innych państw poradzieckich wskazane byłoby zatrudnianie w większych instytucjach pracowników posługujących się językiem ukraińskim lub rosyjskim.
6. Dobrym rozwiązaniem byłby szerszy udział osób należących do mniejszości narodowych i imigrantów w życiu politycznym. Wskazane byłoby w szczególności zapraszanie na listy wyborcze do Sejmu dysponujących odpowiednimi kwalifikacjami przedstawicieli mniejszości narodowych i imigrantów, którzy otrzymali polskie obywatelstwo. Wskazane byłoby również przyznanie spełniającym określone kryteria imigrantom nie mającym polskiego obywatelstwa ograniczonych praw wyborczych, w szczególności czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. Takie rozwiązanie istnieje w kilkunastu państwach UE⁴³.
7. Konieczne jest przeciwdziałanie ksenofobii w Polsce. Wszelkie działania znieważające lub nawołujące do nienawiści na tle etnicznym lub rasowym przeciwko przedstawicielom mniejszości narodowych lub imigrantom powinny być karane z całą surowością.
8. Działania na rzecz mniejszości narodowych i imigrantów powinny być prowadzone we współpracy z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi te grupy społeczne lub działającymi na ich rzecz, związkami wyznaniowymi, do których należą przedstawiciele wspomnianych grup⁴⁴, a także ośrodkami eksperckimi i akademickimi.

⁴³ K. Groenendijk, Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn, April 2008, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Groenendijk-final%5B1%5D.pdf>.

⁴⁴ Por. R. Bartłomiejski, D. Kowalewska, The role of Greek catholic church in the integration process of labour migrants in Poland, „European Journal of Science and Theology”, 2020, nr 16 (2), s. 107 – 119.