



FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

POLACY NA WSCHODZIE A POLITYKA MIGRACYJNA RP

DIAGNOZA I PROPOZYCJE ZMIAN

AUTORZY:

KAMIŁA OPIELA
SERGIY SKORYCKI
ZIEMOWIT SOCHA

REDAKCJA I KOREKTA:

MAGDALENA OSIŃSKA

Grudzień 2014

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471,
www.fundacjarepublikanska.org

NIP: 952-207-86-26, REGON: 142075516, KRS: 0000340559
nr konta bankowego: Alior Bank 84 2490 0005 0000 45
20 9156 1754

Spis treści

1. Wstęp. Polska polityka repatriacyjna.....	5
1.1. Tło historyczne.....	5
1.2. Modele, założenia i kierunki polityki repatriacyjnej w Polsce	12
1.2.1. Początki współczesnej polskiej polityki repatriacyjnej.....	12
1.2.2. Polityka repatriacyjna Polski.....	14
1.2.3. Analiza prawno-porównawcza polityki repatriacyjnej innych krajów.....	16
2. Problemy proceduralne, instytucjonalne, ustawodawcze i wykonawcze obecnego ustawodawstwa	25
2.1. Ustawa o repatriacji	25
2.2. Ustawa o Karcie Polaka	30
3. Prawo i liczby	33
3.1. Dane statystyczne dotyczące Ustawy o repatriacji	33
3.2. Dane statystyczne o Ustawie o Karcie Polaka.....	37
3.3. Przypadki szczególne, analiza problemu w orzecznictwie Sądów Administracyjnych oraz decyzjach organów administracji. Uznania administracyjne.....	38
3.4. Budżetowe koszty repatriacji	46
4. Analiza wyników badań ankietowych	50
4.4. Nota metodologiczna	50
4.5. Procedura repatriacyjna.....	51
4.5.1. Struktura próby	51
4.5.2. Czas trwania procedur.....	53
4.5.3. Kontakt z urzędnikami w polskich placówkach dyplomatycznych i w Polsce	54
4.5.4. Zamieszkanie oraz zatrudnienie na terenie RP	57
4.5.5. Satysfakcja w poszczególnych sferach życia.....	59
4.6. Procedura uzyskania Karty Polaka	60
4.6.1. Struktura próby	60
4.6.2. Czas trwania procedur.....	61
4.6.3. Kontakt z urzędnikami w polskich placówkach dyplomatycznych	62
4.6.4. Wsparcie procedur	64
5. Podsumowanie. Wyszczególnienie problemów polskiej polityki repatriacyjnej	66

Spis tabel	70
Spis ilustracji	70
Spis wykresów.....	71

Celem powstania niniejszego raportu jest pokazanie stanu prawnego oraz realiów funkcjonowania polskiej polityki migracyjnej wobec repatriantów. Chcemy podkreślić skalę tego procesu, jego potencjał, wady oraz sposoby ich zniwelowania. Najistotniejszym powodem, dla którego ów dokument powstał, jest negatywna prognoza demograficzna dla Polski. Sądzymy, że usprawnienie procedur repatriacyjnych przysłuży się osiedlaniu się nad Wisłą osób polskiego pochodzenia, które w pewnym zakresie będą w stanie pozytywnie wpłynąć na liczbę urodzeń. Jak wynika ze statystyk, polityka repatriacyjna zdaje się być zaniedbanym elementem polityki migracyjnej.

Od momentu wejścia w życie Ustawy o repatriacji, tj. od 2001 do 2012 roku, obywatelstwo polskie w drodze nadania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i decyzji administracyjnych nabyło 30 299 osób, w tym 4 778 w drodze repatriacji. Zatem wśród wszystkich tych, którzy otrzymali obywatelstwo polskie w skutek decyzji nadania, repatrianci stanowili zaledwie 16%. Znacznie lepiej funkcjonuje Ustawa o Karcie Polaka, z której skorzystało już 119 tysięcy osób od 2008 roku, czyli wejścia tej ustawy w życie do końca 2013 roku. Karta Polaka nie jest jednak podstawą do stałego osiedlenia się w Polsce, toteż konieczne są dalsze zmiany ustawowe, żeby stworzyć jasną ścieżkę działania dla osób pragnących wybrać Polskę jako miejsce życia. Sądzymy, że to w osobach pochodzenia polskiego mieszkających na Wschodzie tkwi prawdziwy potencjał demograficzny, odnośnie którego należy szybko wypracować konkretne rozwiązania ustawowe i organizacyjne.

1. Wstęp. Polska polityka repatriacyjna

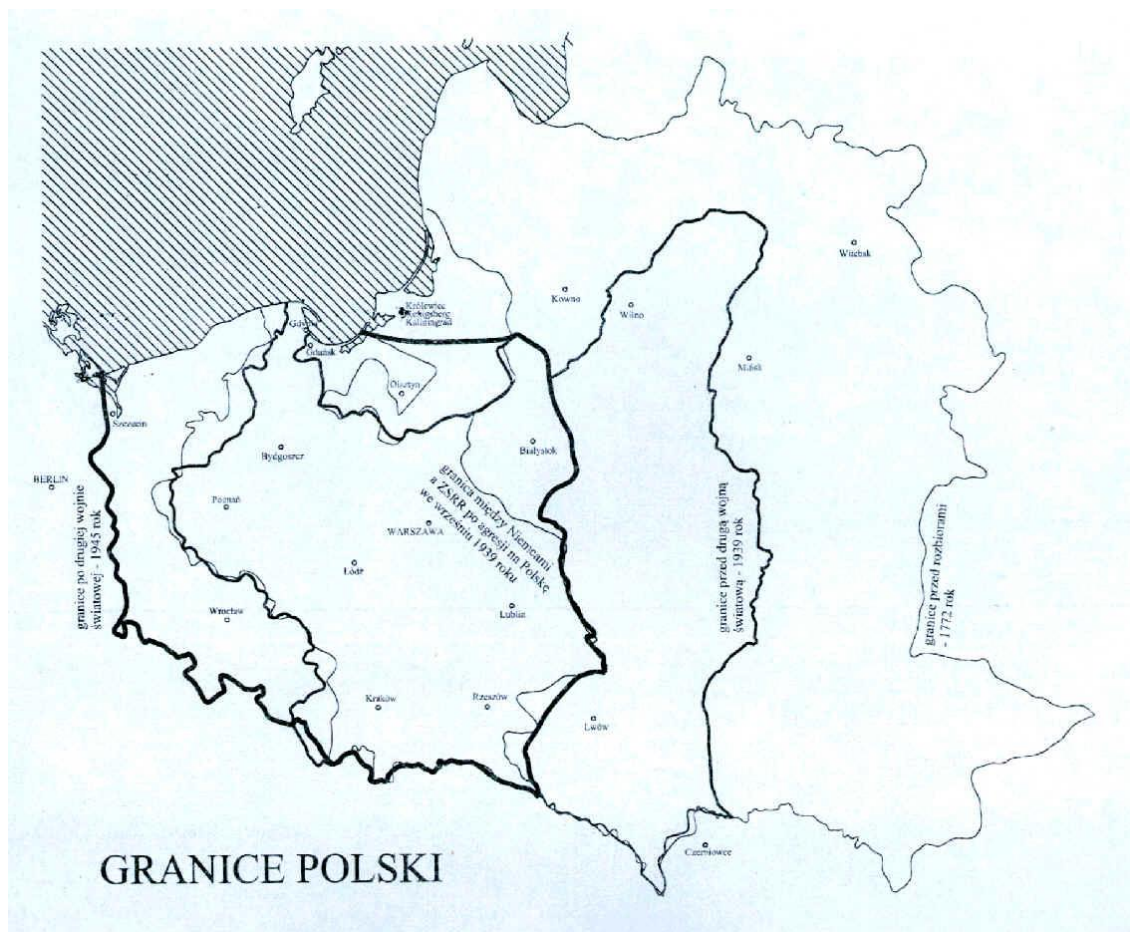
Definicji terminu „repatriacja” nie podaje Ustawa o repatriacji z dnia 9 listopada 2000 roku (Dz. U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532 ze zm., zwana dalej „Ustawą o repatriacji”). Dlatego też – aby zrozumieć istotę omawianego pojęcia – należy sięgnąć po definicję słownikową oraz wykładnię przepisów o repatriacji. Określają one repatriację jako przesiedlenie zwrotne, czyli powrót do kraju ojczystego ludności, która z przyczyn niezależnych od siebie znalazła się poza jego granicami i nie mogła do niego powrócić. Przesiedleń dokonywano w wyniku zmiany granic po konfliktach zbrojnych, zawarcia traktatów pokojowych, przymusowych zsyłek lub przymusowego wcielenia do wojska.

1.1. Tło historyczne

Pierwsze deportacje Polaków zaczęły się już w XIX wieku, dotyczyły ludność w czasie I wojny światowej oraz w latach 30-tych XX wieku. Największe przesiedlenia odbyły się jednak podczas II wojny światowej. W latach 1940 – 1941 miały miejsce aż cztery masowe deportacje. Do samego tylko ZSRR w ciągu zaledwie 21 miesięcy trafiło co najmniej 700-750 tys. polskich obywateli. Niektóre źródła mówią nawet o 1 mln 692 tys. przesiedlonych Polaków¹. Część z nich powróciła do kraju na przełomie lat 40-tych i 50-tych XX wieku, jednakże znacząca liczba pozostała poza granicami dzisiejszego terytorium Polski. Zmiany terytorialne państwa polskiego na przestrzeni lat 1772-1945 – dla przypomnienia – zostały przedstawione na poniższym rysunku.

¹ Zob.: http://kresy-siberia.org/deportacje/?page_id=32&lang=pl (dostęp z 25.10.2014).

Rysunek 1. Zmiany granic Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1772-1945.

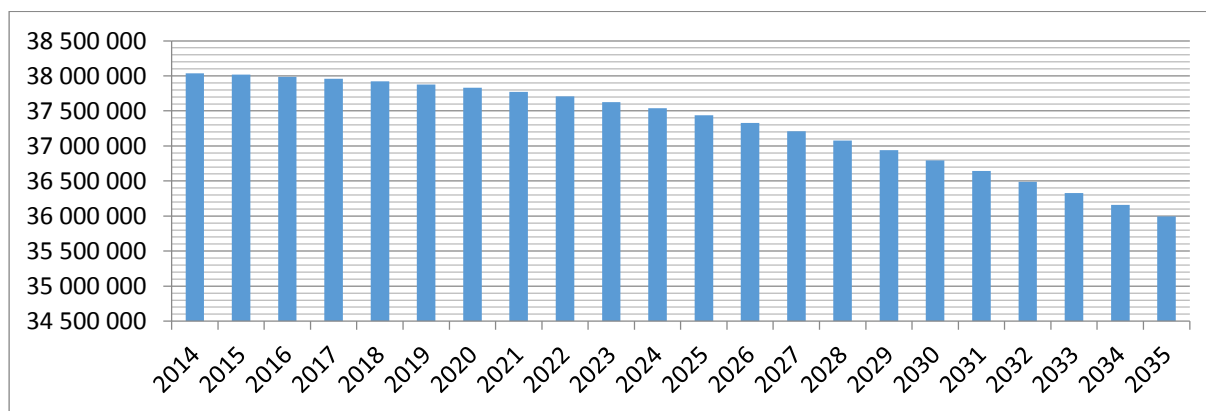


Źródło: <http://www.opowiadam.eu/h006%20gr1%20granice.jpg>

Warto przyrzeć się bliżej osobom polskiego pochodzenia zamieszkałym na terenie dzisiejszych Litwy, Łotwy, Ukrainy i Białorusi, ponieważ mogą stanowić w przyszłości duży potencjał demograficzny dla naszego wyludniającego się kraju. Wynika to nie tylko z dużej liczebności Polaków mieszkających na Wschodzie, gdzie tworzą mniejszości narodowe, ale przede wszystkim z silnego czynnika kulturowo-tożsamościowego, jakim jest poczucie głębokiej więzi z Polską. Przejawia się to m.in. w posługiwaniu się językiem polskim w domu, uczęszczaniem do sobotnio-niedzielnich szkół, w których zajęcia prowadzone są w języku polskim lub też w praktykach religijnych związanych z obrządkiem rzymskokatolickim. Ta tożsamość narodowa, pielęgnowana poza granicami kraju, stanowi potężny kapitał demograficzny państwa polskiego. Zwłaszcza, że pogarszająca się sytuacja demograficzna Polski oraz powszechny model polskiej rodziny (2+1), stanowią duże zagrożenie dla sfery ekonomiczno-gospodarczej w przyszłości. Według wyliczeń zamieszczonych w raporcie Fundacji Energia dla Europy, do 2050 roku Polska będzie

zmuszona przyjąć 5,2 mln imigrantów, aby zaradzić rosnącym problemom demograficznym². Depopulacja kraju i starzenie się społeczeństwa przybiorą w najbliższej przyszłości skalę bezprecedensową w dziejach. Za 50 lat będzie nas o 7 milionów mniej niż obecnie, za to liczba osób w podeszłym wieku (czyli przekraczających 80 lat) zwiększy się o 3 miliony. Liczba osób aktywnych ekonomicznie (przy założeniu, że poziom aktywizacji pozostanie niezmienny) zmniejszy się w ciągu najbliższego półwiecza o około 40%. Najnowsze badania demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego (dalej GUS), pokazują, że sytuacja Polski za kilkadziesiąt lat nie będzie napawała optymizmem. Dane te potwierdzają również badania sporządzone przez Europejski Urząd Statystyczny (dalej Eurostat). Z prognoz opublikowanych przez Eurostat wynika, że w 2060 roku czeka nas redukcja ludności do 32 mln 710 tys. osób oraz wzrost liczebności osób w wieku postprodukcyjnym z 13,5 % do 34,5 %. Tak wielkie zmiany demograficzne w tak krótkim czasie oznaczają ogromne wyzwania dla rynku pracy, polityki społecznej oraz systemu ubezpieczeń społecznych. W perspektywie następnych 20-25 lat Polska utraci znaczną część swego potencjału ludnościowego i stanie się jednym z trzech krajów Unii Europejskiej najbardziej obciążonym utrzymywaniem ludzi starszych³.

Wykres 1. Prognozy demograficzne dla Polski.



Źródło: *Ruch naturalny i migracyjny ludności w latach 2008-2035*, GUS

Ponadto wskazać należy, iż na terenach państw byłego bloku wschodniego osoby polskiego pochodzenia posiadają wykształcenie techniczne i mogłyby z powodzeniem zastąpić tych specjalistów-techników, którzy w ostatnich latach udali się na emigrację

² Zob.: <http://fedo.org.pl/wp-content/uploads/2013/05/raport-nr-10-repatriacja.pdf>, (dostęp z 25.10.2014).

³ Zob.: http://www.obmf.pl/publikacje/Opinie%20i%20Rekomendacje%20OBMF%20nr%201_2013.pdf, (dostęp z 25.10.2014).

zarobkową do bogatszych krajów UE⁴. Wielu potomków wypędzonych Polaków straciło zapewne w jakiejś mierze więź z polskością. Warto jednak pamiętać, że już sam czynnik etnograficzny, kulturowy, mentalny a także świadomość polskiego pochodzenia sprawiają, że proces adaptacji w Polsce przebiegałby w ich przypadku znacznie łagodniej niż w przypadku emigranta wywodzącego się z zupełnie innego kręgu kulturowego. Dobrym przykładem łatwej adaptacji jest repatriant z Kazachstanu, który osiedlił się w Gdańsku w 2008 roku⁵. Już wcześniej odczuwał potrzebę nauki języka polskiego, starał się o pracę w przedsiębiorstwach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przeglądał strony internetowe podpowiadające, co zrobić, żeby dobrze wypaść na rozmowie kwalifikacyjnej, przygotowywał samego siebie i całą rodzinę do wyprowadzki do ojczyzny swoich dziadków (nie do kraju obcego, ale do kraju, z którego wywodzą się jego przodkowie). Wszystko przebiegło pomyślnie. Mężczyzna doskonale odnalazł się w polskiej rzeczywistości. Po przyjeździe do Polski pracę zmienił tylko raz, z powodu likwidacji oddziału firmy, jednakże wkrótce potem udało mu się zatrudnić w jednej z największych firm na Pomorzu. Dzięki znajomości języka rosyjskiego i tamtejszych realiów odpowiedzialny jest za kontakty z partnerami biznesowymi zza wschodniej granicy. Jego dzieci również szybko zaaklimatyzowały się w nowym miejscu – uczą się w polskich szkołach, dostrzegają perspektywy rozwoju.

