

*Anna Młynarska-Sobaczewska**

Stan prawny i praktyka „polityki powrotów” Polaków pozostałych na Wschodzie

Dramatyczne losy Polaków zamieszkałych lub wysiedlanych w XIX i w pierwszej połowie XX w. na tereny znajdujące się na Wschód od dzisiejszych granic Rzeczypospolitej są jednym z bardziej bolesnych problemów, jakie wciąż pozostają do rozwiązania w polskiej polityce zarówno zagranicznej, jak i wewnętrznej. Kwestia ta jak niewiele innych w istocie nie jest przedmiotem zbyt wielu kontrowersji – ani o charakterze politycznym, ani społecznym. Brak właściwie w dyskursie politycznym czy publicystyce głosów, które zaprzeczałyby potrzebie pomocy i wprowadzenia „polityki powrotów” dla tych, którzy nigdy dobrowolnie Ojczyzny nie opuścili – przeciwnie, zostali jej gwałtownie i przymusowo pozbawieni, albo w wyniku działań wojennych i zmiany granic, albo w wyniku masowych represji stosowanych wobec Polaków.

Polska konstytucja w sposób wyraźny rozstrzyga o potrzebie kultywowania więzi z Polakami pozostałymi za granicą, udzielania im pomocy w zachowaniu związków z narodowym dziedzictwem oraz stwarza konstytucyjne gwarancje osiedlania się na terytorium RP, jednak regulacje ustawowe, a także funkcjonowanie systemu umożliwiającego realizację tych praw przynoszą wciąż bardzo nikłe efekty. Polacy z terenów obecnej Republiki Ukrainy, a także Białorusi i innych krajów położonych w europejskiej i azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego wciąż czekają na przychylność polskich władz publicznych w realizacji „polityki powrotów”, a także pomocy w realizacji swoich praw, jako mniejszości narodowych w państwach, w których – wbrew ich zamiarom albo woli ich przodków – przyszło im żyć. Jednym z bardzo

311

* Dr hab., prof. PAN, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademii Nauk.

niewielu konstytucjonalistów, którzy podejmują tematykę realizacji praw mniejszości polskiej w tych państwach, jest Profesor Dariusz Górecki¹, który także swoją aktywność publiczną w znacznej mierze skierował na ochronę praw Polaków zamieszkałych za wschodnią granicą. Dlatego też tekst dotyczący tych właśnie problemów pozwalam sobie złożyć do niniejszej księgi, uznając, że upomnienie się o los Polaków i krytyczna analiza ram prawnych dotyczących pomocy Polakom pozostałym poza granicami kraju – jako Polonii „najbliższej i najbardziej niebezpiecznej”² – jest ważnym i niezwykle potrzebnym elementem polskiego dyskursu o prawie konstytucyjnym, zwłaszcza jeśli zważyć, że polska konstytucja gwarantuje pewne uprawnienia Polakom na Wschodzie, w szczególności prawo do osiedlenia się w Polsce, czyli w istocie – prawo powrotu do Ojczyzny.

Zagadnienie to dotyczy wciąż ogromnej liczby osób polskiego pochodzenia. Według szacunków organizacji polonijnych i Wspólnoty Polskiej na Wschodzie, tj. w byłych republikach Związku Radzieckiego, przebywa około 2 600 tys. Polaków. Większość z nich mieszka na Białorusi i Ukrainie (po 900 tys. w każdym z państw), na Litwie i w Rosji po 300 tys. Około 100 tys. Polaków mieszka w Kazachstanie, niewiele mniej (90 tys.) w Rosji. Według oficjalnych danych (wynikających ze statystyk podawanych przez państwa zamieszkania, liczba Polaków jest znacznie niższa i przedstawia się następująco (w nawiasie podano odsetek Polaków w stosunku do ogólnej liczby mieszkańców i rok, z którego dane pochodzą):

Nie ma jednak powodu, aby przedkładać oficjalne wyniki spisów, w których obywatele mogą obawiać się podawania informacji o swoim pochodzeniu lub narodowości z wielu powodów, a metodologia spisu często zakłada, że deklarowanie narodowości musi być zgodne z oficjalnymi dokumentami wydanymi przez państwo zamieszkania – nad dane wynikające z obliczeń organizacji polonijnych działających w środowiskach miejscowych³. Widać zatem, że problem dotyczy ogromnej

¹ Profesor zw. dr hab. Dariusz Górecki jest redaktorem dwóch monografii zbiorowych poświęconych tej tematyce: *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki* (Toruń 2009) oraz *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce* (Łódź 2013), a także Autorem licznych artykułów i fragmentów prac zbiorowych w tym zakresie.

² Określenie prof. D. Góreckiego użyte w *Wystąpieniu otwierającym konferencję Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 12.

³ Szerzej: A. Kozłowski, *Karta Polaka – realizacja i oczekiwania*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 208.

liczby Polaków – a jest tym boleśniejszy, że żyją oni często w skrajnie trudnych warunkach i ich los nie wynika ani z ich, ani ich przodków decyzji⁴.

Tabela 1. Oficjalne dane państw, w których zamieszkują Polacy

Państwo	Liczba osób pochodzenia polskiego wg statystyk państwa zamieszkania	Odsetek osób pochodzenia polskiego w populacji	Rok, z którego dane pochodzą (spis powszechny)
Białoruś	396 000	3,9	1999
Litwa	235 000	6,7	2001
Łotwa	60 416	2,5	2000
Kazachstan	34 057	0,02	2002
Ukraina	144 100	0,3	2001
Rosja	73 000	0,05	2002

Źródło: dane zaczerpnięte z raportów Wspólnoty Polskiej, odnotowujących statystyki oficjalnych spisów ludności oraz na podstawie wyników spisu powszechnego w Rosji z 2002 i Kazachstanie z 2002 r.

Konstytucyjne regulacje dotyczące Polaków pozostałych za wschodnią granicą RP a podmiotowe „prawo do powrotu”

313

Konstytucja RP już w preambule wspomina o „wierzach wspólnoty z naszymi rodakami rozszanymi po świecie”, dostrzegając tym samym znaczenie istnienia polskiej diaspory dla bytu Narodu Polskiego i konieczność utrzymania poczucia tożsamości narodowej oraz więzi z Polakami,

⁴ Na ten temat – zamiast wielu: G. Kulka, *Autochtoniczny charakter ludności polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz ludności litewskiej, białoruskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, [w:] D. Górecki (red.), *Dziedzictwo pogranicza...*, s. 25 i n. O utrudnieniach repatriacji w latach powojennych ponadto: Z. Popławski, *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1944–1946*, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek (red.), *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Piła 2008, s. 291–296; L. Kolińska, *Wypędzenie Polaków z terenów Małopolski Wschodniej u schyłku II wojny światowej i zaraz po niej*, [w:] B. Grott (red.), *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 1939–2000*, Warszawa 2004, s. 196 i n.; L. Filipiak, *Repatriacja Polaków z terenu ZSRR*, [w:] M. Almerska, R. Juchnowski (red.), *Polaka i Polacy poza granicami kraju w polskiej polityce i myśli politycznej XX wieku*, Wrocław 2006, s. 256–259, 261; J. Frelak, P. Hut, *Polska wobec rodaków na Wschodzie*, [w:] J. Elrick, J. Frelak, P. Hut (red.), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa 2006. Podsumowanie i obszerna naukowa analiza przesiedleń zawarte są także w pracy *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944–1947* autorstwa W. Borodzieja, S. Ciesielskiego i J. Kochanowskiego (Warszawa 1999).

którzy zgodnie z własnym wyborem albo kaprysem historii znaleźli się poza terytorium Polski. Już w tym miejscu uczynić trzeba uwagę, że regulacja konstytucyjna w żaden sposób ani czasu, ani przyczyn expatriacji nie wyróżnia, stawiając tym samym znak równości wobec tych, którzy uczynili to dla polepszenia swego losu, jak i tych, którzy nigdy takiego wyboru nie dokonali, natomiast z przyczyn od siebie niezależnych (zmiana granic, polityka wysiedleń) znaleźli się poza Polską. Artykuł 6 ust. 2 Konstytucji gwarantuje Polakom zamieszkałym za granicą udzielanie pomocy w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Użycie sformułowania „Polak” oznacza, że prawo do takiej pomocy mają nie tylko obywatele polscy przebywający stale za granicą, ale wszystkie osoby, które czują się Polakami i deklarują w ten sposób swoją narodowość⁵. W szczególności określenie statusu Polaka określa ustawa z 7 września 2007 r. o Karcie Polaka⁶, skierowana do Polaków zamieszkałych na Wschodzie, którzy obywatelstwo polskie utracili albo nie mogli go nabyć, realizując, jak wynika wprost z jej preambuły, postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

314 Prawo do powrotu i osiedlenia się na stałe na terytorium RP osób, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone na podstawie i zgodnie z ustawą, gwarantuje natomiast art. 52 ust. 5 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 maja 2003 r.⁷, przepis ten reguluje materialnoprawne uprawnienie do osiedlenia się w Polsce na stałe przysługujące cudzoziemcom polskiego pochodzenia, stwierdzonego w sformalizowany sposób. Prawo to jest adresowane do osoby, której polskie pochodzenie zostało „zgodnie z ustawą” stwierdzone, musi to być jednak akt ustawowy wydany przez polski parlament, pochodzenie zatem nie może być stwierdzane na podstawie przepisów innych państw.

Prawo do osiedlania się na terytorium polskim dla osób polskiego pochodzenia od początku prac konstytucyjnych traktowane było jako prawo podmiotowe, czyli rodzące uprawnienie wobec władz publicznych państwa polskiego⁸. Jednakże instrumentem do realizacji tego prawa, na-

⁵ B. Banaszak, *Komentarz do art. 6, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 56.

⁶ Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280; 2008, nr 52, poz. 305; nr 214, poz. 1348; nr 216, poz. 1367.

⁷ SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 39.

⁸ Jak przytacza w uzasadnieniu wyroku TK, świadczą o tym dyskusje, odzwierciedlone w „Biuletynie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995, t. X, s. 169; t. XI, s. 215; t. XV, s. 102 i n. W czasie tych dyskusji porównywano przepis do ujęcia przewidzianego w Konstytucji Izraela, gwarantującego osobom pochodzenia żydowskiego powrót z diaspory.

rzędziem operacjonalizacji, jak ujął to Trybunał, stwierdzania polskiego pochodzenia stała się dopiero ustawa z 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁹, przewidująca tryb stwierdzania powyższej przesłanki¹⁰ jako decydującej o przyznaniu prawa osiedlania na terytorium Polski. Ustawa o repatriacji ma jednak bardzo ograniczony zakres podmiotowy, obejmuje bowiem swym zakresem tylko osoby repatriujące się z azjatyckich terenów b. ZSRR¹¹, co nie pozwala w pełnym zakresie realizować prawa podmiotowego, o którym mowa w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Co prawda, Rada Ministrów mogłaby określić, na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ustawy o repatriacji, w drodze rozporządzenia, inne państwa lub inne części Federacji Rosyjskiej, których obywatele polskiego pochodzenia mogliby ubiegać się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, w szczególności, w których osoby polskiego pochodzenia są dyskryminowane ze względów religijnych, narodowościowych lub politycznych – ale tego jak dotąd nie uczyniła. Ponadto repatriacja w rozumieniu ustawy jest przewidziana – co do zasady – tylko dla osób, które przebywają za granicą, a nie tych, które – jako cudzoziemcy – przebywają legalnie w Polsce na podstawie innych tytułów legalizujących ich pobyt¹².

Zatem obecna ustawowa regulacja trybu stwierdzania polskiego pochodzenia uprawniającego do osiedlania się w Polsce na stałe w bardzo wybiórczy i ograniczony sposób określa krąg adresatów, wykluczając przede wszystkim Polaków zamieszkałych na Ukrainie, Litwie, Białorusi, zawężając konstytucyjne prawo do powrotu osób pochodzenia polskiego, o którym mowa w art. 52 ust. 5 Konstytucji. Tymczasem, jak stwierdził w wyroku TK, art. 52 ust. 5 Konstytucji należy do przepisów, które w swej warstwie materialnoprawnej należą do wypadków, „gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej”¹³, co jest cechą decydującą o kwalifikacji

⁹ Dz.U., nr 106, poz. 118 ze zm.