Imigranci przybywający do Polski nierzadko spotykają się z chłodnym przyjęciem, dlatego bardzo ważne jest, aby najliczniejszą grupę wśród nich stanowili właśnie repatrianci, czyli Polacy, zamieszkujący kresy dawnej Rzeczypospolitej, osoby, które nigdy nie opuściły swojego kraju dobrowolnie⁶. Trzeba pamiętać, że są to potomkowie Polaków, zbliżeni mentalnie i kulturowo do obywateli zamieszkujących Polskę od zawsze. Kwestia repatriacji winna być priorytetem polskiej polityki migracyjnej. Zasadność rozszerzenia katalogu osób objętych polityką repatriacyjną znajduje wiele podstaw faktycznych. Skomplikowane i bolesne losy Polaków na Wschodzie i wynikająca z tego konieczność umożliwienia im życia w ojczyźnie, czynniki społeczno-kulturowe, coraz większy problem demograficzny dotyczący Polski oraz potencjał, tkwiący w młodych repatriantach, którzy swoim zaangażowaniem mogą przyczynić się do wzrostu gospodarczego Polski – to tylko niektóre z kluczowych argumentów, potwierdzających potrzebę zmian. Przyjrzyjmy się bliżej potencjałowi drzemiącemu na terenach nieobjętych prawem repatriacji.

⁴ Zob.: <http://fedo.org.pl/wp-content/uploads/2013/05/raport-nr-10-repatriacja.pdf> (dostęp z 25.10.2014).

⁵ Zob.: <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/gminy-bardzo-niechetnie-sprawadzaja-repatriantow> (dostęp z 25.10.2014).

⁶ Zob.: <http://fedo.org.pl/wp-content/uploads/2013/05/raport-nr-10-repatriacja.pdf> (dostęp z 25.10.2014).

Polska mniejszość narodowa na Łotwie charakteryzuje się silnym czynnikiem kulturalno-tożsamościowym. Z przeprowadzonych w 2007 roku badań wynika, że najważniejszym kryterium polskości na terenie Łotwy jest znajomość języka polskiego i kultury polskiej (67%), a także wyznanie katolickie⁷. Ponadto na Łotwie utworzono wiele organizacji polonijnych, co świadczy o bardzo wysokiej aktywności organizacyjnej i silnym zintegrowaniu tamtejszych Polaków. Należy przy tym wskazać, że według spisu ludności z 1979 roku na terenie Łotwy zamieszkiwało ok. 63 tys. Polaków. W latach 1989 – 2000 liczba ta utrzymywała się na podobnym, stałym poziomie, tj. ok. 60 tys. Polaków. W chwili obecnej liczbę Polaków szacuje się na ok. 45 tys. osób⁸. Mniejszość ta zamieszkuje głównie miasta, największym skupiskiem Polaków jest Dźwińsk.

Najważniejszym czynnikiem tożsamościowym na Ukrainie jest z kolei wyznanie rzymskokatolickie oraz polskie pochodzenie. Największe skupiska Polaków znajdują się w obwodach żytomierskim, lwowskim, chmielnickim oraz kijowskim. Wskazać należy, iż znaczna ich część posługuje się językiem polskim i uznaje go za swój język ojczysty (ok. 13%). Ponadto na Ukrainie działa pięć polskich szkół (aż cztery w obwodzie lwowskim⁹). W kwestii liczebności Polaków zamieszkujących tereny dzisiejszej Ukrainy, zaznaczyć należy, iż liczby różnią się w zależności od źródła. Według oficjalnego spisu ludności w 1979 roku na Ukrainie mieszkało ponad 258 tys. Polaków. W roku 1989 było ich już 219 tys., natomiast w 2001 roku 144 tys. Jednakże dane nieoficjalne pokazują, że na Ukrainie liczba Polaków może wynosić nawet 900 tys. Wiele osób z najmłodszego pokolenia ma świadomość swojego pochodzenia i widzi dla siebie szanse w ramach współpracy pomiędzy Polską a Ukrainą, szczególnie w obszarze gospodarczym.

Na Białorusi, podobnie jak na Ukrainie, czynnikiem, odpowiedzialnym za utożsamianie się z polskością jest przede wszystkim religia rzymskokatolicka, a także znajomość języka polskiego. Na terenach Grodzieńszczyzny, należących do II Rzeczypospolitej Polskiej przed II wojną światową, czyli na terenach, gdzie znajdują się obecnie największe skupiska Polaków, żyje ludność, która posługuje się substratem, czyli mieszanym językiem polsko-białoruskim. Jeżeli chodzi o Polaków zamieszkujących Białoruś, to w 2009 roku ich liczba wg danych oficjalnych wynosiła ok. 380 tys. osób. Jednakże nieoficjalnie szacuje się, że na Białorusi może mieszkać nawet 600 tys. Polaków¹⁰. Z danych, którymi dysponuje białoruski Kościół Katolicki (czyli zgodnie z kryterium wyznaniowym),

⁷ M. Głowacka-Grajper, *Studia BAS*, Nr 2(34)2013, str. 57.

⁸ Zob.: www.data.csb.gov.lv (dostęp z 25.10.2014).

⁹ M. Głowacka-Grajper, *dz. cyt.*, str. 79.

¹⁰ Tamże, str. 70.

wynika, że na Białorusi żyje ok. 1,4 mln. katolików, z czego ponad 40% mieszka na terytorium diecezji grodzieńskiej¹¹. Znaczna część tych osób ma korzenie polskie, stąd szacuje się nieoficjalnie, że liczba Polaków na Białorusi wynosić może nawet od 600 tys. do 1,4 mln.

Według oficjalnych danych ze spisu ludności z 1959 roku na Litwie zamieszkiwało ponad 230 tys. Polaków. Liczba ta w kolejnych latach wzrastała – w 1979 roku na Litwie było to bowiem 247 tys. Polaków, a 10 lat później, tj. w 1989 roku – 258 tys. Polaków. W 2001 roku liczba ta zmalała do 234 tys. osób, a ostatnie dane zebrane w 2011 roku wskazały liczbę ponad 200 tys. Polaków¹². Wskaźnikiem polskości na terenie Litwy jest przede wszystkim język oraz utożsamianie się z kulturą polską. Ponad 85% Polaków mieszkających na Litwie uznaje polski za swój język ojczysty¹³, a w związku z silną świadomością historyczną i kulturową powstała nawet koncepcja stworzenia polskiej autonomii.

Uzupełniając powyższe informacje, warto spojrzeć na dane na temat liczby Polaków w krajach byłego ZSRS wg szacunków Wspólnoty Polskiej¹⁴. Wskazują one na to, że za wschodnią granicą Polski mieszka łącznie ponad 2,5 mln osób polskiego pochodzenia. Najwięcej z nich zamieszkuje Białoruś i Ukrainę. Pełne dane na ten temat prezentuje poniższa tabela.

¹¹ Tamże.

¹² Tamże, str. 62.

¹³ Tamże, str. 63.

¹⁴ Zob.: <http://liveweb.archive.org/web/20131202232552/http://archiwum.wspolnotapolska.org.pl/?id=pwko00> (dostęp z 25.10.2014)

Tabela 1. Liczba osób polskiego pochodzenia w krajach b. ZSRS.

Państwo	Liczba osób pochodzenia polskiego
Białoruś	900 000
Ukraina	900 000
Litwa	350 000
Rosja	300 000
Kazachstan	100 000
Łotwa	75 000
Mołdawia	10 000
Gruzja	6 000
Estonia	5 000
Turkmenistan	5 000
Uzbekistan	5 000
Tadżykistan	2 000
Kirgistan	1 400
Armenii	1 200
Azerbejdżan	1 000
Ogółem	2 661 600

Źródło: Wspólnota Polska

W obliczu tego, że sytuacja demograficzna Polski jest katastrofalna, a w ludności polskiej zamieszkałej za naszą wschodnią granicą drzemie pewien potencjał rozrodczy, państwo polskie powinno podjąć szczególne działania, które mogłyby pozytywnie wpłynąć na wzrost liczby urodzeń w kraju.

Nie ulega wątpliwości fakt, iż w obecnych czasach polityka repatriacyjna każdego państwa powinna być polityką świadomą i przemyślaną, a na dodatek popartą strategicznymi przesłankami cywilizacyjnymi. Oznacza to, że nie można pozwolić sobie na nieskuteczną politykę repatriacyjną. Właściwe podejście do tej palącej kwestii wymaga skoordynowanych działań organizacyjnych i instytucjonalnych, jak również skutecznych rozwiązań systemowych. Dlaczego polityka repatriacyjna powinna być przemyślana? Na to pytanie odpowiadają wskazane powyżej przewidywania demograficzne GUS-u, Eurostatu oraz Fundacji Energia dla Europy. Prognozowana sytuacja wywoła niewyobrażalne obciążenie dla systemu opieki zdrowotnej oraz systemu emerytalnego – jest to nieuniknione przy

nieustannym starzeniu się społeczeństwa i zwiększaniu liczby osób w wieku emerytalnym. Wszystkie przesłanki wskazują na to, że Polska będzie musiała otworzyć się na ludzki kapitał zagraniczny. Nowe rozwiązania w postaci usprawnienia polityki prorodzinnej, które są konieczne, nie przyniosą pożądanego efektu na tyle szybko, by zapobiec zbliżającemu się kryzysowi demograficznemu. Natomiast świadomie prowadzona polityka repatriacyjna może być skutecznym instrumentem walki z wyludnianiem się kraju oraz starzeniem się społeczeństwa, może przynieść efekty zarówno doraźne, jak i długofalowe. Ponadto repatrianci, a więc osoby deklarujące polskie pochodzenie i odczuwające przynależność do narodu polskiego, z przyczyn wspomnianych wyżej stanowią najlepszy kapitał ludzki pochodzący z zagranicy.

Polacy oraz osoby polskiego pochodzenia, które mogłyby powrócić do Rzeczypospolitej Polskiej z krajów nie objętych repatriacją, wypełniłyby powiększającą się lukę demograficzną. Polska powinna rozszerzyć katalog osób, które mogłyby się repatriować (o czym dokładniej będziemy wspominać w dalszej części niniejszego raportu) oraz zadośćuczynić tym, którzy z przyczyn niezależnych od siebie utracili obywatelstwo polskie. Państwo powinno otoczyć opieką Polaków za granicą oraz próbować zwiększyć ich więź z krajem. Należy niezwłocznie przenieść kompetencje w tej sprawie ze szczebla samorządowego na centralny, rozszerzyć katalog osób, mogących ubiegać się o repatriację i przede wszystkim ułatwić im nabywanie obywatelstwa polskiego – przecież zgodnie z konstytucyjną zasadą krwi są Polakami.

1.2. Modele, założenia i kierunki polityki repatriacyjnej w Polsce

1.2.1. Początki współczesnej polskiej polityki repatriacyjnej

Aby móc ustosunkować się do obecnie funkcjonującego modelu polityki repatriacyjnej, należy na początku nadmienić, iż nie jest on kontynuacją regulacji prawnych obowiązujących w PRL-u. W ramach przypomnienia trzeba zaznaczyć, iż Państwowy Urząd Repatriacyjny oraz Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji zostały rozwiązane w roku 1959¹⁵ – datę tę można uznać za koniec ówczesnej polityki repatriacyjnej.

Mimo że kompetencje ww. organów zostały częściowo przekazane Ministrowi Spraw Wewnętrznych, to jednak (m.in. z powodu podpisania w 1965 roku konwencji w sprawie

¹⁵ S. Łodziński, *Repatriacja osób narodowości lub pochodzenia polskiego w latach 1989 - 1997. Problemy prawne i instytucjonalne*, „Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, informacja nr 586, 1998, s.65.

zapobiegania posiadania podwójnego obywatelstwa) przyływ repatriantów *de facto* zanikł. Początki obecnego kształtu polskiej polityki repatriacyjnej sięgają lat 90-tych XX wieku i przypadają na lata głębokich przemian ustrojowych zarówno w Polsce, jak i innych krajach tzw. bloku radzieckiego. Na połowę lat 90-tych przypada okres tzw. samoistnych procesów repatriacyjnych, które odbywały się na podstawie regulacji prawnych, odnoszących się do cudzoziemców. Wówczas obywatele Ukrainy i Białorusi, którzy mieli polskie korzenie, przyjeżdżali do Rzeczypospolitej z zamiarem osiedlenia się. By osiągnąć swój cel, początkowo korzystali z rozwiązań wizowych lub ruchu bezwizowego oraz instrumentów wynikających z ustawy o cudzoziemcach. Nie była to repatriacja *sensu stricto*, lecz imigracja – o charakterze np. zarobkowym, edukacyjnym. Ustawodawca dostrzegł problem braku dostatecznych regulacji dopiero po kilku latach, przy okazji wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 roku oraz wykształcenia się orzecznictwa sądowego. W zasadzie można powiedzieć, iż zmiany w ustawodawstwie zostały wymuszone przez organy sądowe (należy tu wspomnieć choćby o sprawie państwa Markowskich – pierwszych repatriantów z Kazachstanu; ten i wiele innych podobnych przypadków był przedmiotem rozważań sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego).

To wszystko zmusiło władzę ustawodawczą do uregulowania sytuacji Polaków ze Wschodu i stworzenia odpowiednich instrumentów repatriacyjnych. Tak powstała Ustawa o repatriacji z 9 listopada 2000 roku. Preambuła tej ustawy określa zasięg terytorialny jej działania. Nie przypadkowo został on zawężony do azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich – z jednej strony miało to być zadośćuczynienie dla deportowanych (i ich potomków), których nie objęła repatriacja w latach 40-tych i 50-tych¹⁶, z drugiej zaś zablokowanie dostępu obywatelom m.in. z Ukrainy i Białorusi możliwości korzystania z rozwiązań wprowadzonych przez Ustawę o repatriacji. Zakładano wówczas, iż obywatele Ukrainy lub Białorusi z polskim pochodzeniem mieszkają na tyle blisko, że w razie wystarczająco silnej motywacji mogą powrócić do ojczyzny, korzystając choćby z rozwiązań wizowych i regulacji wynikających z Ustawy o cudzoziemcach.

¹⁶ Ł. Żołądek, *Polska polityka repatriacyjna. Rozwiązania prawne, ich krytyka i nowe propozycje*, „Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu”, Nr 2 (34), 2013, s. 200;

1.2.2. Polityka repatriacyjna Polski

Jak już wspomniano, sytuację osób chcących powrócić do Polski określa Ustawa o repatriacji. Na marginesie należy wspomnieć, iż akcje repatriacyjne pokrywane są z budżetu państwa za pośrednictwem gmin, które na przyjęcie rodziny repatriantów mogą dostać dotację w wysokości do 120 tys. złotych. To na gminach jednak spoczywa ciężar rozpoczęcia procesu repatriacji, co jest bardzo często związane z wygospodarowaniem lokali mieszkalnych dla przybyszów z zagranicy. Należy również podkreślić, iż w ustawie nie przewidziano żadnych limitów oraz nie określono liczby lokali, jakie gmina powinna wygospodarować dla rodzin repatriantów. Oznacza to, że mimo obowiązywania ustawy, proces repatriacji może w ogóle nie zachodzić albo. Należy również nadmienić, że lokale socjalne, którymi zarządza gmina, są przeznaczone zarówno na zaspokojenie potrzeb mieszkalnych społeczności lokalnej, jak również w celu realizacji polityki repatriacyjnej. Polskie realia i wynikające z nich liczne problemy społeczności lokalnych¹⁷ (zapotrzebowanie na mieszkania socjalne jest wciąż niepomiaralnie większe niż liczba dostępnych lokali) oraz bierność władz ustawodawczych skutkują całkowitym sparaliżowaniem działań zmierzających do realizacji celów Ustawy o repatriacji. Repatriacja, w obowiązującym stanie prawnym, jest zjawiskiem o niewielkiej skali, nie przekraczającym progu kilkuset osób rocznie¹⁸. A od momentu wejścia w życie przepisów gwarantujących gminom dotację z budżetu państwa, pojawiło się jedynie 190 ofert repatriacji ze strony gmin oraz dwie oferty ze strony organów prowadzących domy opieki społecznej¹⁹. Duży wpływ na ilość zaproszeń ma fakt, że gminy wskazują preferowany profil zawodowy repatrianta, faworyzując określonych fachowców, których na danym obszarze akurat brakuje, a co zupełnie nie pokrywa się z sytuacją zawodową i życiową osób zainteresowanych przyjazdem do Polski²⁰. W praktyce wygląda to następująco: osoby, które spełniły wszelkie ustawowe wymogi, otrzymują promesę wydania wizy krajowej w celu repatriacji - przyrzeczenie to według założeń ustawowych powinno być rozwiązaniem tymczasowym, obowiązującym do momentu spełnienia przez daną osobą warunków do osiedlenia (dysponowaniem lokalu mieszkalnego oraz propozycją pracy). Proces spełniania tych wymogów trwa bardzo długo – średni czas oczekiwania na repatriację wynosi około 8 lat. Część zainteresowanych decyduje się więc na skorzystanie z programów repatriacyjnych

¹⁷ J. Elrick, J. Frelak, P. Hut (red.), *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie*, Warszawa 2006, s. 20.