¹⁰ Przed wejściem w życie powyższej ustawy badanie polskiego pochodzenia było przewidziane przez ustawę o cudzoziemcach z 25 czerwca 1997 r., jak i ustawę o obywatelstwie z 15 lutego 1962 r. (Dz.U. 2000, nr 28, poz. 358 ze zm.), choć w obu tych reżimach prawnych stwierdzenie polskiego pochodzenia nie było wyłącznym kryterium przyznania prawa do osiedlenia czy też innych uprawnień (wizy, pozwolenia na pobyt, nadania obywatelstwa).

¹¹ Zgodnie z art. 9 ustawy wizę krajową może dostać tylko osoba polskiego pochodzenia, która przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej.

¹² J. Jagielski, D. Pudzianowska, *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 114–115.

¹³ L. Garlicki, *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1998, s. 43.

konstytucyjnego prawa jako bezpośrednio rodzącego roszczenie dla beneficjenta. Gdy jednak podmiot uprawniony zwróci się ze stosownym żądaniem, aby oprzeć rozstrzygnięcie bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, organ administracyjny jako stosujący prawo skonwertuje jego żądanie na żądanie osiedlenia na zasadach ogólnych. Uprawniony wówczas spotka się z utrudnieniem dotyczącym realizacji proceduralnej przesłanki korzystania z art. 52 ust. 5 Konstytucji, tj. stwierdzenia jego polskiego pochodzenia¹⁴. Co jednak należy raz jeszcze podkreślić, konstytucyjna norma z art. 52 ust. 5 nie może być traktowana jako norma programowa, nietworząca prawa podmiotowego i pozostawiająca kwestię uprawnień konkretnego podmiotu porządkowi ustawowemu¹⁵.

Repatriacja jako instrument realizacji polityki powrotów Polaków pozostałych na Wschodzie

316

Pierwszym w III Rzeczypospolitej aktem prawnym regulującym prawo do powrotu osób pochodzenia polskiego stała się wspomniana już ustawa o repatriacji, która weszła w życie 1 stycznia 2001 r. W jej preambule ustawodawca uznał, że: „powinnością Państwa Polskiego jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie, a zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, i na skutek deportacji, zesłań i innych prześladowań narodowościowych lub politycznych nie mogli w Polsce nigdy się osiedlić”. Ustawodawca zdefiniował repatrianta jako osobę polskiego pochodzenia, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe (art. 1 ust. 2), oraz wprowadził zasadę, że osoba przybywająca do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4). Prawo takie nabywa także dziecko uprawnionego do repatriacji (art. 7 oraz art. 9 ust. 2).

Prawo do repatriacji (wiza repatriacyjna) nie może być natomiast przyznane osobie, która utraciła obywatelstwo polskie nabyte wcześniej

¹⁴ Okoliczność ta stała się podstawą sygnalizacji kierowanej do Sejmu RP przez Trybunał w sprawie SK 21/02 – sygnalizacji pozostawionej przez Ustawodawcę bez odpowiedzi.

¹⁵ Podobnie: B. Banaszak, M. Jabłoński, *Prawo do repatriacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej...*, s. 223, 234.

w drodze repatriacji na podstawie ustawy, repatriowała się z terytorium RP albo PRL na podstawie umów repatriacyjnych zawartych w latach 1944–1957 z republikami radzieckimi i ZSRR do jednej z republik związkowych, w czasie pobytu poza granicami RP działała na szkodę interesów RP albo uczestniczyła lub uczestniczy w łamaniu praw człowieka (art. 8).

Za repatrianta może być także w myśl art. 16 ustawy uznana osoba, przebywająca na terytorium RP – wówczas uznanie za repatrianta jest kompetencją wojewody właściwego dla miejsca zamieszkania takiej osoby. Uznanie za repatrianta osoby przebywającej w Polsce może dotyczyć następujących kategorii osób:

1) studenci i absolwenci polskich szkół wyższych. Osoba taka musi spełniać następujące warunki: być polskiego pochodzenia, przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej, nie zachodzą wobec niej okoliczności wyłączające możliwość nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, o których mowa w art. 8, przebywała na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi (art. 16);

2) osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy nabyły obywatelstwo polskie na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim¹⁶ (art. 41 ustawy o repatriacji), o ile były w dniu uzyskania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelami Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich lub jednego z państw powstałych po jego rozpadzie i są polskiego pochodzenia;

3) osoby polskiego pochodzenia, przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się i do 1991 r. zamieszkujące na stałe przez co najmniej 5 lat, na terytorium objętym zakresem repatriacji (azjatyckie republiki Związku Radzieckiego).

Kluczową przesłanką jest zatem polskie pochodzenie, które ustawa określa jako deklarowanie narodowości polskiej oraz spełnienie łącznie dwóch warunków:

- posiadanie co najmniej jednego z rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków narodowości polskiej,
- wykazanie związku z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

¹⁶ Dz.U. 2000, nr 28, poz. 353.

Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz wykazującą związki z polskością.

Artykuł 6 ustawy wskazuje, że dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie mogą być dokumenty wydane przez polskie władze państwowe lub kościelne, a także przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczące wnioskodawcy lub jego rodziców, dziadków lub pradziadków, a w szczególności: 1) polskie dokumenty tożsamości; 2) akty stanu cywilnego lub ich odpisy albo metryki chrztu poświadczające związek z polskością; 3) dokumenty potwierdzające odbycie służby wojskowej w Wojsku Polskim, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; 4) dokumenty potwierdzające fakt deportacji lub uwięzienia, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; 5) dokumenty tożsamości lub inne dokumenty urzędowe zawierające wpis informujący o narodowości polskiej, a także inne dokumenty, w szczególności o rehabilitacji osoby deportowanej, zawierające wpis informujący o jej narodowości polskiej albo potwierdzające prześladowanie osoby ze względu na jej polskie pochodzenie (art. 6 ust. 1 i 2). Procedurę repatriacyjną wobec osób przebywających poza granicami RP przeprowadza konsul, weryfikując przedstawione dokumenty oraz sprawdzając podczas rozmowy wymagane „związki z polskością”, czyli znajomość języka polskiego i polskich obyczajów i tradycji. Pytania sprawdzające, ułożone przez Komisję Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy udziale etnologów, dotyczą w dużej mierze dość szczegółowych kwestii historycznych i obyczajowych¹⁷, traktowane są jak swego rodzaju „egzamin z polskości”¹⁸. Decyzje w sprawach repatriacji wydaje konsul; od decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Stronie niezadowolonej z decyzji organu odwoławczego służy prawo złożenia skargi do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

Jednakże – co dla praktyki stosowania ustawy ma kluczowe znaczenie – wizę w celu repatriacji można uzyskać tylko po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w Rzeczypospolitej Polskiej („warunków do osiedlenia się” – art. 12 ustawy). Dowodem takim, w myśl art. 12 ust. 2 ustawy o repatriacji, jest:

¹⁷ R. Wyszynski, *Polityka powrotu do ojczyzny na przykładzie Polski, Rosji, Niemiec i Kazachstanu*, <http://www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/> (dostęp 16.11.2015).