¹⁸ P. Hut, Ł. Żołądek, *Repatriacja do Polski. Uwarunkowania prawne, adaptacja i kierunki zmian*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, Nr 11 (148), 2013, s. 3.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

innych państw – np. z Kazachstanu w ramach rosyjskiej i niemieckiej akcji repatriacyjnej wyjechało ok. 20 tys. osób o polskich korzeniach²¹. Liczba ta kilkakrotnie przewyższa ogólną liczbę wszystkich polskich repatriantów od początku istnienia Ustawy o repatriacji. Zestawienie tych liczb jest najlepszym dowodem na nieskuteczność obowiązujących regulacji prawnych.

Warto poruszyć jeszcze jedną kwestię, dotyczącą istotnej różnicy między repatriantami przybywającymi do Polski wraz z całymi rodzinami a imigrantami zarobkowymi. Ci pierwsi nie mają na celu jedynie zaspokojenia swoich potrzeb materialnych, ale przede wszystkim zaaklimatyzowanie się i zdobycie akceptacji wśród społeczności. Status materialny repatriantów, ich wykształcenie oraz doświadczenie zawodowe nie są dostosowane do wymogów polskiego rynku pracy, a niechęć, z jaką spotykają się rodziny repatriantów ze strony mieszkańców społeczności lokalnych, często prowadzą do dyskryminacji. Okazuje się więc, że rodziny te w momencie przybycia do Polski napotykają na podobne problemy, co rodziny migrantów zarobkowych lub uchodźców²².

Podsumowując: polska polityka repatriacyjna istnieje jedynie w teorii, w praktyce jej skuteczność jest niezwykle niska. Osoby, które złożyły wniosek o repatriację oraz otrzymały promesę wydania wizy krajowej w celu repatriacji, zmuszone są do wieloletniego oczekiwania, które znacznie wpływa na komfort życia w kraju dotychczasowego pobytu. Podmioty uprawnione do inicjowania procesu repatriacji nie są zainteresowane zapraszaniem nowych repatriantów oczekujących na wydanie wizy krajowej. Natomiast sami repatrianci niemający na terenie RP zstępnych, wstępnych lub rodzeństwa (którzy mogliby złożyć oświadczenie o zapewnieniu im warunków do osiedlenia) podlegają pod ograniczenia ustawowe w zakresie możliwości przyspieszenia repatriacji. Należy zdać sobie sprawę z tego, że ustawodawca nie wziął pod uwagę wszystkich okoliczności, nie dostrzegł istotnych elementów, które powinna zawierać świadoma i przemyślana polityka repatriacyjna, zwłaszcza w dobie powszechnego kryzysu demograficznego, oraz wreszcie z tego, że aktualnie obowiązujące rozwiązania ustawowe nie zdają egzaminu i wymagają radykalnych zmian. Liczba Polaków ze Wschodu, którzy osiedlili się w Polsce na podstawie Ustawy o repatriacji w ciągu 14 lat jej obowiązywania, kształtuje się w granicach 5 tys. osób, co nie jest wynikiem imponującym na tle innych europejskich państw.

²¹ *Nigdy u siebie. Problemy teoretyczne „socjologii powrotu” na przykładzie polskich „(re)emigrantów” z Kazachstanu w Rosji, w Niemczech i w Polsce [w:] 20 lat rzeczywistości poradzieckiej. Spojrzenie Socjologiczne*, M. Głowacka-Grajper, R. Wyszyński (red.), Warszawa 2012, s. 405.

²² H. Bojar, *Wzory imigracji z perspektywy rodziny i ich potencjał integracyjny w kontekście polskim*, „Biuletyn Imigracyjny”, Nr 38/10/2012, s. 23-24;

1.2.3. Analiza prawno-porównawcza polityki repatriacyjnej innych krajów

Skoro wiemy już, jak wygląda aktualnie stosowana polska polityka repatriacyjna i jakie są jej założenia i kierunki, należy teraz, w celu porównania, spojrzeć na politykę repatriacyjną prowadzoną przez inne kraje europejskie.

Rosja

Upadek Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich sprawił, że miliony Rosjan i osób rosyjskojęzycznych znalazło się poza granicami dzisiejszej Federacji Rosyjskiej. W latach 90-tych Rosję zalała fala samoistnej migracji, napływającej przeważnie z krajów Azji Środkowej²³. Liczba osób, która wówczas przeprowadziła się do Rosji, osiągnęła niemal 5 mln²⁴. Wynik ten mógłby być jeszcze wyższy, ponieważ większość chętnych stanowiły osoby rosyjskojęzyczne i związane kulturowo z Rosją – w takiej sytuacji wystarczyłoby samo „zaproszenie” i chęć przyjęcia ze strony państwa. Takie rozwiązanie nie wymagałoby znacznych nakładów integracyjnych, ani finansowych²⁵. Władze rosyjskie nie potrafiły jednak zbudować polityki repatriacyjnej, przez co kraj utracił miliony aktywnych zawodowo rosyjskojęzycznych osób, które ostatecznie zdecydowały się pozostać poza granicami Federacji Rosyjskiej²⁶. Późniejsze akcje repatriacyjne wymagały już od państwa zdecydowanie większego wysiłku legislacyjnego oraz finansowego.

Współczesna polityka repatriacyjna Rosji zaczyna się w połowie pierwszego dziesięciolecia XXI wieku, kiedy to zostało wydane I Rozporządzenie Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 22 czerwca 2006 roku „O środkach wsparcia dobrowolnego przesiedlenia na terytorium Federacji Rosyjskiej rodaków zamieszkujących poza jej granicami”. Już z samej analizy tytułu wynika, iż dokument ten nie zawęził swojego zasięgu do określonego terytorium – nie istniały żadne ograniczenia odnośnie regionów świata, z których można starać się o dobrowolne przesiedlenie. Akt ten miał na celu zużytkowanie potencjału rodaków mieszkających poza granicami państwa na potrzeby Federacji Rosyjskiej²⁷.

²³ А. Вырковский, *Rosja i WNP: Spóźniona repatriacja*, „Forbes”, 29 lipca 2014, link: <http://m.forbes.ru/article.php?id=232023> (dostęp z 25.10.2014)

²⁴ *Migracje pomiędzy krajami WNP*, „Демоскоп Weekly”, Nr 533-534 26 listopada-09 grudnia 2012 roku, Instytut Demografii Państwowego Uniwersytetu Badawczego „Wyższa Szkoła Ekonomii”, <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/analit04.php> (dostęp z 25.10.2014)

²⁵ А. Вырковский, *dz. cyt.*; link: <http://m.forbes.ru/article.php?id=232023> (dostęp z 25.10.2014)

²⁶ Tamże.

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 22 czerwca 2006 roku Nr 637.

Powstał klarowny, trzyetapowy plan: w pierwszej fazie, czyli w roku 2006, nastąpić miało przyjęcie wszystkich niezbędnych aktów prawnych, opracowanie systemu monitoringu powrotów oraz ocena zapotrzebowania na siłę roboczą w regionach uczestniczących w programie i zdolności tych regionów do przyjęcia powracających. W fazie drugiej, czyli w latach 2007 i 2008, miała się odbyć akcja dobrowolnego przesiedlenia uczestników programu oraz dalsze opracowywanie programów przesiedlenia rodaków zza granicy. W trzeciej i ostatniej fazie, czyli w latach 2009-2012, planowano kontynuować akcję przesiedleńczą a także rozpocząć pracę nad zapewnieniem przesiedlonym odpowiednich warunków życia i koordynować dalsze finansowanie²⁸.

W praktyce rosyjski program dobrowolnego przesiedlenia na teren Rosji składa się z dwóch etapów: pierwszym jest uznanie potencjalnego repatrianta za rodaka, drugim – wybór regionu i miasta osiedlenia.

Aby zostać uznanym za rodaka, trzeba łącznie spełniać określone kryteria:

- a) mieć ukończone 18 lat;
- b) być zdolnym do pracy;
- c) posiadać niezbędne kwalifikacje i doświadczenie do wykonywania pracy zarobkowej na terenie Rosji;
- d) wykazać się znajomością języka rosyjskiego na poziomie pozwalającym na adaptację wśród społeczności przyjmującej.

Osoba uznana za rodaka otrzymuje stosowny certyfikat z okresem ważności na trzy lata od momentu wydania. Można uznać, iż jest to swego rodzaju „Karta Rosjanina”.

Jeżeli uczestnik programu – osoba posiadająca „Kartę Rosjanina”, wybierze region i miasto uczestniczące w programie zasiedlenia (w latach 2007-2008 jednostek terytorialnych uczestniczących w projekcie było zaledwie 12, natomiast w roku 2009 już 20, w roku 2010 około 30, a w roku 2011 – 37²⁹), wówczas otrzymuje zasiłek dla siebie i dla każdego członka swojej rodziny. Jeżeli uczestnik wybiera region lub miasto, które nie bierze udziału w programie (np. Sankt-Petersburg, Moskwa), może liczyć jedynie na pomoc ze strony państwa w dopełnieniu formalności związanych z przesiedleniem (transport, sprowadzenie rzeczy), natomiast nie otrzymuje zasiłku.

Warto w tym momencie przyjrzeć się nieco bliżej – być może – najbardziej atrakcyjnemu dla potencjalnych repatriantów elementowi rosyjskiej „oferty”, a mianowicie

²⁸ Zob.: www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/ (dostęp z 25.10.2014).

²⁹ Dane pozyskane z portalu informacyjnego „Funduszu wspierania i ochrony praw rodaków mieszkających za granicą” link: <http://pravfond.ru/?module=articles&action=view&id=46> (dostęp z 25.10.2014).

zasiłkom. Są one wypłacane dwuetapowo: zaraz po przybyciu na miejsce repatriacji i zameldowaniu się w miejscu pobytu oraz po upływie 18 miesięcy od momentu przesiedlenia i uzyskania meldunku.

Wysokość tych zasiłków jest uzależniona od regionu przesiedlenia i w pierwszym etapie może wynosić nawet 15 tys. złotych dla uczestnika programu i 7 tys. złotych dla każdego członka jego rodziny. W drugim etapie zasiłki wynoszą 9 tys. złotych dla uczestników programu i po 5 tys. złotych dla członków rodziny. Zasiłki przyznawane uczestnikom programu i członkom ich rodzin mieszkającym na terenie kraju są nieco mniejsze i wynoszą odpowiednio 5 tys. złotych i 2,5 tys. złotych w pierwszym etapie, oraz 3 tys. złotych i 1,5 tys. złotych w drugim etapie. Dla rodaków korzystających z programu, którzy postanowili przesiedlić się w rejony nienależące do terytoriów priorytetowych, również przewidziane są zasiłki. Wartość tych zasiłków sięga 2 tys. złotych dla uczestnika programu i po 1 tys. złotych dla każdego członka jego rodziny³⁰.

Państwowy program dobrowolnych przesiedleń jest uzupełniony również o inne instrumenty stymulujące przyrost naturalny, regulujące migrację oraz zmniejszające śmiertelność, które mają za zadanie doprowadzić do ustabilizowania się liczebności obywateli Rosji³¹. Rozporządzenie z 2006 roku było zatem elementem szerszej strategii, rozwiązującej problemy demograficzne. Co ciekawe, by zapewnić prawidłowe funkcjonowanie programu, wydanych zostało – oprócz samego rozporządzenia – ponad 40 innych aktów prawodawczych o zasięgu federalnym oraz ponad 50 aktów prawodawczych o zasięgu regionalnym³². Powyższy, rozłożony na trzy fazy program powinien był, według wstępnych założeń, zakończyć się w 2012 roku. Z danych opublikowanych na stronie Federalnej Migracyjnej Służby wynika, że do końca 2012 roku w ramach dobrowolnych przesiedleń przeprowadziło się do Rosji około 125 tys. osób: w latach 2006-2008 było to nieco ponad 8 tys., ale już w roku 2011 ponad 31 tys., a w 2012 – ok. 63 tys. osób.

Programu nie zakończono zgodnie z założeniami początkowymi. 14 września 2012 roku zostało wydane nowe rozporządzenie prezydenta Federacji Rosyjskiej, które nieco modyfikuje program dobrowolnych przesiedleń oraz określa go jako bezterminowy. Aby skorzystać z programu dobrowolnego powrotu, nie trzeba mieszkać poza granicami Rosji,

³⁰ Magazyn „Rosyjski Wiek” Nr: 2, 2013, link: <http://www.ruvek.ru/?module=articles&action=view&id=8599> (dostęp z 25.10.2014).

³¹ Rozporządzenie Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 22 czerwca 2006 roku Nr 637.

³² Dane pozyskane z portalu informacyjnego „Funduszu wspierania i ochrony praw rodaków mieszkających za granicą” link: <http://pravfond.ru/?module=articles&action=view&id=46> (dostęp z 25.10.2014).

ponieważ z programu mogą skorzystać również cudzoziemcy czasowo zamieszkujący terytorium Federacji Rosyjskiej³³.

Podsumowując, polityka repatriacyjna Rosji nie jest typową polityką repatriacyjną, lecz bardziej polityką „impatriacyjną”. Rosjanie podeszli do tego tematu niezwykle pragmatycznie – ich oferta ma podłoże demograficzne i nie opiera się na poczuciu moralnego długu wobec rodaków. Model repatriacji oparty został na rozwiązaniach prawnych podjętych z ramienia centralnej władzy ustawodawczej i jest przez nią realizowany. Rozwiązania te odpowiadają za stymulację procesów repatriacyjnych. Efektywność tego programu jest dosyć wysoka i oscyluje na poziomie kilkudziesięciu tysięcy przesiedleńców rocznie (wskaźnik ten ciągle rośnie).

Niemcy

Niemcy również stanowią doskonały przykład kraju, który wiele uwagi poświęcił kwestii powrotu rodaków do kraju ojczystego i wprowadził skuteczne rozwiązania, które przyczyniły się do istotnego napływu nowych obywateli pochodzenia niemieckiego. Na marginesie warto zaznaczyć, iż Niemcy są drugim krajem, w którym żyje najwięcej repatriantów polskiego pochodzenia. Wynika to z istnienia wielu mieszanych polsko-niemieckich rodzin, które zostały założone w Kazachstanie. Niemcy, chcący powrócić do kraju swojego pochodzenia przenosili się tam całymi rodzinami, wraz ze współmałżonkami polskiego pochodzenia.

Niemcy dosyć szybko zaczęły sprowadzać swoich rodaków do kraju – pierwsze ustawy regulujące powroty wysiedlonych zostały przyjęte jeszcze w latach 50-tych XX wieku. Zainteresowanie tym zagadnieniem wzrastało stopniowo, żadnych dużych fal powrotu nie odnotowano aż do przełomu lat 80-tych i 90-tych, kiedy to liczba chętnych do repatriacji osiągnęła blisko milion osób. Tak wielkie zainteresowanie powrotem do kraju przeszło najśmielsze oczekiwania rządu niemieckiego, który – w obawie przed kolejną falą repatriantów – uchwalał kolejne ustawy, utrudniające akcję przesiedleńczą. Wprowadzono kategorię „późniejszych przesiedleńców” (których charakterystykę określa ustawa „*Bundesvertriebenengesetz – BVFG*”³⁴) a także testy językowe sprawdzające dostateczną znajomość języka niemieckiego. BVFG określa również status prawny i uprawnienia

³³ Rozdział 7 Art. 14 Ustawy Federalnej z 32 marca 2012 roku Nr: 62 „O obywatelstwie Federacji Rosyjskiej”(ros. Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»).

³⁴ Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz - BVFG).

członków rodziny osoby powracającej. Na gruncie tego aktu prawnego, można precyzyjnie odróżnić następujące grupy osób:

a) Późniejsi przesiedleńcy (*Spaetaussiedler*)

Są to osoby o narodowości niemieckiej (których rodzice byli Niemcami, albo którzy w dokumentach metrykalnych mają zapis o niemieckiej narodowości). Ta grupa jest najbardziej uprzywilejowana, ponieważ może liczyć na wszelką przewidzianą przez państwo niemieckie pomoc socjalną i integracyjną: bezpłatny półroczny kurs językowy, zasiłek integracyjny a także inne przewidziane prawem zasiłki; nabywają również prawo do niemieckiej emerytury.

b) Małżonkowie późniejszych przesiedleńców

Ich sytuacja prawna nie różni się zasadniczo od sytuacji prawnej współmałżonków. Aby otrzymać taki status, trzeba jedynie pozostawać w związku małżeńskim z późniejszym przesiedleńcem przez co najmniej trzy lata przed osiedleniem się w Niemczech. Małżonkowie również otrzymują obywatelstwo niemieckie, zasiłek integracyjny i bezpłatny kurs językowy. Natomiast nie przysługuje im niemiecka emerytura.

c) Małżonkowie późniejszych przesiedleńców (z maksymalnie 3-letnim stażem małżeńskim)

Do tej grupy należą małżonkowie późniejszych przesiedleńców, którzy zawarli związek małżeński przed repatriacją, w okresie krótszym niż trzy lata. Małżonkowie, mając status cudzoziemców, otrzymują kartę czasowego pobytu, której ważność trzeba odnawiać. Muszą też ubiegać się o zezwolenie na podjęcie pracy. Prawo ubiegania się o obywatelstwo niemieckie uzyskują po upływie trzech lat pobytu w Niemczech.

d) Potomkowie i dzieci późniejszych przesiedleńców

Potomkowie i dzieci późniejszych przesiedleńców, w świetle art. 116 niemieckiej konstytucji, uznawani są za Niemców, nawet wtedy, gdy w ich dokumentach metrykalnych widnieje zapis świadczący o innej narodowości. Osoby takie otrzymują niemiecki dowód osobisty (*Personalausweis*) po ukończeniu 16-tego roku życia. Zasiłków i emerytur nie otrzymują.

e) Pozostali członkowie rodziny późniejszego przesiedleńcy

Są to osoby, które nie należą do żadnej z wyżej wymienionych grup. Uznawane są za cudzoziemców, a możliwość otrzymania niemieckiego obywatelstwa otrzymują (w zależności od sytuacji prawnej i stopnia pokrewieństwa z późniejszym przesiedleńcem) dopiero po trzech, pięciu, ośmiu lub piętnastu latach zamieszkiwania na terytorium Niemiec. Nie przysługują im zasiłki integracyjne, emerytury i bezpłatne kursy językowe. Natomiast mogą

starać się o pomoc socjalną (dodatek mieszkaniowy, zasiłek na dzieci), o ubezpieczenie oraz liczyć na stypendia naukowe. Realną skalę przesiedleń niemieckich dobrze obrazują liczby – szacuje się, iż pomiędzy rokiem 1986 a 2005, w Niemczech osiedliło się ponad 1,5 mln. osób³⁵.

Węgry

Węgry zainteresowały się losem swoich rodaków dopiero na początku XXI wieku, niemniej jednak model repatriacji, jaki wypracowały, jest godny pochwały. Można nawet powiedzieć, że w wielu aspektach jest prekursorski. W roku 2001 przyjęto ustawę „O Węgrach mieszkających poza granicami”. Zgodnie z nią Węgrzy mieszkający w krajach bezpośrednio sąsiadujących mogą otrzymać Kartę Węgry, zaś członkowie ich rodzin Kartę członka rodziny Węgry. Aby otrzymać taki dokument, trzeba wykazać się znajomością języka węgierskiego albo mieszkać w państwie sąsiednim, które traktowało tę osobę jako przedstawiciela narodowości węgierskiej. W swojej istocie Karta Węgry jest bardzo podobna do Karty Polaka, którą od 2008 roku władze polskie mogą przyznawać osobom mieszkającym w określonych państwach, pod warunkiem, że wykazą one swą przynależność do narodu polskiego. Karta Węgry nadaje szereg przywilejów ich posiadaczom, takich jak ułatwienia wizowe, prawo do podjęcia pracy, ulgi komunikacyjne, dostęp do systemu edukacji i kultury. Przy okazji warto również podkreślić, iż ustawa „O Węgrach mieszkających poza granicami” odniosła ogromny sukces, ponieważ szacuje się, że do końca roku 2006 wydanych zostało około 800 tys. kart³⁶. W przeciągu pierwszego roku od wejścia w życie ustawy wydano zaś 2/3 wszystkich Kart Węgry.

Ustawa ta nie była jedynym przedsięwzięciem rządu węgierskiego mającego na celu pozyskania nowych rąk do pracy i nowych obywateli. Warto zaznaczyć, że w maju 2010 roku przyjęto Ustawę o obywatelstwie, która weszła w życie 1 stycznia 2011 roku. Znacząco uprościła tryb ubiegania się o obywatelstwo węgierskie – zlikwidowano wymóg posiadania stałego zameldowania na terytorium Węgier, otwierając tym samym możliwość otrzymania obywatelstwa węgierskiego osobom posiadającym narodowość innych państw. Rozwiązanie to rodzi liczne nieporozumienia z krajami sąsiednimi, które obawiają się odpływu swoich obywateli. Dotyczy to zwłaszcza Słowacji i Rumunii, gdzie mniejszość węgierska jest bardzo liczna. Szacuje się, że nawet 400 tys. osób może być zainteresowanych uzyskaniem

³⁵ Zob.: <http://www.zrrp.pl/informacje/polityka-powrotu/> (dostęp z 25.10.2014).

³⁶ Tamże.

obywatelstwa węgierskiego³⁷. Zgodnie z opublikowanymi przez węgierskie MSW informacjami, już w pierwszych trzech tygodniach stycznia 2011 roku wpłynęło około 12 tys. wniosków o obywatelstwo węgierskie³⁸. W grudniu 2013 roku, obywatelstwo węgierskie otrzymała 500-tysięczna osoba, ubiegająca się o nie na podstawie ustawy ze maja 2010 roku. Warto również podkreślić, że kryteria, jakie należy spełnić, aby uzyskać obywatelstwo nie są wygórowane. Należy jedynie wykazać, że któryś z najbliższych przodków był narodowości węgierskiej lub obywatelem Węgier, przedłożyć dokumenty świadczące o braku karalności w kraju zamieszkania oraz wykazać się znajomością języka węgierskiego przynajmniej w stopniu podstawowym.

Na marginesie warto również wspomnieć o jeszcze jednej możliwości legalnego osiedlenia się na Węgrzech. Jest nią program inwestycyjny, który umożliwia otrzymanie stałego pobytu i który skierowany nie jest do osób węgierskiego pochodzenia (choć nie ma przeszkód by te również z niej korzystały), lecz do osób chcących zainwestować w węgierskie obligacje państwowe kwotę 250.000 euro³⁹ (nie jest to element polityki repatriacyjnej, ani impatriacyjnej, ale godny wspomnienia sposób na pozyskanie środków finansowych i nowych rąk do pracy).

Irlandia

Irlandia jest kolejnym krajem, któremu udało się wdrożyć skuteczną politykę repatriacyjną, choć przy wykorzystaniu innych metod niż te, o których była już mowa. Do tej pory zagraniczne przedstawicielstwa Irlandii przyznały ponad 275 tys. irlandzkich paszportów. Z ogólnodostępnych danych wynika, że co roku składanych jest około 10 – 15 tys. nowych wniosków o wydanie obywatelstwa irlandzkiego. Otrzymać obywatelstwo Irlandii można na kilka sposobów, między innymi przez tzw. naturalizację oraz poprzez małżeństwo z obywatelem Irlandii. Najbardziej jednak interesującym dla autorów tej pracy jest nabycie obywatelstwa przez pochodzenie oraz przez urodzenie.

Dzieciom, których przynajmniej jedno z rodziców jest Irlandczykiem, na podstawie Irish Nationality and Citizenship Act 2004 automatycznie przyznawane jest obywatelstwo, niezależnie od tego, w jakim państwie się urodziły. Obywatelstwo wydawane jest po

³⁷ L. Szymanowska, *Wdrażanie węgierskiej ustawy o obywatelstwie* <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-02-02/wdrazanie-wegierskiej-ustawy-o-obywatelstwie> (dostęp z 25.10.2014).

³⁸ Tamże.

³⁹ Zob.: http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/UA/en/en_Konzuliinfo/Residency_investment_program.htm (dostęp z 25.10.2014).

zarejestrowaniu narodzin dziecka w tzw. rejestrze narodzin za granicą (*Foreign Births Register*), który prowadzą placówki dyplomatyczne. Ten sam wzór postępowania stosuje się przy przyznawaniu obywatelstwa wnukom Irlandczyków, przy czym rodzice zainteresowanego nie muszą posiadać irlandzkiego obywatelstwa – jest to tzw. zasada dziadków (*grandparent rule*). Dziecko rodziców, którzy nabyli obywatelstwo poprzez naturalizację albo zawarcie związku małżeńskiego, urodzone poza granicami Irlandii również podlega pod tę zasadę, pod warunkiem, że rodzice nabyli obywatelstwo przed narodzinami dziecka. W wyniku rozpatrzenia wniosku, o którym mowa wyżej, wydawany jest certyfikat potwierdzający irlandzkie obywatelstwo, na podstawie którego wydawany jest paszport. Cała procedura trwa średnio około 12-15 miesięcy (w zależności od liczby rozpatrywanych ankiet w danym konsulacie/ambasadzie).

Niezwykle interesującym zagadnieniem jest tzw. prawo ziemi (*ius soli*). Jeszcze przed 1 stycznia 2005 roku, wszystkie dzieci urodzone na terytorium Irlandii, automatycznie nabywały irlandzkie obywatelstwo i prawo do irlandzkiego paszportu. Zgodnie z ustawą o obywatelstwie z 2004 roku, dziecko obcokrajowców urodzone na terytorium Irlandii nabywa pod pewnymi warunkami irlandzkie obywatelstwo. Rozwiązania te nie stanowią repatriacji *sensu stricto*, ale warto zauważyć, że Irlandia pozyskała ponad 275 tys. nowych obywateli, co oznacza, że niewiele ponad czteromilionowy kraj prawdopodobnie ściągnął do siebie wszystkich obywateli lub ich potomków, którzy znaleźli się poza granicami wbrew swojej woli. Dlatego też Irlandia skupia się obecnie na pozyskaniu nowych obywateli innymi metodami (przede wszystkim poprzez naturalizację oraz poprzez urodzenie).

Zgodnie z obecnymi rozwiązaniami prawnymi dziecko urodzone na terytorium Irlandii po 1 stycznia 2005 roku nabywa irlandzkie obywatelstwo, pod warunkiem że jeden z rodziców spełnia jedno z poniższych kryteriów:

- a) Jest obywatelem Irlandii, bądź istnieją podstawy do nadania mu obywatelstwa;
- b) Jest obywatelem Wielkiej Brytanii;
- c) Ma na terytorium Irlandii bądź Wielkiej Brytanii prawo do stałego pobytu;
- d) Zgodnie z prawem i nieprzerwanie mieszka na terytorium Irlandii bądź Wielkiej Brytanii przez co najmniej 3 lata, w czteroletnim okresie poprzedzających narodziny dziecka (nie jest brany pod uwagę pobyt ze względu na podjęcie/kontynuację studiów oraz ubieganie się o status uchodźcy).

Rumunia

Rumunia jest kolejnym państwem, które prowadzi skuteczną politykę repatriacyjną. Kwestię powrotu rodaków do Rumunii reguluje Ustawa o rumuńskim obywatelstwie (Nr 21/1991), a cała procedura polega na tzw. naturalizacji. Rumunia proponuje swoje obywatelstwo wszystkim etnicznym Rumunom, którzy mieszkali na terenach państwa rumuńskiego przed 1940 rokiem, a także ich potomkom do trzeciego pokolenia. Oznacza to, że dzisiejsi obywatele Ukrainy bądź Mołdawii mieszkający tam od urodzenia mogą otrzymać obywatelstwo Rumunii, pod warunkiem, że wykażą, że ich przodkowie urodzili się bądź mieszkali na terenach dawnego Królestwa Rumuńskiego. Ustanowienie daty granicznej na rok 1940 jest nieprzypadkowe. Pod koniec 1939 roku został podpisany pakt Ribbentrop-Mołotow, który uwzględnił radzieckie roszczenia wobec części terytorium należącego wówczas do Królestwa Rumuńskiego (Besarabii). W związku z tym ustawodawca rumuński tak rozszerzył zasięg terytorialny, aby przepisy ustawy objęły jak największą liczbę potencjalnych nowych obywateli Rumunii.

Część ekspertów twierdzi, że ustawa obliczona jest na zwiększenie wpływów do budżetu państwa, ponieważ uzyskanie rumuńskiego obywatelstwa oznacza również otrzymanie obywatelstwa unijnego. Uproszczenie kryteriów dotyczących tzw. naturalizacji przyciąga wielu chętnych, co z kolei generuje zyski w postaci opłat od składanych wniosków (za przyspieszenie procedury również naliczana jest zwiększona opłata). Z informacji pochodzących z rumuńskich urzędów wynika, że w 2010 i 2011 roku naturalizowało się około 152 tys. obcokrajowców, a od roku 1999 rumuński paszport otrzymało w sumie około 350 tys. obcokrajowców, przy czym przeważająca część z nich to obywatele Mołdawii i Ukrainy.

Podobnie jak w przypadku Węgier, Rumunii zarzuca się zbyt szeroko zakrojoną politykę repatriacyjną, która stwarza wielu cudzoziemcom spoza Unii Europejskiej szanse na uzyskanie obywatelstwa unijnego. Rumuński rząd spodziewa się, że liczba złożonych wniosków o naturalizację przekroczy próg 800 tysięcy.

2. Problemy proceduralne, instytucjonalne, ustawodawcze i wykonawcze obecnego ustawodawstwa

2.1. Ustawa o repatriacji

Ustawa o repatriacji określa zasady nabycia obywatelstwa w drodze repatriacji, prawa repatriantów oraz tryb udzielania pomocy repatriantom i ich rodzinom (art. 1 ust. 1 Ustawy o repatriacji). Ustawa co do zasady ma realizować powinność państwa polskiego wobec Polaków, którzy pozostali na Wschodzie (zwłaszcza w azjatyckiej części byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich) w wyniku zsyłek, przymusowych deportacji i prześladowań narodowościowych. Niestety ustawa nie stwarza pełnych możliwości repatriacji, ani nie wyczerpuje katalogu „osób polskiego pochodzenia”, które mogłyby osiąść w Polsce. Na początku należy zwrócić uwagę na art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 9 omawianego aktu prawnego, w których to za „osobę polskiego pochodzenia” uznaje się każdego, kto deklaruje narodowość polską, ale jednocześnie wykazuje się znajomością języka polskiego, polskiej kultury i obyczajów, a także może udokumentować, że co najmniej jedno z jego rodziców lub dziadków lub dwoje pradziadków było narodowości polskiej. Z drugiej strony art. 9 mówi, że wiza w celu repatriacji może być wydana osobie polskiego pochodzenia, która zamieszkiwała na stałe terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu lub azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. Zapis ten znacznie ograniczając katalog państw, z których repatriacja jest możliwa, blokuje repatriację osobom polskiego pochodzenia zamieszkującym terytorium państw z tzw. byłego bloku wschodniego. Jak wskazano powyżej, na byłych terenach Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (w szczególności dzisiejszej Łotwy, Litwy, Białorusi i Ukrainy), zamieszkuje znaczna liczba osób o polskich korzeniach. Co prawda istnieje zapis (art. 10 Ustawy o repatriacji) dający możliwość rozszerzenia katalogu o osoby z innych państw, jednakże jest to uzależnione od wydania stosownego rozporządzenia przez Radę Ministrów. Wskazać należy, że do dnia dzisiejszego, tj. przez okres prawie 14 lat, Rada Ministrów nie wydała stosownego aktu wykonawczego w tym zakresie. Art. 10 Ustawy o repatriacji traktuje również o tym, że Rada Ministrów – wydając rozporządzenie rozszerzające katalog osób o inne państwa świata – powinna uwzględnić sytuacje, w jakich mogą znajdować się osoby polskiego pochodzenia. Chodzi tu w szczególności o dyskryminację Polaków na tle religijnym, narodowościowym czy ze względów politycznych. Warto wspomnieć choćby o

sytuacji, jaka panuje na Litwie, gdzie mniejszość polska jest nękana przez litewskie środowiska nacjonalistyczne. Ciężka jest również sytuacja osób polskiego pochodzenia zamieszkujących terytorium Ukrainy, na której toczą się działania wojenne. Państwo polskie powinno objąć szczególną opieką osoby polskiego pochodzenia, dając im możliwość powrotu do kraju przodków, w takim samym stopniu, jak udziela azylu np. prześladowanym ze względów politycznych.