¹⁸ M. Gawęcki, *Polacy w Kazachstanie – portret społeczności*, www.wspolnota-polska.org.pl (dostęp 08.10.2015).

1) uchwała rady gminy, zawierająca zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy;

2) oświadczenie obywatela polskiego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej mających siedzibę w Polsce, sporządzone w formie aktu notarialnego, zawierające zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy (przy czym oświadczenie takie może dotyczyć wyłącznie wstępnych, zstępnych lub rodzeństwa tej osoby);

3) uchwała rady powiatu, zobowiązująca starostę do zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej na terenie powiatu.

Natomiast osobie, która nie ma w Polsce zapewnionego lokalu mieszkalnego, konsul wydaje decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji (art. 11 ust. 1).

Zgodnie z art. 21 ustawy, gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udziela się dotacja z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą¹⁹. Dotacja przyznawana jest gminie, której rada gminy podjęła uchwałę, w której zobowiązała się do zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i do zawarcia, na czas nieokreślony, umowy nadającej im tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, a przeznaczona jest na dofinansowanie zadań własnych gminy (art. 21 ust. 2 i 3). Gminy, które zapewniają lokal repatriantowi, otrzymują dotację na mieszkanie, aktywizację zawodową. Nieco bez związku z tym mechanizmem pozostaje obowiązek państwa udzielania pomocy repatriantowi w postaci zwrotu kosztów podróży i jednorazowej pomocy za zagospodarowanie (w wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa GUS), pokrycie kosztów nauki dziecka (miesięczne wynagrodzenie na dziecko) i inne (zwrot kosztów adaptacji lokalu itp.), o których mowa w art. 17 ustawy.

Jak widać zatem, gwarantem osiedlania się repatriantów na terytorium RP ma być – co do zasady – gmina. Gminy jednak nie są zobowiązane do pomocy repatriantom – do nich należy ocena własnych możliwości lokalowych i potencjału migracyjnego, od których uzależniona jest ich inicjatywa. Praktyka realizacji tych przepisów jest wręcz druzgocąca. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w ciągu 10 lat gminy

¹⁹ Dotacja może być przyznana do wysokości kwoty stanowiącej równowartość iloczynu 45 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu ogłaszanego przez wojewodę na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U., nr 71, poz. 733; 2002, nr 113, poz. 984 i nr 168, poz. 1383 oraz z 2003, nr 113, poz. 1069), obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

wystosowały zaledwie 292 zaproszenia do potencjalnych repatriantów (na zaproszenie gminy oczekiwało w 2014 r. około 2 tys. repatriantów)²⁰. Jak wynika z kolei z raportu NIK z 2014 r., gminy, którym przysługują państwowe dotacje na mieszkania dla repatriantów, choć powinny otrzymywać pieniądze z dotacji w ciągu 30 dni od złożenia wniosku, czekają na tę pomoc nawet około 3 miesięcy. Dodatkowo obowiązujące przepisy pomijają starostów w informowaniu o planowanych przyjazdach repatriantów, co utrudnia im terminowe przygotowanie wniosków do wojewodów o udzielenie pomocy z budżetu państwa.

W trudnej sytuacji są też sami repatrianci, którzy na przysługującą im indywidualną pomoc od państwa (jednorazowa pomoc na zagospodarowanie, m.in. zwrot kosztów podróży) muszą czekać nawet blisko rok, zamiast przewidzianych prawem 60 dni²¹. Badanie ankietowe przeprowadzone przez NIK z udziałem 1645 gmin wykazało, że w latach 2009–2013 jedynie w 57 z nich (3,5%) osiedlili się repatrianci. Większość gmin (prawie 70%) miała trudności z zagwarantowaniem im źródeł utrzymania. Najbardziej jednak bolesne są wyniki badań ankietowych, przeprowadzonym na potrzeby kontroli wśród repatriantów – spośród badanych 45 osób, siedem czekało od momentu złożenia wniosku o wizę do przyjazdu do Polski ponad pięć lat, a jedna osoba nawet 10 lat. Od czasu wejścia w życie ustawy o repatriacji, tj. od 2001 do 2010 r. łącznie osiedliło się w Polsce w ramach repatriacji 4245 osób, z roku na rok liczba repatriantów spadała (w roku 2013 liczba repatriantów wynosiła niespełna 4,8 tys.). Z danych MSW wynika, że do końca 2011 r. (ostatnie dostępne informacje) w ramach repatriacji osiedliło się w Polsce 5215 osób. W roku 2011 wydano 178 wiz krajowych w celu repatriacji. W 2011 r. przyjechało do RP 13 Kazachów, 10 Rosjan, 4 Ukraińców. Z 2628 osób, które obecnie czekają na przyjazd do Polski, 1888 mieszka w Kazachstanie, 256 w Uzbekistanie, 197 w Rosji, 98 na Ukrainie²².

O pełnej porażce akcji repatriacyjnej, spowodowanej brakiem współdziałania gmin i nieudolnością władz centralnych, świadczą też dane finansowe. W 2004 r. w budżecie państwa było na ten cel przeznaczonych 15 mln zł, z czego wykorzystano jedynie 10,8 mln. W 2011 r. kwoty te były niższe, ale nadal wydano tylko około 2/3 przeznaczonych na ten cel środków (z 9,1 mln wydano 6,7 mln zł). Za takiego rządu środki do tej pory udało się ściągnąć do kraju nieco ponad 5 tys. osób pragnących powrotu do kraju²³.

²⁰ Cyt. za: K. Opiela, S. Korycki, Z. Socha, M. Osińska (red.), *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Warszawa 2014, s. 29.

²¹ *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, Raport NIK, Warszawa 2014, s. 48.

²² *Polska nie radzi sobie z repatriacją*, „Rzeczpospolita”, 16 XI 2013.

²³ *Ibidem*.

Trzeba zatem uznać, że polityka ułatwienia powrotów Polakom pozostałym na Wschodzie poniosła pełną porażkę – i za jeden z powodów tej porażki uznać trzeba systemowe wady regulacji prawnej w zakresie repatriacji, w szczególności mechanizm uzależniający możliwość przyjazdu i osiedlenia się w kraju od decyzji i możliwości lokalowych gminy, zadeklarowanych w uchwale rady tej jednostki samorządu terytorialnego. Zupełnie inną kwestią – ale podobnie niezrozumiałą w świetle danych demograficznych i znanej przecież historii Polaków na Wschodzie – jest ograniczenie możliwości ubiegania się o repatriację jedynie tym, którzy mieszkają na terytorium azjatyckim. Nieprzystawalność tej regulacji stała się szczególnie widoczna i bolesna w trakcie konfliktu zbrojnego na Ukrainie, którego skutki dosięgły także Polaków. Wiele gmin odmawiało udzielenia schronienia rodakom z Mariupola, powołując się na podmiotowe ograniczenie terytorialne wynikające z ustawy o repatriacji; od wielu miesięcy (w chwili składania niniejszego tekstu) kwestia kilkudziesięciu osób, które pragną uciec z objętego walkami ukraińskiego Mariupola, nie może znaleźć w związku z tym rozstrzygnięcia.

Osoby z Kartą Polaka – status Polaka bez obywatelstwa i prawa osiedlania

321

We wrześniu 2007 r. uchwalona została, długo wyczekiwana przez Polaków pozostałych na Wschodzie, ustawa o Karcie Polaka²⁴. Preambuła ustawy odwołuje się do postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym. Jest to zatem akt normatywny, którego założeniem jest utrzymanie więzi z Polakami poza granicami kraju oraz pomoc w staraniach o zachowanie poczucia tożsamości narodowej i kultywowania języka oraz polskich tradycji. W preambule znalazły się także słowa o wypełnieniu „moralnego obowiązku wobec Polaków na Wschodzie, którzy na skutek zmiennych losów naszej Ojczyzny utracili obywatelstwo polskie, spełniając oczekiwania tych, którzy polskimi obywatelami nigdy wcześniej nie byli, lecz ze względu na swoje poczucie tożsamości narodowej pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego”. Ustawa reguluje przesłanki, procedurę przyznawania oraz przywileje składające się na status osoby, której przyznano Kartę Polaka. Zgodnie z art. 2 Karta taka może

²⁴ Ustawa z 7 września 2007 o Karcie Polaka, Dz.U. 2007, nr 180, poz. 1280.

być przyznana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i spełni łącznie następujące warunki:

1) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów;

2) w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej, lub upoważnionego pracownika organizacji pozarządowej prowadzącej działalność w zakresie pomocy osobom narodowości polskiej zamieszkałym na terenie państw, na terenie których status ten może być przyznany, złoży pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego;

3) wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej, potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat.

Karta Polaka może być przyznana wyłącznie osobie posiadającej obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy lub Republiki Uzbekistanu albo posiadającej w jednym z tych państw status bezpaństwowca (art. 2 ust. 2); może być także przyznana osobie, której polskie pochodzenie zostało prawomocnie stwierdzone zgodnie z przepisami ustawy o repatriacji. Procedura przyznawania Karty Polaka prowadzona jest przez konsula, a w trakcie postępowania dokonuje on weryfikacji znajomości języka i tradycji. Jak wynika z badań ankietowych dominującą tematyką rozmów weryfikujących związek z polskością są polskie zwyczaje – choć zdarzają się pytania w tym zakresie dość drobiazgowe (np. kto jest patronem Krakowa)²⁵.

Zgodnie z art. 3 Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do Narodu Polskiego, co powoduje przyznanie jej posiadaczowi pewnych przywilejów. Posiadaczowi Karty Polaka, zgodnie z art. 6 ustawy, przysługuje:

1) zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶;

²⁵ *Jesteśmy frajerami bez pamięci. Rozmowa na temat repatriacji Polaków ze Wschodu z dr. Robertem Wyszyńskim, A. Stępnia, www.rebelya.pl (dostęp 10.10. 2015).*

²⁶ Dz.U., nr 99, poz. 1001, z późn. zm.

2) prawo podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy na zasadach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷;

3) prawo podejmowania i odbywania studiów, studiów doktoranckich oraz innych form kształcenia, a także uczestniczenia w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym*²⁸;

4) prawo korzystania z form kształcenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty²⁹;

5) prawo korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych, w zakresie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych³⁰.

Posiadacz Karty Polaka może ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka lub o refundację tej opłaty.

Jak wynika z powyższego katalogu, posiadacz Karty Polaka nie uzyskuje po jej nabyciu automatycznie prawa osiedlania się w Polsce ani ułatwień w otrzymaniu obywatelstwa polskiego. Nie ma też przewidzianych żadnych form pomocy materialnej ani niematerialnej dla Polaków posiadających Kartę poza krajem. Najistotniejszym elementem statusu posiadacza Karty Polaka jest możliwość nauki i pracy bez uzyskiwania stosownych, prawem przewidzianych zezwoleń, jakie zdobywać muszą inne osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Uprawnienia te mogą być realizowane wyłącznie na terytorium Polski, zaś posiadacze Kart bardzo często nie może z przyczyn prawnych albo finansowych do Ojczyzny przyjechać i się osiedlić. Przede wszystkim zaś – nie mają do tego żadnego tytułu prawnego. W zakresie powrotu do Polski jedynym uprawnieniem jest zwolnienie z opłaty wizowej lub refundacja tej opłaty.

Wśród licznych problemów związanych ze stosowaniem ustawy o Karcie Polaka na wyróżnienie zasługuje pełna uznaniowość decyzji konsula o przyznaniu statusu uprawniającego do posiadania Karty, a w dalszej kolejności – przesłanki zwolnienia z opłaty za wizę. W dodatku wspomnieć trzeba, że ustawa nie określa jednoznacznie, o jaką wizę posiadacz Karty może się ubiegać, tj. czy o wizę krajową, czy wizę Schengen. W dodatku posiadacze Kart Polaka mogą pochodzić z krajów Unii Europejskiej (Litwa, Łotwa), zatem samo takie uprawnienie jest dla nich zupełnie nieprzydatne.