Podkreślenia wymaga również sytuacja małoletniego pozostającego pod władzą rodzicielską repatrianta, który *ex lege* nabywa polskie obywatelstwo. Jednakże i w tej sytuacji mamy do czynienia z ograniczeniem katalogu, ponieważ – gdy tylko jedno z rodziców ma status repatrianta – małoletni nabywa obywatelstwo polskie jedynie za zgodą drugiego z rodziców (art. 7 ust. 1 i 2 Ustawy o repatriacji). Zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 34 Konstytucji, wskazującym, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, ponieważ podstawową formą uzyskania obywatelstwa polskiego, na podstawie powyżej wymienionego przepisu – jest prawo krwi.

Organem w postępowaniu repatriacyjnym jest konsul. Konsul wydaje decyzje oraz odmawia wydania decyzji w sprawie uznania osoby ubiegającej się o wydanie wizy w celu repatriacji za osobę polskiego pochodzenia. Konsul jest również tym organem, który wydaje oraz odmawia wydania wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia wydania wizy krajowej w celu repatriacji (po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Jak wynika z powyższego, to od decyzji konsula zależy, czy dana osoba będzie repatriowana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zanim zostanie wydana decyzja, konsul po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w postaci zbadania zgromadzonej dokumentacji, odbywa rozmowę z osobą ubiegającą się o repatriację. Zadaje pytania z zakresu historii, kultury i obyczajowości polskiej, jak również pyta o powody repatriacji, oceniając przy tym znajomość języka polskiego.

Procedura repatriacyjna jest bardzo złożona i sformalizowana. Kwestia deklaracji polskiego pochodzenia oraz zgromadzenia i przedłożenia danemu konsulowi stosownej dokumentacji, potwierdzającej fakt posiadania polskich korzeni, to początek całej procedury. Problem pojawia się już na samym początku wszczęcia postępowania repatriacyjnego, bowiem wielu urzędników błędnie interpretuje przepisy prawne. Konsulowie często oddalali wnioski o repatriację z uwagi na przedstawienie innych dokumentów niż wymienione w art. 6 ust. 1 Ustawy o repatriacji. Tymczasem przepis ten wyraźnie mówi o dopuszczeniu innych dokumentów w ramach materiału dowodowego, a świadczy o tym użyte przez Ustawodawcę słowo „w szczególności”. O otwartym katalogu dokumentów, świadczy również

ust. 2 przytoczonego artykułu, który wskazuje, że „dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie mogą być również inne dokumenty, a w szczególności (...)”. Przepis ma na celu wyszczególnienie wymienionych w artykule dokumentów lub podanie przykładowego materiału dowodowego, a nie ograniczenie ich jedynie do tych wyliczonych. W sprawie tej wypowiedział się również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w orzeczeniu z dnia 20 marca 2014 roku⁴⁰: „Sposób interpretacji prawa nie może prowadzić do obejścia reguł dowodowych wskazanych w ustawie, ani naruszać kompetencji suwerennego państwa do oceny przez jego organy, kto ma uzyskać szczególny status uprawniający m.in. do osiedlenia”.

Kolejnym krokiem jest możliwość uzyskania wize repatriacyjnej. Ustawa o repatriacji daje dwie opcje uzyskania wize przez repatriantów. Pierwszą z nich jest wiza krajowa w celu repatriacji, drugą – decyzja o przyrzeczeniu wydania wize krajowej w celu repatriacji. Otrzymanie wize repatriacyjnej wiąże się z tym, że w momencie przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej, repatriant *ex lege* otrzymuje obywatelstwo polskie. W przypadku uzyskania przyrzeczenia o wydaniu wize w celu repatriacji osoba ta otrzymuje uprawnienie do jednorazowego wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej w celu dalszej repatriacji, jednakże nie jest to równoznaczne z nadaniem obywatelstwa polskiego. Wize krajową w celu repatriacji wydaje konsul właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o repatriację. Osoba ta musi spełnić określone warunki uzyskania wize, tj. posiadać zapewnione warunki do osiedlenia się, czyli przedstawić dowód potwierdzający posiadanie lub zapewnienie lokalu i źródeł utrzymania w Polsce przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Dowodami potwierdzającymi zapewnienie warunków do osiedlenia się są – jak wynika z art. 12 Ustawy o repatriacji i ze stron internetowych polskich konsulatów – m. in. akt własności mieszkania w Polsce, umowa przedwstępna kupna/sprzedaży nieruchomości na terytorium Polski, umowa najmu lokalu mieszkalnego, uchwała rady gminy, zawierająca zobowiązanie do zapewnienia repatriantowi lokalu mieszkalnego i środków utrzymania, oświadczenie sporządzone w formie aktu notarialnego wystosowane przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej lub uchwała rady powiatu zobowiązująca starostę do zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej.

Źródłem utrzymania może być m.in. wynagrodzenie otrzymywane za pracę w Polsce, emerytura lub renta z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, inne środki finansowe (darowizny, pieniądze otrzymane ze sprzedaży mieszkania za granicą, stypendia), pozwalające

⁴⁰ IV SA/Wa 2641/13.

repatriantowi utrzymanie sobie i rodziny, zobowiązanie osoby lub firmy zapraszającej repatrianta do zapewnienia mu utrzymania, pokrywania kosztów leczenia, ubezpieczenia itp., do chwili jego usamodzielnienia się.

W przypadku gdy ubiegający się o repatriację, uznani za osoby polskiego pochodzenia, nie posiadają zapewnionego lokalu mieszkalnego i źródła utrzymania w Polsce, konsul wydaje decyzję o przyrzeczeniu wydania wize w celu repatriacji. Takie osoby zostają wpisane na listę osób oczekujących na zapewnienie lokalu przez gminę oraz propozycję pracy, która prowadzona jest w bazie RODAK. Typowa liczba oczekujących wpisanych do bazy RODAK wynosi między 2 a 3 tysiące osób w ciągu ostatnich trzynastu lat. Często okazuje się, że czekają na przyznanie lokalu lub zapewnienie źródeł utrzymania po kilka lat.

Jak wynika z powyższych informacji, procedurę repatriacyjną przeprowadza konsul, od rozmowy z nim oraz od jego decyzji zależą dalsze losy osoby ubiegającej się o repatriację. Zdarza się, że pomimo zebrania całej dokumentacji potwierdzającej polskie pochodzenie, na niektóre z pytań zadanych przez konsula kandydat nie umie odpowiedzieć. Pytania charakteryzuje bardzo wysoki stopień trudności i często przeciętny Polak nie potrafiłby udzielić na nie poprawnej odpowiedzi. Doktor Robert Wyszynski w artykule „Polityka powrotu do Ojczyzny na przykładzie Polski, Rosji i Niemiec” ujawnia, jakich pytań mogli spodziewać się kandydaci na repatriantów. Pytania ułożone przez Komisję Ministerstwa Spraw Zagranicznych przy udziale etnologów dotyczyły w dużej mierze ciekawostek historycznych lub obyczajowych, np. tego, w jakim mieście urodził się Henryk Sienkiewicz, gdzie mieszka smok wawelski, co Polacy jedzą w tłusty czwartek albo w jaki sposób elegancki Polak wita się z kobietą. Z jednej strony państwo polskie stara się otoczyć opieką osoby polskiego pochodzenia, umożliwić im repatriację, powrót do ojczyzny, a z drugiej strony doprowadza się do sytuacji, w której o niepowodzeniu może przesądzić jedna rozmowa na temat smoka wawelskiego.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji kierowane do Marszałka Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Bogdana Borusewicz, z dnia 8 lipca 2011 roku, stwierdzające, że niepokojący jest fakt wyraźnego spadku liczby repatriantów przybywających do Polski. MSWiA zwróciło uwagę, że ustawa o repatriacji wyczerpała swoje możliwości podmiotowe (ten kto mógł na jej podstawie powrócić do kraju, repatriował się), a zaangażowanie samorządów, od których w największej mierze zależy osiedlanie się repatriantów w Polsce, osłabło. Wynika to najprawdopodobniej z tego, że gminy nie dysponują wystarczającą ilością lokali, których mogłyby użyczyć repatriantom. Z pisma wynika, iż w latach 2001 – 2010 łącznie osiedliło się w Polsce 4 245

osób, a z roku na rok liczba tych osób spadała. Jest to drastycznie niski wynik, biorąc pod uwagę statystyki innych państw. Gwarantem osiedlenia się repatriantów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej – w przypadku gdy osoby te nie posiadają zaproszeń od osób prywatnych, bądź nie posiadają miejsca zamieszkania i źródeł utrzymania – ma być gmina. Zgodnie z Ustawą o repatriacji gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi oraz członkom jego najbliższej rodziny, przyznaje się dotację z budżetu państwa – wniosek o taką dotację gmina składa do właściwego wojewody (art. 21 Ustawy o repatriacji). Dotacja z budżetu państwa przeznaczona jest na dofinansowanie zadań własnych gminy. Wskazać należy, że gminy nie są zobowiązane do udzielenia pomocy repatriantom. Ewentualna pomoc może być udzielona jedynie przy uwzględnieniu gminnych zasobów lokalowych. Procedura otrzymania dotacji z budżetu państwa jest wieloetapowa: najpierw rada gminy podejmuje stosowną uchwałę w przedmiocie zapewnienia lokalu i zawarcia umowy, dzięki której repatriant uzyska tytuł prawny do mieszkania, a następnie składa wniosek do wojewody.

Jak nadmieniono wyżej, gminy muszą ocenić własne możliwości lokalowe. Według danych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w ciągu ostatnich dziesięciu lat gminy wystosowały zaledwie 292 zaproszeń dla potencjalnych repatriantów. Z kolei w ramach bazy „RODAK” na zaproszenie gminy oczekuje niezmiennie ponad 2 tysiące osób. Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli (NIK), w skontrolowanych gminach za nieskuteczne uznano działania podejmowane w celu racjonalnego wykorzystania lokali⁴¹. Ponadto nie ograniczono liczby lokali niezagospodarowanych oraz nie wypowiedziano umów najmu w przypadkach utraty tytułu prawnego do lokalu przez osoby je zajmujące. W zaledwie 34 skontrolowanych gminach wzrosła liczba niezasiedlonych lokali, tzw. pustostanów – z 15,2 tys. do 18,5 tys. Z raportu NIK-u wynika również, że w gminach w niedostatecznym stopniu realizowano zadania własne zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Działania gmin nie doprowadziły do racjonalnego wykorzystania własnego zasobu i nie zapewniły poprawy warunków mieszkaniowych osób znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Jeżeli gmina nie jest w stanie zapewnić własnemu samorządowi lokali mieszkalnych, pomimo że je posiada, to tym bardziej nie zapewni ich repatriantom. Błędem władz centralnych było przypisanie tych działań gminom. Opieka nad Polakami i osobami polskiego pochodzenia ze Wschodu to trudne zadanie – obciąża gminy nie tylko finansowo, ale i organizacyjnie. Dlatego dziś niewiele gmin decyduje się na przyjmowanie rodzin o polskich korzeniach. Z tego względu ciężar obowiązku pomocy repatriantom winien

⁴¹ Nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN.

spoczywać na władzach centralnych. Powyższe potwierdza Ustawa o repatriacji, która w preambule wskazuje, że umożliwienie powrotu do ojczyzny wysiedlonym wbrew ich woli Polakom jest powinnością państwa polskiego.

2.2. Ustawa o Karcie Polaka

Ustawa o Karcie Polaka została uchwalona we wrześniu 2007 roku i weszła w życie w marcu 2008 roku. Przepisy Ustawy o Karcie Polaka mają w zamyśle ustawodawcy pomóc Polakom zamieszkałym na obszarze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich zachować związki z dziedzictwem narodowym i umożliwić uzyskanie potwierdzenia przynależności do narodu polskiego. Mimo że uzyskanie Karty Polaka nadaje jej posiadaczom wiele uprawnień, które posiadają polscy obywatele, wciąż jednak istnieją pewne wadliwości systemu, przejawiające się zawiłą procedurą jej nadawania i formułą egzaminu prowadzonego przez konsula.

Karta Polaka to dokument, który na podstawie przepisów Ustawy o Karcie Polaka, przyznawany jest osobom deklarującym przynależność do narodu polskiego, tj. osobom polskiego pochodzenia, które posiadają obywatelstwo państw byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (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 czy Republiki Uzbekistanu) lub status bezpaństwowca w jednym z wyżej wymienionych państw (art. 2 ust. 2 Ustawy o Karcie Polaka). Istotny jest fakt, że Ustawa o Karcie Polaka zawiera szerszy zakres podmiotowy niż Ustawa o repatriacji.

Osoby ubiegające się o wydanie Karty Polaka, podobnie jak repatrianci, muszą spełnić określone w ustawie warunki. Obowiązane są udowodnić swój związek z polskością przez wykazanie przynajmniej podstawowej znajomości języka polskiego oraz znajomości polskich tradycji i zwyczajów. Ponadto zobowiązane są do złożenia pisemnej deklaracji przynależności do narodu polskiego, wykazania, że co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie, albo przedstawienia zaświadczenia organizacji polskiej lub polonijnej, potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka polskiego i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat (art. 2 ust. 1 Ustawy o Karcie Polaka).

Organem prowadzącym postępowanie w celu wydania Karty Polaka jest konsul właściwy ze względu na zamieszkanie osoby ubiegającej się o wydanie dokumentu. W postępowaniu tym wydaje się decyzję o przyznaniu Karty Polaka bądź odmowie przyznania. Procedura przyznania Karty Polaka wygląda podobnie jak w przypadku postępowania repatriacyjnego. Osoby, które chcą się ubiegać o nadanie Karty Polaka, składają wniosek do właściwego konsula i popierają go dowodami w postaci stosownych dokumentów. Następnie po uwzględnieniu wniosku i przeanalizowaniu załączonej dokumentacji, odbywa się rozmowa z konsulem, który na jej podstawie ocenia znajomość języka polskiego wnioskodawcy, jak również jego znajomość polskiej kultury, tradycji oraz historii. Czasami organizacje polonijne służą pomocą w sporządzaniu wniosku o przyznanie Karty Polaka, wówczas oceny znajomości języka polskiego dokonuje pracownik danej organizacji polonijnej (art. 15 Ustawy o Karcie Polaka). Największe trudności w postępowaniu następcza rozmowa z konsulem, od uznania którego zależy powodzenie tego egzaminu (wynik ostateczny może być niekorzystny dla wnioskodawcy, mimo udokumentowania jego związków z Polską). Za największą wadę postępowania należy zatem uznać subiektywizm w ocenie oraz brak ustalonych kryteriów, odnoszących się do zakresu zadawania pytań.

Przyznanie Karty Polaka nie jest równoznaczne z nabyciem obywatelstwa polskiego. Jednakże dzięki niej możliwe jest prowadzenie w Polsce działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, korzystanie z bezpłatnego systemu oświaty i podejmowanie legalnej pracy bez konieczności posiadania zezwolenia oraz wiele innych.

W ciągu pięciu lat obowiązywania Ustawy o Karcie Polaka 128 tysięcy osób zamieszkujących terytorium byłego ZSRR ubiegało się o nadanie Karty Polaka. Pokazuje to wyraźnie, że Karta Polaka cieszy się większą popularnością niż procedura repatriacyjna. Z roku na rok zauważalny jest wzrost liczby osób ubiegających się o ten dokument⁴². Kartę Polaka do roku 2012 otrzymało 46 tysięcy osób zamieszkujących terytorium Ukrainy, 42 tysiące obywateli Białorusi. Zdaniem dziennikarzy, interesujący jest fakt, że na Ukrainie mnożą się agencje oferujące nabycie Karty Polaka za pieniądze⁴³.

Czas, jaki minął od momentu wejścia w życie wyżej wymienionych aktów prawnych, skłania do analizy tego, jak ich przepisy są realizowane. Ocena skuteczności funkcjonowania ustaw rodzi pytanie, w jakim zakresie należy podjąć prace nad ich nowelizacją. Kolejne

⁴² M. Wołłejko, *Realizacja ustawy o Karcie Polaka w latach 2008 – 2011 – sukces czy porażka?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Nr 20/2011, s. 156.

⁴³ <http://www.studium.uw.edu.pl/?post/17427> (dostęp z 25.10.2014).

punkty niniejszego raportu koncentrować się będą na analizie poszczególnych przypadków, badaniach ankietowych oraz danych statystycznych, które pozwolą zweryfikować i ocenić obecny poziom skuteczności oraz funkcjonowanie przepisów omawianych aktów prawnych.

3. Prawo i liczby

3.1. Dane statystyczne dotyczące Ustawy o repatriacji

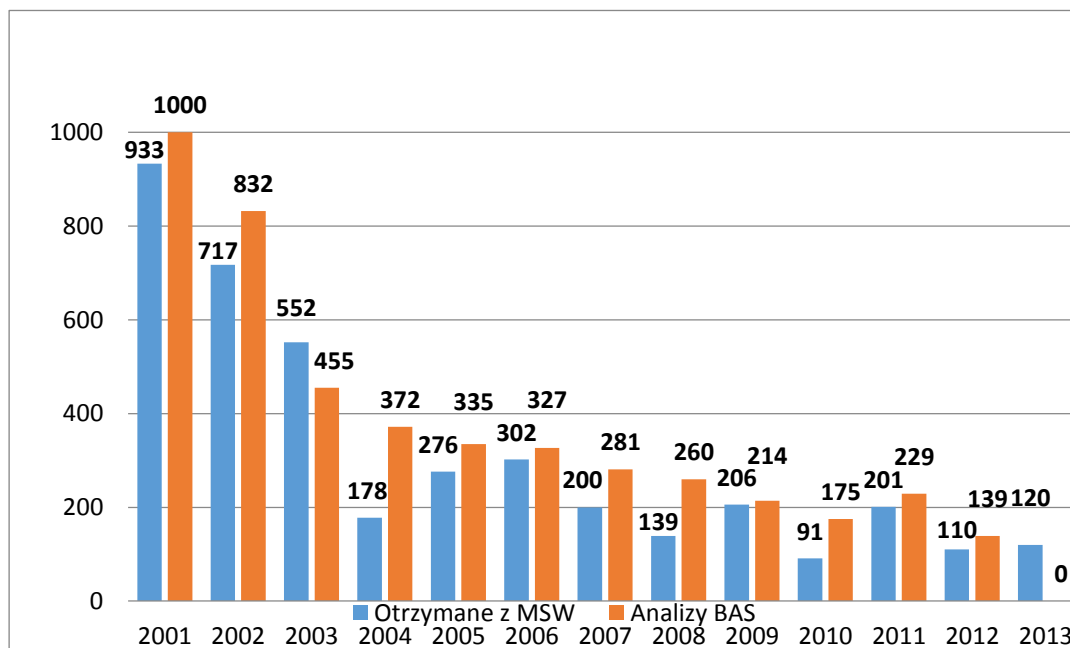
Należy wskazać, że postępowanie repatriacyjne jest dobrowolne. Rada Ministrów poprzez placówki konsularne informuje o możliwości nabycia obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji i zakresie świadczeń, jakimi są objęci repatrianci po przybyciu do Polski. Ustawa

o repatriacji wprowadza możliwość składania wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej przez osoby polskiego pochodzenia, które zamieszkują terytorium objęte repatriacją, ale nie dysponują stosownym zaproszeniem. Osoby te uzyskują od konsula przyrzeczenie wydania wizy repatriacyjnej (tzw. promesę wizy) i są rejestrowane w bazie „RODAK”.

Fundacja Republikańska zwróciła się do stosowych organów z zapytaniem o udzielenie informacji publicznej. Przedmiotem wniosku było m. in. udzielenie informacji odnośnie liczby osób, które wystąpiły z wnioskiem o wydanie wizy repatriacyjnej.

Poniższy wykres przedstawia informacje, jakie otrzymaliśmy w odpowiedzi od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Urzędów Wojewódzkich.

Wykres 2. Liczba złożonych wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej.



Źródło: opracowanie własne wykonane na podstawie danych otrzymanych od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz M. Sora, *Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia*, „Studia BAS”, nr 2 (34)/2013, s. 9–24.

W latach 2001-2013, tj. przez okres 13 lat, wpłynęło 4 025 wniosków o wydanie wizy repatriacyjnej. Wg danych prezentowanych przez BAS przez 11 lat (2001-2012) wniosek miało złożyć 4 619 osób. Dane dostarczone przez MSW są mniej dokładne niż dane, które prezentuje Mateusz Sora najprawdopodobniej z tego względu, że uwzględniają informacje od wszystkich wojewodów, nie zaś informacje z centralnych rejestrów.

Jak wynika z powyższych danych w pierwszym roku obowiązywania Ustawy o repatriacji do organów administracji publicznej wpłynęło najwięcej wniosków. Z roku na rok liczba ta spadała. Ilość złożonych wniosków należy uznać za niewspółmierną w porównaniu do szacunków, które mówią, że w okresie od XIX wieku do końca II wojny światowej wywieziono lub deportowano kilka milionów Polaków. Wydaje się, że przyczyną tego stanu rzeczy jest zbyt sformalizowana procedura repatriacji.

Jak wynika z odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację poselską z dnia 14 października 2010 roku⁴⁴, polskie placówki konsularne utrzymują kontakty z organizacjami polskimi głównie w większych ośrodkach miejskich, które skupiają tylko część osób deklarujących polskie pochodzenie. Osoby związane z polskimi organizacjami w większości złożyły już wnioski lub ich nie składają z powodu braku dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie.

Dane otrzymane z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych:

Fundacja Republikańska otrzymała również od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych dane statystyczne złożonych wniosków z rozbiciem na poszczególne lata i konsulaty, w których zostało złożonych najwięcej podań. Wskazać należy, że otrzymane dane nie stanowią wyczerpujących informacji, ponieważ uwzględniają jedynie najbardziej oblegane konsulaty. Z otrzymanych danych wynika, iż najwięcej wniosków zostało złożonych w Kazachstanie (1670 wniosków), w Uzbekistanie (195 wniosków) oraz w Rosji (181 wniosków). Pełen obraz danych z najbardziej obleganych placówek dyplomatycznych prezentuje poniższa tabela.

⁴⁴ Interpelacja poselska nr 17933: w sprawie polityki rządu wobec repatriacji Polaków z byłych republik ZSRR.

Tabela 2. Liczba wniosków składanych w poszczególnych placówkach dyplomatycznych RP

KRAJ	LICZBA WNIOSKÓW
Kazachstan	1670
Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polski (KGRP) w Ałmaty	1354
Ambasada RP w Astanie	316
Rosja	181
KGRP w Moskwie	134
KGRP w Kaliningradzie	24
KGRP w Irkucku	23
Uzbekistan	195
Ambasadzie RP w Taszkencie	195
SUMA	2046

Dane otrzymane od wojewodów:

Wojewodowie są organem odpowiedzialnym za odrębny tryb repatriacji nazwany w ustawie „uznaniem za repatrianta”. Uznanie, w odróżnieniu od postępowania o wizę repatriacyjną, jest trybem przewidzianym dla osób już zamieszkujących na terenie RP w oparciu o zezwolenie wydane w oparciu o Ustawę o cudzoziemcach w celu ukończenia szkoły wyższej. Z natury rzeczy, liczba osób, które skorzystały z trybu uznania za repatrianta jest znacząco mniejsza od osób, które otrzymały wizę repatriacyjną. Podział na województwa odzwierciedla znaczenie województw z dużymi ośrodkami akademickimi, które przyciągnęły osoby polskiego pochodzenia z zagranicy. W związku z tym, że postępowanie toczony jest przed wojewodą i jest on dysponentem szczegółowych informacji zgromadzonych w toku prowadzonych postępowań, Fundacja Republikańska zwróciła się do Urzędów Wojewódzkich na terenie całego kraju o udzielenie odpowiedzi w trybie informacji publicznej na temat liczby osób uznanych za repatriantów.

Tabela 3. Wnioski oraz decyzje na temat repatriacji w poszczególnych województwach

	Wnioski	Decyzje pozytywne	Decyzje negatywne	Różne (umorzenia bądź pozostawienie wniosku bez rozpoznania)
Dolnośląskie	110	98	12	0
Kujawsko-pomorskie	21	16	0	5
Lubelskie	33	28	5	0
Lubuskie	38	30	8	0
Łódzkie	53	40	8	4
Małopolskie	48	38	10	0
Mazowieckie	90	71	15	3
Opolskie	37	44	7	0
Podkarpackie	61	29	32	0
Podlaskie	37	29	7	1
Pomorskie	36	36	0	0
Śląskie	99	91	8	0
Świętokrzyskie	1	1	0	0
Warmińsko-mazurskie	40	36	4	0
Wielkopolskie	67	47	0	20
Zachodnio-pomorskie	99	74	25	0
OGÓLEM	877	701	141	33

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji przesłanych przez Urzędy Wojewódzkie

Z informacji, jakie uzyskała Fundacja Republikańska, wynika, że podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania statusu repatrianta było najczęściej niespełnienie wymogów określonych w art. 16 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 pkt 2 Ustawy o repatriacji. Aplikujący nie wykazali dostatecznie swojego polskiego pochodzenia, nie byli obywatelami państw określonych w Ustawie o repatriacji, nie spełnili wymogów dotyczących przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polski na podstawie zezwolenia na czas oznaczony oraz nie złożyli w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej lub wejścia w życie ustawy wniosku o uznanie za repatrianta.

3.2. Dane statystyczne o Ustawie o Karcie Polaka

Wejście w życie ustawy o Karcie Polaka w 2008 roku spotkało się z dużym zainteresowaniem, zwłaszcza we Lwowie, Łucku, Grodnie, Brześciu oraz Mińsku, czyli na Białorusi i Ukrainie. Rejestr zawierający dane o złożonych wnioskach o wydanie Karty Polaka, a także decyzji w przedmiocie przyznania odmowy bądź unieważnienia ww. Karty prowadzi powołana Ustawą o Karcie Polaka Rada do spraw Polaków na Wschodzie. Fundacja Republikańska zwróciła się do tej organizacji z zapytaniem w trybie informacji publicznej o udzielenie odpowiedzi w kwestii liczby złożonych wniosków, a także decyzji związanych z Kartą Polaka.

Z informacji uzyskanych bezpośrednio od Rady do spraw Polaków na Wschodzie wynika, iż w latach 2008-2013 zostało złożonych w sumie 128 120 wniosków o wydanie Karty Polaka, z czego uznanych zostało 119 176, a więc 93,02%. Najwięcej wniosków wpłynęło w roku 2009, a więc w rok po uruchomieniu procedury. Jednak średnia roczna wynosząca 21 353 wnioski nie odbiega mocno od tego wyniku, zaś obserwowany trend jest zwykły. Należy podkreślić również i to, że odsetek uznań wniosków zwiększył się i w roku 2013 odnotowano jego rekordowy poziom 97%. Pełen obraz danych na ten temat prezentuje poniższa tabela.

Tabela 4. Dane o Kartach Polaka.

	Wnioski	Uznania		Odmowy		Unieważnienia
		L	%	L	%	
2008	15 866	14 132	89,07	74	10,93	450
2009	23 994	21 894	91,25	74	8,75	740
2010	19 374	17 810	91,93	21	8,07	775
2011	21 694	20 103	92,67	9	7,33	1 297
2012	23 385	22 175	94,83	23	5,17	1 667
2013	23 807	23 062	96,87	20	3,13	2 122
SUMA	128 120	119 176	-	221	-	7 051

Źródło: Centralny rejestr przyznanych i unieważnionych Kart Polaka, KPRM

3.3. Przypadki szczególne, analiza problemu w orzecznictwie Sądów Administracyjnych oraz decyzjach organów administracji. Uznanie administracyjne

Ustawa o repatriacji

Wobec Ustawy o repatriacji wysuwane są zarzuty dotyczące uznaniowości konkretnych organów. Statystyki oraz dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wskazują, że do chwili obecnej w Polsce w oparciu o tę ustawę osiedliło się w Polsce poniżej 5 tys. osób. Mimo że orzecznictwo sądów administracyjnych jest niewielkie, linia orzecznicza jest jednolita. Sądy te wskazują zarówno na uchybienia o charakterze proceduralnym, jak również materialnym. Jednakże za największy problem związany z postępowaniami repatriacyjnymi należy uznać kwestię uznaniowości, dlatego też należy albo doprecyzować wymogi określone przez ustawę, które są błędnie interpretowane przez urzędników, albo przeprowadzić w tym zakresie ich odpowiednie szkolenie. Zagadnienie to jest istotne, bowiem błędna wykładnia oraz niewłaściwe rozumienie przepisów prowadzą do sytuacji, w których o możliwości repatriacji decyduje nie polskie pochodzenie, ale swobodna interpretacja postanowień ustawy przez osoby stosujące prawo. Warto również wskazać, że Konstytucja RP w art. 52 umożliwia osiedlenie się na terytorium kraju każdemu, kogo polskie

pochodzenie zostało stwierdzone przez ustawę. Ze względu na brak uregulowań w tym zakresie, urzędy stosują Ustawę o repatriacji jako tę, która precyzuje warunki udokumentowania polskiego pochodzenia.

Jak wskazano wyżej, w kwestii niewłaściwego stosowania przepisów wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne. Błędna interpretacja dotyczyła przede wszystkim art. 5 oraz art. 6 Ustawy o repatriacji, na podstawie których wydawano osobom ubiegającym się o status repatrianta decyzję odmowną, ze względu na niewystarczające zdaniem urzędników udokumentowanie polskiego pochodzenia lub też niedostateczne wykazanie związku z polskością. Wielokrotnie urzędnicy odmawiali uznania za repatrianta z powodu braku dokumentów wymienionych w art. 6 ust. 1 Ustawy o repatriacji, podczas gdy przepis ten zawiera katalog otwarty dowodów potwierdzających polskie pochodzenie, o czym świadczą określenia „mogą być” oraz „w szczególności”. W omawianej kwestii wypowiedział się m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2008 roku⁴⁵, w którym to stwierdził, że „katalog dowodów potwierdzających polskie pochodzenie nie jest katalogiem zamkniętym”. W powyższej sprawie organ administracji uznał, iż skarżący nie udowodnił swojego polskiego pochodzenia, pomimo że przedstawił świadectwo chrztu, odpis skrócony aktu urodzenia matki, jej świadectwo szkolne wraz z wykazem przedmiotów (włącznie z językiem polskim), swoje świadectwo urodzenia, kartę ewakuacyjną, wypis z księgi wieczystej poświadczający posiadanie przez babkę skarżącego prawa własności do ziemi na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz zaświadczenie wydane przez Wydział Eksploatacji Mieszkań wykazujące, że babka i matka skarżącego są narodowości polskiej. Powyższe jest przykładem rażącego naruszenia przepisów nie tylko proceduralnych. Organ nie tylko nie uznał dowodów, które nie mieściły się w otwartym katalogu, ale nie uznał dokumentów, które są w tym katalogu wyraźnie określone, tj. akt urodzenia oraz świadectwo chrztu matki skarżącego. W dalszej części wyroku sąd stwierdził, że rację należy przyznać skarżącemu, który zasadnie zwrócił uwagę, iż katalog dowodów potwierdzających polskie pochodzenie nie jest katalogiem zamkniętym. A zatem gromadząc materiał dowodowy w sprawie (także z urzędu) i kierując się przy tym przepisami ustawy o repatriacji (art. 6 Ustawy o repatriacji), organ winien mieć na względzie to, że katalog dokumentów jest otwarty. W artykule tym użyto dwukrotnie określenia "w szczególności" (w art. 6 Ustawy o repatriacji, ust. 1 i ust. 2), a to oznacza, że poza konkretnie wymienionymi dokumentami i dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie, dopuszczane są również

⁴⁵ V SA/Wa 2263/07.

inne niż enumeratywnie wymienione w omawianym artykule. Należy też zauważyć, iż w ust. 2 pkt 2 tego przepisu wymienia się akta stanu cywilnego lub ich odpisy albo metryki chrztu poświadczające związek z polskością – a to oznacza, iż wskazane dokumenty nie muszą zawierać wpisu informującego o narodowości polskiej. Zdaniem sądu organ niezasadnie odmówił mocy dowodowej świadectwu chrztu matki cudzoziemca, które nie wskazywało wprost na posiadanie polskiego obywatelstwa i narodowości polskiej, co wyraźnie podkreślił w omawianym wyroku. Analogiczna sytuacja zaszła w sprawie toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie, w której to sąd w uzasadnieniu wydanego przez siebie orzeczenia⁴⁶ z dnia 20 marca 2014 roku wskazał, że organ, prowadząc postępowanie dowodowe na okoliczność ustalenia polskiego pochodzenia, musiał kierować się zapisami wskazanych przepisów, w tym art. 6 Ustawy o repatriacji. Sąd podkreślił wyraźnie, że wymieniony przepis wymienia przykładowe dokumenty mogące być dowodem w sprawie. W orzeczeniu tym podzielił ponadto pogląd wyrażony w innym orzeczeniu WSA w Warszawie⁴⁷, a mianowicie, że sposób interpretacji prawa nie może prowadzić do obejścia reguł dowodowych wskazanych w ustawie, ani naruszać kompetencji suwerennego państwa do oceny tego, czy dany wnioskodawca spełnia przesłanki, umożliwiające mu uzyskanie szczególnego statusu, który uprawnia m. in. do osiedlenia.