²⁷ Dz.U. 2007, nr 155, poz. 1095.

²⁸ Dz.U., nr 164, poz. 1365, z późn. zm.

²⁹ Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572, z późn. zm.

³⁰ Dz.U., nr 210, poz. 2135, z późn. zm.

Najpoważniejszym jednak problemem, z konstytucyjnego punktu widzenia, jest niezgodność katalogu przywilejów posiadacza Karty Polaka, a zatem osoby o stwierdzonym polskim pochodzeniu i związku z Polską – z art. 52 ust. 5 Konstytucji. Jak zostało już wskazane, ta konstytucyjna norma gwarantuje osobie, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, prawo osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe, tymczasem ustawa o Karcie Polaka prawa takiego nie przewiduje. Trzeba więc stwierdzić, że ustawa w sposób niezgodny z konstytucją nie daje Polakom ze Wschodu prawa konstytucyjnie przyznanego.

Co więcej, do maja 2014 r., tj. do czasu wejścia w życie ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r., osoba polskiego pochodzenia chcąc osiedlić się w Polsce, na podstawie obowiązującej wówczas ustawy o cudzoziemcach, potrzebowała karty stałego pobytu. Po jej otrzymaniu traciła jednak możliwość uzyskania Karty Polaka – a dotychczas posiadana Karta była unieważniana³¹, co czyniło większość przywilejów jej posiadacza nieużytecznymi dla osób pragnących związać swoje losy z Polską.

324 Praktyka stosowania ustawy o Karcie Polaka wskazuje, że niezbyt wiele osób się o nią ubiega. W latach 2008–2013 zostało złożonych 128 120 wniosków o wydanie Karty Polaka, z czego uznanych zostało 119 176, a zatem 93%. Najwięcej wniosków wpłynęło zaraz po wejściu w życie ustawy w roku 2009³². W 2013 r. złożono prawie 28 tys. wniosków o wydanie Karty Polaka (89% na Białorusi i Ukrainie)³³. Jeśli oprzeć się na danych Wspólnoty Polskiej o liczbie 2 600 tys. Polaków pozostałych na Wschodzie, to okazuje się, że jedynie 5% z nich zdecydowało się o status posiadacza Karty ubiegać.

Przełomem w realizacji prawa powrotu do Ojczyzny jest dopiero nowa ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach³⁴, która zwalnia z obowiązku wykazywania środków finansowych lub dokumentów potwierdzających możliwość uzyskania takich środków posiadaczy Karty Polaka i w celu repatriacji (art. 25 ust. 3 pkt b i g). Mówi jednak, że takie osoby mogą dostać tylko wizę krajową, a wizę uprawniającą do przebywania na terytorium obszaru Schengen.

Ale – ta ustawa wyróżnia też, oprócz repatriantów i posiadaczy Kart Polaka, także jako cudzoziemca „osoby o polskim pochodzeniu zamierzające osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe” (art. 195 ust. 3). Do ustalenia pochodzenia stosuje się ustawę o repatriacji, choć nie

³¹ *Polacy na Wschodzie...*, s. 67.

³² Informacje uzyskane od Rady do Spraw Polaków na Wschodzie, K. Opiela, S. Korycki, Z. Socha, M. Osińska (red.), *Polacy na Wschodzie...*, s. 37.

³³ PAP, GW, 28 marca 2014.

³⁴ Dz.U. 2013, poz. 1650, ze zm.; 2014, poz. 463, 1004.

wymaga od adresata, aby wykazywał się statusem repatrianta, co w praktyce oznacza, że nie musi pochodzić z krajów azjatyckich.

Posiadacze Kart Polaka i takie osoby o polskim pochodzeniu otrzymały na podstawie art. 195 ustawy prawo uzyskania zezwolenia na pobyt stały na czas nieoznaczony.

Taki cudzoziemiec o stwierdzonym polskim pochodzeniu, o ile uzyskał zezwolenie na pobyt stały w związku z tym pochodzeniem i przebywał na terytorium RP dwa lata, może otrzymać obywatelstwo polskie (art. 500 pkt 7). Jednakże cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego jest obowiązany, zgodnie z art. 30 ustawy o obywatelstwie polskim, posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną urzędowym poświadczeniem, o którym mowa w art. 11a ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim³⁵, świadectwem ukończenia szkoły w Rzeczypospolitej Polskiej lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim.

Dotychczasowa polityka RP wobec Polaków na Wschodzie

325

Pierwsza dekada po 1989 r. w polityce polonijnej w żaden sposób nie akcentowała dążenia państwa polskiego do zachęcania Polaków pozostałych na Wschodzie do powrotu. Koncentrowała się na kwestiach pomocy w utrzymaniu tożsamości narodowej, wspomaganiu domów polskich, bibliotek i innych centrów polskości. Zadania w tym zakresie realizowała przede wszystkim „Wspólnota Polska”, której Prezesem był w latach 1990–2008 marszałek Senatu I kadencji Andrzej Stelmachowski³⁶. W polityce

³⁵ Dz.U., nr 90, poz. 999, z późn. zm.

³⁶ Prawdziwym twórcą Stowarzyszenia Wspólnota i osobą prowadzącą pomoc dla Polaków w ramach instytucjonalnych Stowarzyszenia był pierwszy marszałek Senatu I kadencji. Warto przypomnieć, że także w okresie Polski międzywojennej niezwykle podobnie ukształtowana była instytucjonalna pomoc Polakom poza granicami kraju – w 1934 r. powstał Światowy Związek Polaków z Zagranicy (Światpol), skupiający środowiska polonijne, zaś na jego czele stanął Marszałek Senatu Władysław Raczkiewicz. To właśnie nawiązanie do tej tradycji zdecydowało o ukształtowaniu obecnie funkcjonującego Stowarzyszenia Wspólnota Polska. Szczególną rolę Senatu w opiece nad Polakami poza granicami kraju pełni przede wszystkim Marszałek Senatu i Prezydium Senatu, dokonując podziału funduszy na pomoc Polakom poza krajem, a wnioski te są opiniowane przez Kancelarię Senatu oraz Komisję do Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą. Warto także zauważyć, że dopiero od 1994 r. fundusze te dzielone są pomiędzy różne organizacje pozarządowe, do tego czasu natomiast w całości przyjmowała je Wspólnota Polska

zagranicznej prowadzonej przez MSZ i Radę Ministrów nie pojawiały się jednak ani resortowe, ani rządowe inicjatywy w zakresie „splacenia długu” wobec Polaków pozostałych na Wschodzie w inny niż miejscowa pomoc formie³⁷. Sygnalizowany jednak był już w owym czasie brak koordynacji zadań i działań w prowadzeniu polityki polonijnej, prowadzonej przez co najmniej trzy ośrodki: MSZ, Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą oraz Senat. Sytuacja ta nie uległa zmianie także w późniejszym okresie³⁸.