Kolejnym wyrokiem, w którym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotknął problemu związanego z katalogiem dowodów, jest wyrok z 9 kwietnia 2013 roku⁴⁸, w którym stwierdzono, że w Ustawie o repatriacji ustawodawca celowo użył słowa "mogą", przez co dał pewną dowolność w doborze materiału dowodowego. Według sądu, odbieranie mocy dowodowej dokumentowi ze względu na fakt, że został wydany współcześnie nie znajduje potwierdzenia w art. 6 ustawy, ani żadnym innym przepisie. Świadczy to przede wszystkim o błędnej interpretacji postanowień ustawy oraz o prowadzeniu postępowania w sposób sprzeczny z zasadami wynikającymi z Kodeksu postępowania administracyjnego (KPA). Powyzsze narusza art. 75 § 1 KPA stanowiący, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie stoi w sprzeczności z prawem. W przedmiotowej sprawie na rzecz cudzoziemki, wydana została niekorzystna decyzja, w uzasadnieniu której stwierdzono, że wyciąg z Rejestru Aktów Stanu Cywilnego nie stanowi dokumentu w rozumieniu Ustawy o repatriacji. Z tego względu uznano, że polskie pochodzenie wnioskodawczynie nie zostało należycie udowodnione. W podobnej sprawie

⁴⁶ IV SA/Wa 2641/13.

⁴⁷ IV SA/Wa 2885/12.

⁴⁸ IV SA/Wa 2810/12.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał za niedopuszczalne rozumienie w sposób literalny kryteriów i katalogu dowodów wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6 Ustawy o repatriacji. W tym samym wyroku WSA wskazał również, że oceny tej nie zmienia treść normatywna art. 6 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym, w celu gromadzenia materiału dowodowego dopuszczalne jest przywoływanie innych dokumentów.

Z powyższego wynika, że sądy administracyjne wyraźnie wskazywały, iż konstrukcja zdania oraz użyte przez ustawodawcę stwierdzenia „w szczególności” oraz „mogą być” stanowią o otwartości katalogu dokumentów gromadzonych jako materiał dowodowy dla celów postępowania repatriacyjnego. Mimo to urzędnicy w swoich kolejnych decyzjach nie brali pod uwagę otwartego charakteru katalogu dokumentów, co świadczy o nieprecyzyjności wadliwie sformułowanych przepisów ustawy.

Teoria związku z polskością

Odnosząc się do art. 5 ust. 1 Ustawy o repatriacji, wskazać należy, iż za osobę polskiego pochodzenia uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: wykazanie, że co najmniej jedno z rodziców lub dziadków lub dwoje pradziadków było narodowości polskiej oraz wykazanie swojego związku z polskością, w szczególności poprzez pielęgnowanie polskiej mowy, tradycji i obyczajów. Na kanwie stosowania tego przepisu ujawniło się wiele niejasności, co spowodowało powstanie jednolitej linii orzeczniczej. Przykładem tego jest powyżej przytaczana sprawa, która toczyła się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie (sygn. akt: IV Sa/Wa 2810/12), w której to organ stwierdził, że skarżąca nie wykazała dostatecznego związku z polskością. W uzasadnieniu wskazano, że podstawą odmowy decyzji była nieznamość odpowiedzi na postawione pytania. Wnioskodawczyni była pytana np. o Szare Szeregi, o to, kim był Janusz Korczak, czy stan wojenny został wprowadzony po II wojnie światowej, albo za jaki utwór literacki przyznano Władysławowi Reymontowi nagrodę Nobla. Należy wskazać, że skarżąca wywodziła swoje polskie pochodzenie od matki, której ojciec był Polakiem, przyznawała, że do Polski przyjeżdżała jako dziecko razem z dziadkiem. Mimo że nie posiada żadnej rodziny w Polsce, zawarła liczne znajomości z rodowitymi Polakami. W rodzinnym domu kultywowała polską tradycję związaną z wyznaniem rzymsko-katolickim, tj. chodziła do kościoła, obchodziła święta Bożego Narodzenia, Wielkanoc, Wszystkich Świętych, Trzech Króli. Pomimo to organ uznał, że skarżąca nie wykazała dostatecznego związku z polskością, a podstawą tego twierdzenia był brak wiedzy z zakresu polskiej historii

i literatury. W powyższej sprawie, w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 roku sąd uznał, że prawodawca, definiując pojęcie związku z polskością w art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o repatriacji, położył nacisk na znajomość mowy ojczystej, tradycji i zwyczajów. Brak podstawowych informacji o historii czy kulturze (które należy traktować jako element tradycji) może wskazywać na brak związków z polskością, jednakże wymagania przyjmowane jako wzorzec w tym zakresie, nie powinny być zbyt wygórowane w sytuacji, gdy ustalono już, że wnioskodawca musi wykazać się znajomością języka polskiego i zwyczajów. Dlatego też wiedza o charakterze encyklopedycznym (dotycząca m.in. zagadnień historycznych) nie powinna mieć kluczowego znaczenia w ocenie realnego związku z polskością. Sąd wskazał również, że istotne znaczenie może mieć natomiast informacja o faktycznych związkach z polskością utrzymywanych w domu rodzinnym, takich jak posługiwanie się językiem.

Kolejnym przykładem błędnej wykładni przepisów przez organy administracji publicznej jest wydanie decyzji odmownej zainteresowanemu, wobec którego w postępowaniu nie dopatrzone się pielęgnowania polskiej tradycji i kultury w domu rodzinnym. W sprawie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w dniu 21 kwietnia 2008 roku⁴⁹, w której wyraźnie stwierdził, że przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o repatriacji posługuje się przykładowymi okolicznościami świadczącymi o związku z Polską. Tym samym, wykazanie związku z polskością może nastąpić w inny sposób niż określony w ustawie, a więc nie tylko poprzez pielęgnowanie w domu rodzinnym polskiej mowy, tradycji i zwyczajów. Należałoby tu uwzględnić dotychczasową sytuację rodzinną cudzoziemca, tj. czy pozwalała mu ona na pielęgnowanie polskości oraz czy miał od kogo czerpać wzorce w tym zakresie, a także czy szukał kontaktów z polskością poza rodzinnym domem. Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 11 grudnia 2007 roku⁵⁰, w którym stwierdził, że nie można zakładać, jak stwierdzono w zaskarżonej decyzji, że pielęgnowanie polskiej mowy, tradycji i zwyczajów musi być kultywowane w domu rodzinnym. Mimo że kwestia ta jest niezmiernie ważna, to jednak, dokonując oceny związków z polskością, należy brać pod uwagę szerszy kontekst, m.in. fakty świadczące o szukaniu kontaktów z polskością poza rodzinnym domem. Sąd podkreślił, że w pkt. 2 omawianego artykułu, ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że wykazanie związku z polskością może nastąpić również przez inne działania i zachowania wnioskodawcy.

⁴⁹ V SA/Wa 2263/07.

⁵⁰ V SA/Wa 1896/07.

Równość

Przykładem niejednolitej wykładni przepisów Ustawy o repatriacji jest sprawa⁵¹ tocząca się przed WSA w Warszawie, w której to zdaniem składu orzekającego organy naruszyły przepisy Konstytucji RP poprzez niejednakowe traktowanie różnych podmiotów będących w podobnej sytuacji bez uzasadnionej przyczyny. Sprawa dotyczy wnioskodawcy i jego brata. Ten ostatni otrzymał zezwolenie na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zaś skarżący w niniejszej sprawie otrzymał decyzję odmowną. Sąd zwrócił uwagę, uznając kryteria przyznawania przedmiotowego zezwolenia, że sytuacja obydwu wnioskodawców była podobna – pochodzili z tej samej rodziny i żyli w tym samym środowisku. Jeden z braci, który otrzymał decyzję odmowną, w opinii organu nie wykazał swojego związku z polskością, pomimo iż udokumentował polskie pochodzenie swojego ojca oraz matki i rodziny w dalszej linii, tj. dziadków. W domu skarżącego nie były kultywowane pamięć o polskim pochodzeniu rodziny, polskie tradycje ani zwyczaje. On sam również nie szukał kontaktu z polskością i nie przywiązywał wagi do swojego pochodzenia, o czym miało świadczyć to, że nie zapoznał się z dokumentami, będącymi dowodem na polskie pochodzenie rodziny, które posiadała jego siostra. Organ podkreślił, iż strona postępowania repatriacyjnego nie potrafiła jednoznacznie stwierdzić, czy jego babka posiadała polską narodowość lub polskie obywatelstwo i gdzie zamieszkiwała na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem organu administracyjnego, wnioskodawca nie wykazał polskiego pochodzenia, natomiast jego brat nie tylko udowodnił polskie pochodzenie, ale wykazał silny związek z polskością. W omawianym orzeczeniu sąd wskazał, że orzekające w sprawie organa miały obowiązek równego traktowania podmiotów (wynikający z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Organy te dopuściły się rażącego naruszenia powyższej zasady oraz przepisów KPA poprzez niewyczerpujące zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego. Sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał również, że organy władzy publicznej, gromadząc materiał dowodowy w sprawie (także z urzędu), powinny dostrzec, że art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy o repatriacji posługuje się tylko przykładowymi okolicznościami świadczącymi o związku z Rzeczypospolitą Polską. Tym samym, wykazanie związku z polskością może nastąpić w inny sposób niż wskazany w ustawie. Nie można też przyjmować, że pielęgnowanie polskości musi odbywać się wyłącznie w domu rodzinnym wnioskodawcy. Należałoby tu brać pod uwagę sytuację rodzinną cudzoziemca, i ocenić, czy pozwalała mu ona na kultywowanie polskiej tradycji, a jeśli nie, to czy szukał kontaktów z polskością poza domem.

⁵¹ V SA/Wa 1446/09.

Analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, zauważyć należy niejednorodność interpretacji przepisów prawnych, jak również fakt nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o swoje prawa, wynikający wyłącznie z subiektywnej oceny urzędników. Wskazać należy, że od oceny zgromadzonego materiału dowodowego przez organ zależą dalsze losy repatriantów w Polsce. Jak wynika z powyżej przytoczonych przykładów, organy administracji błędnie stosują przepisy prawne, a ich decyzje są krzywdzące dla wnioskodawców. Analiza orzecznictwa Ustawy o repatriacji, prowadzi do konstatacji, że organy odwoławcze podtrzymują błędne decyzje organów I instancji, co może wynikać z nienależytego sposobu gromadzenia materiału dowodowego, ze zbyt literalnego rozumienia przepisów i naruszania przepisów procedury administracyjnej. Ustawa o repatriacji powinna zapewniać równe warunki rozpatrywania spraw wszystkim podmiotom.

Odnosząc się do kwestii równego traktowania w zakresie postępowań repatriacyjnych, sądy administracyjne wielokrotnie przytaczały orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2003r.⁵², z którego wynika, iż zasada równości polega na tym, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną, winni być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Zasada ta nie wyklucza niejednakowego traktowania podmiotów różniących się między sobą, niemniej wszelkie różnicowanie w traktowaniu musi być oparte na uznanych kryteriach, których zasadność doboru podlega każdorazowej ocenie, między innymi z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej. Zatem procedura udzielania zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP musi również opierać się na zasadzie równości.

Kolejnym przykładem uznaniowości organów administracji oraz ich błędnej interpretacji prawa, jest sprawa, tocząca się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie⁵³. W opinii organu, podstawą do wydania odmownej decyzji wnioskodawcy był m.in. fakt, że zamiast zadeklarowania polskiej narodowości cudzoziemiec określił swoją narodowość jako ukraińską. Odnosząc się do okoliczności podnoszonej przez organ, dotyczącej wpisania przez cudzoziemca we wniosku narodowości ukraińskiej i ukraińskiego obywatelstwa, sąd wskazał, iż powyższego faktu nie można uznać za niekorzystny dla wnioskodawcy, bowiem wypełnił on wniosek zgodnie z obowiązującymi przepisami i stanem faktycznym. W przeciwnym razie, gdyby wpisał narodowość i obywatelstwo polskie, złożyłby fałszywe oświadczenie. Ostatni przykład świadczy o skrajnie błędnym stosowaniu prawa materialnego oraz kompletnym braku rozumienia przepisów.

⁵² P 24/02; orzeczenie opublikowany w OTK-A nr 6 z 2003 r., poz. 55.

⁵³ V SA/Wa 2263/07.

Ustawa o Karcie Polaka

Orzecznictwo dotyczące Ustawy o Karcie Polaka jest ubogie, jednakże i jego analiza wykazała błędy proceduralne, jakich dopuszczają się organy państwowe przy wydawaniu decyzji. Przykładem takiej sprawy było postępowanie toczone się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie⁵⁴. W przedmiotowej sprawie konsul unieważnił Kartę Polaka, uzasadniając swoją decyzję względami obronności, bezpieczeństwa, ochrony porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej oraz działaniami na szkodę interesów państwa. Skarżący odwołał się najpierw do Rady ds. Polaków na Wschodzie, która – utrzymując w mocy decyzję konsula – nie wskazała, w jaki sposób i w jakim zakresie działalność zainteresowanego naruszyła przepisy Ustawy o Karcie Polaka. Sprawa trafiła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skarżący wskazał, że postawione wobec niego zarzuty, nieoparte żadnymi dowodami, uważa za absurdalne i wysoce krzywdzące. Jego opinię podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Badając zaskarżone decyzje w kontekście wskazanych wyżej przepisów, sąd uznał, że skarga zainteresowanego zasługuje na uwzględnienie. W sprawie doszło do naruszenia przepisów postępowania w sposób wpływający na wynik sprawy. W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 lutego 2011 roku sąd wskazał, iż słuszny jest zarzut skarżącego o braku ustaleń stanu faktycznego w sprawie. Brak ustaleń faktycznych nie pozwolił na stwierdzenie, czy prawo materialne zostało prawidłowo zastosowane. Istnienia powyższych braków nie można tłumaczyć nieprecyzyjnością regulacji prawnych zawartych w Ustawie o Karcie Polaka, ponieważ stosowana w sprawie ustawa zawiera przepisy prawa materialnego, jak i przepisy odsyłające do stosowania różnych procedur postępowania w zależności od organu wydającego decyzję. Z powyższego wynika zatem, że organy władzy publicznej rażąco naruszają przepisy proceduralne – prowadzone postępowania są niepełne i wymagają uzupełnienia materiału dowodowego. Ponadto zdarzają się przypadki (jak ten opisany powyżej), że organy nie podają żadnych merytorycznych powodów, na podstawie których wydają decyzje, co w konsekwencji wpływa niekorzystnie na dalsze losy osób zainteresowanych uzyskaniem uprawnień wynikających z Karty Polaka. Pozostawienie decyzji polskim urzędom na szczeblu administracyjnym, zawiła procedura, błędna wykładnia co do otwartych katalogów i nieumiejętność stosowania przepisów działają na niekorzyść osób polskiego pochodzenia. Pobieźna analiza przepisów prawnych przez organy stosujące

⁵⁴ V SA/Wa 1873/10.

prawo, oraz niewłaściwie prowadzone postępowanie dowodowe powodują rażące naruszenie interesów zarówno repatriantów, jak i osób ubiegających się o Kartę Polaka.

3.4. Budżetowe koszty repatriacji

Uzupełniając część dotyczącą statystyk, warto skupić się również na kosztach, jakie ponosi państwo w związku z realizacją postanowień Ustawy o repatriacji. Początkowo założono, że na cele repatriacyjne zostanie przeznaczonych ok. 40 mln złotych, jednak w pierwszym roku funkcjonowania ustawy wydano tylko ok. 12% tej kwoty.

W następnych latach kwotę rezerwy budżetowej na pomoc repatriantom sukcesywnie zmniejszono, by po 8 latach od wejścia w życie ustawy ustalić kwotę rezerwy na ok. 10 mln zł. Co prawda można argumentować, że fakt niewydania całej zakładanej kwoty oznaczać może brak zainteresowania Polaków ze Wschodu powrotem do kraju przodków. Aczkolwiek z drugiej strony poniższe dane mogą wskazywać na zgoła odmienne zjawisko – brak koncepcji wydatkowania środków budżetowych na cele repatriacyjne, a więc brak strategii repatriacyjnej państwa polskiego. Wszak dane wskazują na to, że przez 11 lat z zakładanych rezerw wydano ok. 2/3 pierwotnej sumy [por. tabela poniżej].