Dopiero w 2002 r. pojawił się rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą, który deklarował wyraźnie, że „Sprawy Polonii i Polaków zamieszkających za granicą i współpraca z nimi stanowią istotny element polskiej polityki zagranicznej”³⁹ i określał kierunki polityki polonijnej, nie wymieniając jednak wśród nich ułatwiania powrotów, proponując natomiast m.in. „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, 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 oraz szczególną pomoc Polakom na Wschodzie, w tym w odbudowywaniu polskiej inteligencji”. Pięć lat później, w roku 2007 opracowany został nowy rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu

jako organizacja pozarządowa – stowarzyszenie właśnie w tym celu powołane – *Udział Senatu III RP w życiu Polaków za granicą, Noty o Senacie*, www.senat.gov.pl (dostęp 31.05. 2011).

³⁷ A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „Instytut Zachodni Policy Papers”, nr 11, s. 36.

³⁸ Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r. reguluje kwestię prowadzenia tego programu następująco: „Za realizację Rządowego Programu odpowiedzialne są wszystkie podmioty administracji rządowej. Koordynację działań zagranicznych realizuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, koordynację działań krajowych oraz współpracy z Kancelarią Prezydenta RP i Parlamentem realizuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w porozumieniu z MSZ. Poszczególne zadania realizują ministrowie właściwi w przedmiotowych sprawach, w kwestiach wykraczających poza granice RP działają oni w porozumieniu z MSZ. Bieżąca współpraca resortów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu jest realizowana na forum Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą przy KPRM”.

³⁹ A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna...*, s. 9–10.

30 października 2007 r.⁴⁰, obejmujący w polityce polonijnej dwa kluczowe z punktu widzenia Polaków na Wschodzie kierunki:

1) ochronę wynikających z prawa międzynarodowego i umów dwustronnych praw przysługujących polskim mniejszościom narodowym w krajach zwartego zamieszkiwania Polaków i osób polskiego pochodzenia, m.in. poprzez wspieranie procesów służących wzmacnianiu środowisk polskich, podnoszenie ich prestiżu, wspieranie edukacji i kultury oraz

2) „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”.

Jak widać zatem, nowy program rządowy dostrzega kwestię powrotów Polaków i osób polskiego pochodzenia, czyniąc to jednak w kontekście nie tyle polskiej diaspory na Wschodzie, a raczej nowej fali emigracji o charakterze zarobkowym.

O takim właśnie kierunku polskiej polityki polonijnej, realizowanej ze środków publicznych, pozostających obecnie w dyspozycji przede wszystkim MSZ, świadczą kolejne dokumenty rządowe; jak odnotowują w cytowanym opracowaniu jego Autorzy, w informacji na temat rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz wykorzystania środków wydatkowanych z budżetu państwa na współpracę z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r.⁴¹, a także projektu rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą w 2012 r., można wywnioskować, że resortowe działania i strategia koncentrowały się na powinnościach polskich władz publicznych wobec Polonii zamiast „potwierdzić oczywiste oczekiwanie wsparcia ze strony diaspory dla Państwa”. W projekcie Programu znalazły się słowa: „Polityka zagraniczna, a w jej ramach polityka wobec Polonii i Polaków za granicą, czyli najczęściej polityka wobec »cudzoziemców polskiego pochodzenia«, lojalnych obywateli państw, w których żyją, musi odwoływać się do hasła sformułowanego przez J.F. Kennedy’ego na potrzeby USA, aktualnego jednak pod niemal wszystkimi szerokościami geograficznymi: »nie pytaj, co Polska może zrobić dla ciebie, zapytaj, co ty możesz zrobić dla Polski« jako miary polskiego patriotyzmu”, a także „Działania podejmowane odtąd przez wszystkie podmioty działające w sferze współpracy z Polonią i Polakami za granicą powinny zawierać się w ramach kreatywnej, dynamicznej i spójnej polityki państwa, które będzie określać swoje cele i oczekiwania

⁴⁰ www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).

⁴¹ <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html/> (dostęp 01.11.2013).

wobec Rodaków za granicą, a jednocześnie dążyć do zapewnienia warunków do ich realizacji. Działania takie powinny powodować interakcję ze strony Polonii i Polaków za granicą w postaci weryfikacji ich celów i form działania – z uwzględnieniem przemian zachodzących w środowiskach polonijnych”⁴².

Trudno te słowa traktować jako wyraz polityki państwa polskiego realizującej obowiązki wsparcia i ułatwienia powrotu oraz utrzymania więzi z Ojczyzną wobec Polaków pozostałych na Wschodzie – oni nigdy nie byli emigrantami, którzy pozostawili kraj, aby poprawić swój byt materialny – co więcej, nigdy dobrowolnie Polski nie opuścili. Formułowane w tym kontekście oczekiwania „wsparcia ze strony diaspory dla Państwa” i formułowania oczekiwań państwa polskiego wobec Polaków przebywających poza granicami trzeba potraktować jako symptom odwrócenia się polskich władz publicznych od prowadzenia polityki powrotów i wsparcia tej właśnie części polskiej diaspory.

328 Najbardziej gorzkim komentarzem do zacytowanych dokumentów rządowych oraz wcześniej wskazanych deficytów regulacji prawnej dotyczącej polityki powrotów mogą pozostać dane dotyczące akcji repatriacyjnych prowadzonych przez inne państwa – tak zatem z Kazachstanu w ramach niemieckiej i rosyjskiej akcji repatriacyjnej wyjechało ponad 20 tys. osób o polskim rodowodzie. Do Polski od początku obowiązywania ustawy o repatriacji do końca 2009 r. w ramach repatriacji z Kazachstanu łącznie złożono 1670 wniosków o repatriację – liczba zaproszeń ze strony polskich gmin wyniosła 99, z czego zrealizowanych zostało 96⁴³. *Rządowy program współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*, przyjęty przez Radę Ministrów w roku 2015, w jeszcze większym stopniu koncentruje się na zdefiniowaniu zasad współpracy władz polskich z Polonią jako partnerskich – co zakłada wzajemną pomoc, choć jednocześnie jako cele strategiczne wskazuje m.in. wspieranie powrotów Polaków do kraju oraz tworzenie zachęt do osiedlania się w Polsce osób polskiego pochodzenia. Trudno jednak – jak dotąd – powiedzieć, jakie efekty ten długofalowy program może przynieść i na czym owo wspieranie powrotów będzie polegało⁴⁴.

Jak wynika zatem z analizy aktów normatywnych, a przede wszystkim danych dotyczących wykonywania prawa do powrotu i osiedlenia się w Polsce, konstytucyjne gwarancje w tym zakresie nie znajdują realizacji ani w aktach normatywnych niższego rzędu, ani tym bardziej w prak-

⁴² A. Fiń, A. Legut, W. Nowak, M. Nowosielski, K. Scholl-Mazurek, *Polityka polonijna...*, s. 12.

⁴³ Dane MSWiA, [za:] K. Stankiewicz, *Repatriacja ze Wschodu. Stan obecny i perspektywy*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2011, nr 1(93).

⁴⁴ www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).

tyce. Restrykcyjnie i arbitralnie określony krąg osób uprawnionych do repatriacji poprzez wskazanie zakresu terytorialnego miejsca zamieszkania abstrahuje od rzeczywistych potrzeb i losów Polaków pozostałych na Wschodzie. Katalog przywilejów przyznawanych posiadaczom Karty Polaka nie jest adekwatny do ich potrzeb i często wprost niemożliwy do zrealizowania z powodu braku możliwości przyjazdu do Polski. Trzeba zatem skonstatować, że konstytucyjne prawo do powrotu, ukształtowane w taki sposób, że stanowić powinno źródło prawa podmiotowego adresata, jest niewystarczająco realizowane przez porządek ustawowy, a praktyka działania władz publicznych oraz gmin, obciążonych z niejasnych przyczyn obowiązkiem zapewniania repatriantom lokali, stawia rodaków, którzy pragną przybyć do Ojczyzny, w daleko gorszym położeniu niż przybyszów z innych państw. Właściwie dopiero nowa ustawa o cudzoziemcach z 2014 r. może stać się pewnym krokiem w realizacji prawa powrotu do Polski – choć, paradoksalnie, jest to regulacja, która przecież w ogóle Polaków nie powinna dotyczyć.

Wykaz literatury

329

- Banaszak B., Jabłoński M., *Prawo do repatriacji*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- Banaszak B., *Komentarz do art. 6, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1995 r., t. X, XI, XV.
- Borodziej W., Ciesielski S., Kochanowski J., *Przesiedlenie ludności polskiej z kresów wschodnich do Polski 1944–1947*, Warszawa 1999.
- Filipiak L., *Repatriacja Polaków z terenu ZSRR*, [w:] M. Almerska, R. Juchnowski (red.), *Polska i Polacy poza granicami kraju w polskiej polityce i myśli politycznej XX wieku*, Wrocław 2006.
- Fiń A., Legut A., Nowak W., Nowosielski M., Scholl-Mazurek K., *Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów*, „Instytut Zachodni Policy Papers” nr 11.
- Frelak J., Hut P., *Polska wobec rodaków na Wschodzie*, [w:] J. Elrick, J. Frelak, P. Hut (red.), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa 2006.
- Garlicki L., *Konstytucja i inne źródła prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1998.
- Gawęcki M., *Polacy w Kazachstanie – portret społeczności*, www.wspolnota-polska.org.pl (dostęp 08.10.2015).
- Górecki D., *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.
- Górecki D., *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-na-temat-rzadowego-programu-wspolpracy-z-polonia-i-polakami-za.html/> (dostęp 01.11.2013).

- Jagielski J., Pudzianowska D., *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Jesteśmy frajerami bez pamięci. Rozmowa na temat repatriacji Polaków ze Wschodu z dr. Robertem Wyszyńskim*, A. Stępnia, www.rebelya.pl (dostęp 10.10. 2015).
- Kolińska L., *Wypędzenie Polaków z terenów Małopolski Wschodniej u schyłku II wojny światowej i zaraz po niej*, [w:] B. Grott (red.), *Stosunki polsko-ukraińskie w latach 1939–2000*, Warszawa 2004.
- Kozłowski A., *Karta Polaka – realizacja i oczekiwania*, [w:] D. Górecki (red.), *Sytuacja ludności polskiej na Wschodzie w świetle obowiązującego prawa i praktyki*, Toruń 2009.
- Kulka G., *Autochtoniczny charakter ludności polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz ludności litewskiej, białoruskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, [w:] D. Górecki (red.), *Dziedzictwo pogranicza. Realizacja praw mniejszości polskiej na Litwie, Białorusi, Ukrainie i w Czechach oraz mniejszości białoruskiej, litewskiej, ukraińskiej i czeskiej w Polsce*, Łódź 2013.
- Opiela K., Korycki S., Socha Z., Osińska M. (red.), *Polacy na Wschodzie a polityka migracyjna RP. Diagnoza i propozycje zmian*, Warszawa 2014.
- Polska nie radzi sobie z repatriacją*, „Rzeczpospolita”, 16 listopada 2013.
- Popławski Z., *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1944–1946*, [w:] L. Kacprzak, J. Knopek (red.), *Procesy migracyjne: teoria, ewolucja i współczesność*, Piła 2008.
- Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, Raport NIK, Warszawa 2014.
- Stankiewicz K., *Repatriacja ze Wschodu. Stan obecny i perspektywy*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze” 2011, nr 1(93).
- Udział Senatu III RP w życiu Polaków za granicą, Noty o Senacie*, www.senat.gov.pl (dostęp 31.05.2011).
- www.msz.gov.pl (dostęp 10.10.2015).
- Wyrok TK z dnia z 13 maja 2003 r., SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/ 2003, poz. 39.
- Wyszyński R., *Polityka powrotu do ojczyzny na przykładzie Polski, Rosji, Niemiec i Kazachstanu*, <http://www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/> (dostęp 16.11.2015).