Tabela 5. Wydatki budżetu na repatriantów (planowane i faktyczne) [kwoty w PLN]

Rok	Kwota rezerwy budżetowej	Kwota uruchomiona	Odsetek wykorzystania
2001	39 480 000	4 888 000	12,38
2002	25 000 000	23 187 000	92,75
2003	15 000 000	12 997 230	86,65
2004	15 000 000	10 761 067	71,74
2005	12 000 000	10 198 127	84,98
2006	12 000 000	10 140 776	84,51
2007	10 000 000	8 749 247	87,49
2008	10 000 000	8 249 338	82,49
2009	9 066 000	7 450 202	82,18
2010	9 066 000	8 598 375	94,84
2011	9 066 000	6 740 667	74,35
2012	9 066 000	bd.	bd.
Ogółem	174 744 000	111 960 029	64,07

Źródło: M. Sora, Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia, „Studia BAS”, nr 2 (34)/2013, s. 9–24, s. 16

Poniższa tabela (nr 7) przedstawia wydatki budżetowe na konkretne cele związane z repatriacją. Jak widać, państwo przeznaczają środki m. in. na pokrycie kosztów przejazdu do Polski, organizację kursów języka polskiego, zaadaptowanie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zasiłki, remont lokalu mieszkalnego, dofinansowanie gmin, które zapraszają repatriantów, dofinansowanie w przedmiocie aktywizacji zawodowej repatriantów i utworzenia dla nich dodatkowych miejsc pracy. Pierwsza część tabeli przedstawia wydatki kwoty rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, przeznaczonych na repatriację w latach 2006-2012 oraz uruchomione kwoty z tejże rezerwy, czyli środki wykorzystane przez państwo. Druga część tabeli przedstawia wydatki przeznaczane przez samorządy terytorialne, tj. przez właściwych wojewodów, starostwa oraz gminy.

Z przedstawionych poniżej danych wynika, że na szczeblu samorządowym największe kwoty stanowiły dotacje dla samorządów gminnych, które poniosły koszty w związku z zaproszeniem repatriantów. Najniższe zaś kwoty przeznaczono na pokrycie kosztów przejazdu oraz organizacji kursów języka polskiego w kraju pochodzenia. Każdego roku kwoty przeznaczone na poszczególne cele były zmniejszane. Wydatki budżetowe na dotacje dla gmin, które zapraszały repatriantów, zmniejszyły się o 50%. Zmniejszeniu uległy również wydatki na jednorazowe zasiłki na zagospodarowanie się w Polsce o ok. 600 000 zł. Na podobnym poziomie (tj. powyżej 3 400 000 zł.) utrzymują się wydatki przeznaczone na aktywizację zawodową repatriantów. Kwoty przeznaczane na remont lokalu mieszkalnego nigdy nie przekroczyły 500 000 zł, a w chwili obecnej zanotowano spadek wydatków o prawie 50%. Jeżeli chodzi o szczebel centralny, Ministerstwo Edukacji Narodowej przeznaczyło w 2006 roku 1 100 000 zł na naukę języka polskiego i adaptację repatriantów. Kwota ta z roku na rok ulegała zmniejszeniu, w chwili obecnej nie przekracza nawet 500 000 zł. Zatem spadek wydatkowanej kwoty wyniósł ponad 50%. Najmniejsze kwoty na pomoc dla repatriantów przeznacza Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ), ponosząc jedynie zwrot kosztów za przejazdy oraz organizację kursów języka polskiego w kraju pochodzenia repatrianta. W 2006 roku w ramach tych wydatków MSZ przeznaczyło jedynie 250 000 zł, w roku 2012 zaledwie 100 000 zł. Więcej danych dotyczących wydatkowania kwot rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” przeznaczanych z budżetu państwa na repatriację przedstawia poniższa tabela.

Tabela 6. Wydatki z budżetu na repatriantów.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kwota rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”		12 000 000	10 000 000	10 000 000	9 066 000	9 066 000	9 066 000	9 066 000
Uruchomione środki z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”		10 140 776	8 749 247	8 249 338	7 450 202	8 598 375	6 721 561	6 910 064
MEN – środki przekazane na organizację kursów jęz. pol. oraz adaptacyjnych dla repatriantów		1 100 000	900 000	700 000	600 000	406 000	406 000	406 000
MSZ – środki przekazane na pokrycie kosztów przejazdu osób, które otrzymały wizy rep. oraz organizację kursów jęz. pol. w kraju pochodzenia		250 000	208 000	200 000	200 000	150 000	200 000	100 000
Województwie	Kwota przyznanej dotacji ogółem	8 790 776	7 641 247	7 349 338	6 650 202	8 042 375	6 115 561	6 404 064
	Dotacje na pokrycie kosztów poniesionych przez gminy na remont lokalu mieszkalnego repatrianta	405 703	226 410	338 208	280 751	224 563	222 169	216 391
	Dotacje dla gmin, które zaprosiły niewskazanych imiennie repatriantów	4 563 973	3 745 995	3 220 710	2 935 195	4 205 033	1 969 465	2 771 841
	Dotacje na aktywizację zawodową repatriantów oraz na wypłatę jednorazowych zasiłków na zagospodarowanie dla repatriantów,	3 821 100	3 668 842	3 790 420	3 434 256	3 612 779	3 923 927	3 415 832
	w tym na jednorazowe zasiłki na zagospodarowanie	1 823 535	1 785 005	2 221 288	1 707 296	1 286 538	1 926 534	1 258 260

Źródło: M. Sora, *Repatriacja do Polski po 1990 r. – uwarunkowania prawne, skala przyjazdów, obszar osiedlenia*, „Studia BAS”, nr 2 (34)/2013, s. 9–24., s.18.

4. Analiza wyników badań ankietowych

4.4. Nota metodologiczna

Uzupełnieniem niniejszego raportu było pilotażowe badanie ankietowe, w którym postawiono sobie za cel poznanie opinii osób, ubiegających się o status repatrianta bądź Kartę Polaka, na temat rozwiązań proceduralnych. Ze względu na to, że dotychczas nikt nie przeprowadzał podobnego badania, ankieta miała charakter pilotażowy i eksploracyjny⁵⁵. Nie wykonano bowiem pomiaru na próbie reprezentatywnej. Podyktowane było to przede wszystkim brakiem dostępu do operatu losowania próby, czyli pełnej listy imion i nazwisk wszystkich osób, które otrzymały Kartę Polaka bądź status repatrianta. W celu wykonania badania pilotażowego w doborze próby posłużono się pewną odmianą metody kuli śnieżnej⁵⁶. Do badanych dotarto dzięki kontaktom osób zaangażowanych w powstawanie niniejszego raportu. Wyniki pomiaru w żadnym razie nie roszczą sobie pretensji do tego, by wnioski dotyczyć miały całej populacji repatriantów w Polsce. Cel stawiany przed badaniem był znacznie skromniejszy – miało ono wykazać pewne powtarzające się nieprawidłowości w przebiegu procedur repatriacyjnych oraz dać przyczynę do bardziej pogłębionych studiów.

Zaplanowane badanie ankietowe miało zostać zrealizowane techniką ankiety internetowej (CAWI) przy wykorzystaniu darmowego systemu Ebadania.pl – zarządzania ankietami internetowymi. Sporządzono dwa oddzielne, lecz zakresowo zbliżone kwestionariusze:

1. Dedykowany osobom, które pozytywnie przeszły procedurę wynikającą z Ustawy o repatriacji
2. Dedykowany posiadaczom Karty Polaka

Podstawowym problemem, na który natknięto się podczas realizacji badania, była kwestia związana z dostępem respondentów do wyposażonych w połączenie z Internetem komputerów, co stanowi istotną informację na temat badanej grupy. Dlatego też zmuszeni zostaliśmy do rekonfiguracji procedury badawczej i zastosowania dodatkowej rekrutacji, aby

⁵⁵ Temat studiów nad repatriantami podejmowany był głównie przez zespół badaczy (wśród nich był m.in. dr Robert Wszyński) zgromadzony wokół prof. Ewy Nowickiej w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Jednakże w badaniach tych nie podejmowano tematyki oceny procedur prawnych z punktu widzenia odbiorców tych procedur.

⁵⁶ Metoda kuli śnieżnej (ang. *snowball sampling*) – metoda nielosowego doboru próby polegająca na rekrutowaniu uczestników przez innych uczestników.

uzupełnić próbę o wyniki badań prowadzonych klasyczną techniką ankietową, która zakładała przekazanie ankiety respondentowi do indywidualnego wypełnienia.

W badanej grupie znalazło się w sumie 55 respondentów, a więc niewielki odsetek spośród wszystkich tych, którzy otrzymali status repatrianta bądź Kartę Polaka. Większość z nich stanowili posiadacze Karty Polaka (35 respondentów), mniejszość zaś repatrianci (20 respondentów). Pod względem sposobu odpowiedzi na ankietę próba była względnie zrównoważona – różnica między ilością respondentów klasycznej ankiety oraz CAWI wyniosła 3 respondentów na rzecz CAWI. Szczegóły dotyczące liczebności i struktury próby pilotażowej prezentuje poniższa tabela.

Tabela 7. Struktura próby ze względu na metodę badań oraz typ respondenta.

	CAWI	Ankieta	Suma	% populacji
KP	19	16	35	0,027
UoR	10	10	20	0,5
Suma	29	26	55	0,042

4.5. Procedura repatriacyjna

4.5.1. Struktura próby

W badanej próbie dominowały kobiety (było ich 12, co stanowiło 60% badanych). Pozostałą część badanych – 40% – stanowili mężczyźni (było ich ośmiu) [por. tabela poniżej].

Tabela 8. Płeć respondentów.

	Częstość	Procent
Kobieta	12	60,0
Mężczyzna	8	40,0
Ogółem	20	100,0

Wśród badanych dominowały osoby z wyższym wykształceniem – 13 osób, co stanowi 65% respondentów. 20% (4 osoby) badanych stanowiły osoby z wykształceniem średnim [por. tabela poniżej].

Tabela 9. Wykształcenie respondentów.

	Częstość	Procent
Podstawowe	1	5,0
Zawodowe	2	10,0
Średnie	4	20,0
Wyższe	13	65,0
Ogółem	20	100,0

Pod względem wieku dominowały osoby z grupy wiekowej 50-65 lat, a więc będące jeszcze w wieku produkcyjnym, lecz w „górnym rejestrze” tej kategorii. W dalszej kolejności najczęściej reprezentowane były młodsze grupy wiekowe – 25-35 oraz 35-49 [por. tabela poniżej].

Tabela 10. Wiek badanych.

	Częstość	Procent
18-24	1	5
25-35	2	10
35-49	2	10
50-65	9	45
65+	1	5
Brak danych	5	25

Wśród badanych najwięcej osób pochodziło z Kazachstanu. Było to 9 osób, co stanowiło 45% badanych. Na drugim miejscu kraju pochodzenia znalazły się Armenia i Ukraina – po trzy osoby z każdego z tych krajów [por. tabela poniżej].

Tabela 11. Państwa pochodzenia badanych.

Państwo	Liczba	Procent
----------------	---------------	----------------

Kazachstan	9	45,0
Armenia	3	15,0
Ukraina	3	15,0
Białoruś	1	5,0
Republika Mołdawii	1	5,0
Brak danych	3	15,0
Ogółem	20	100,0

4.5.2. Czas trwania procedur

Pod względem długości trwania procedur najbardziej czasochłonne jest oczekiwanie na decyzję o przyznaniu środków na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowania i utrzymania na terytorium RP. W opinii badanych trwało to średnio 10 miesięcy. Średnio osiem miesięcy trwało wydanie przez konsula decyzji o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia. W dalszej kolejności – oczekiwanie na otrzymanie środków finansowych na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowania i utrzymania na terytorium RP zajmowało średnio 6 miesięcy. Średni czas trwania całej procedury repatriacyjnej wyniósł 38 miesięcy, a więc ponad 3 lata⁵⁷.

⁵⁷ W przypadku dysponowania danymi opierającymi się na większej ilości respondentów warto byłoby odnieść czas trwania procedur do konkretnych placówek nadających status repatrianta.

Tabela 12. Czas trwania procedury repatriacyjnej i jej elementów

Element procedury	Średni czas [w miesiącach]	Minimalny czas [w miesiącach]	Maksymalny czas [w miesiącach]
całkowity czas trwania procedury repatriacyjnej (od momentu złożenia dokumentów do momentu przekroczenia polskiej granicy)	38	24	120
wydanie przez konsula decyzji o uznaniu Pani/Pana za osobę polskiego pochodzenia	8	3	12
procedura nadania wizy repatriacyjnej	5	0,23 (7 dni)	25
oczekiwanie na decyzję o przyznaniu środków na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowania i utrzymania na terytorium RP	10	1,5	30
oczekiwanie na otrzymanie środków finansowych na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowania i utrzymania na terytorium RP	6	5	7
oczekiwanie na zapewnienie lokalu mieszkalnego przez gminę	brak danych	brak danych	brak danych

4.5.3. Kontakt z urzędnikami w polskich placówkach dyplomatycznych i w Polsce

Wskazać należy, że badani podkreślali, iż długość trwania procedury postrzegana jest jako jedyna trudność związana z repatriacją. Problem stanowi również kwestia kontaktu z urzędnikami na terenie Polski [por. tabela poniżej].

Tabela 13. Co stanowiło największą trudność w procedurze repatriacyjnej? [pisownia oryginalna]

Bardzo długie oczekiwanie. Brak zainteresowania ze strony gminy.
Bardzo długo to trwało – dobrze że miałam rodzinę, która pomogła. Studiowałam i otrzymałam stypendium. Nie odczułam żadnego zainteresowania swoją osobą - zimna obserwacja „jak sobie poradzi”.
Długie oczekiwanie na otrzymanie środków.
Oczekiwanie na otrzymanie środków finansowych na pokrycie kosztów przejazdu na terytorium RP trwało długo. Tu na terytorium RP przy ul. Niecała 2 bardzo niedelikatne odpowiedzi pracowników urzędu.
Trwało to bardzo długo. Otrzymałam ponad 3 tys. złotych. Gmina nie pomogła wcale. Nie było żadnej zapomogi od gminy.

Warto przy tym podkreślić, że kontakt z konsulatem nie jest postrzegany jako problematyczny. Wręcz przeciwnie, badani najczęściej wskazywali, że pracownicy konsulatu są pomocni, zaskakujący dla nich jest za to sposób traktowania ich przez lokalnych urzędników w Polsce.

Tabela 14. W jakiej atmosferze przebiegała rozmowa z konsulem? [pisownia oryginalna]

W bardzo poważnej i surowej.
Atmosfera była bardzo przyjemna....(2010 r.)
Atmosfera przyjaźni, a ja nie wuiechała. Nie ma mieszkania.
Bardzo przyjazna była atmosfera, tylko za duża kolejka, sporo chętnych
Krótko i na temat.
Miła rozmowa. Pani Konsul zadawała rzeczowe pytania. Doradzała i była bardzo pomocna
Nie pamiętam
Normalnie
Pani konsul była bardzo życzliwa. Pomagała rozwiązać problemy. Była uczynna i miła
Przyjazna atmosfera
Rozmowa była miła. Pani konsul starała się doradzić, pomóc. Było całkiem inaczej niż w trakcie rozmów z władzami na miejscu w RP
Rozmowa była pozytywna. Odbyła się w dobrej atmosferze. Rady od konsula na temat życia w Polsce i odpowiedzi na moje pytania
Rozmowa trwała półtorej godziny i odbyła się w dobrej atmosferze.

Sama rozmowa z konsulem w naszym przypadku odbyła się w Kazachstanie w Astanie na początku lat 2000. Nie pamiętam dokładnie 2001 czy 2002 roku. Wtedy zostało potwierdzone polskie pochodzenie i po paru miesiącach dostaliśmy stosowne dokumenty, dalej było oczekiwanie na pozwolenie na przeprowadzkę do Polski. Bez przydzielonego lokalu mieszkalnego nie jest możliwe dokończenie procedury repatriacji.
Spotkanie z konsulem przebiegało w dobrej atmosferze.
W bardzo dobrej atmosferze na temat moich studiów w Polsce
W bardzo miłej, spokojnej atmosferze, po polsku, ponieważ już od kilku lat studiowałam w Polsce
W dobrej atmosferze
W przyjaznej atmosferze

Okazuje się, że konsulowie najczęściej zadawali niewiele – bo od 5 do 10 – pytań. Było tak w 40% przypadków. Następnie w 25% przypadków urzędnicy zadawali od 10 do 20 pytań, zaś w 20% przypadków zadali mniej niż 5 pytań. Jeszcze rzadziej zadawali powyżej 20 pytań.

Tabela 15. Liczba pytań zadawanych przez konsula.

	Częstość	Procent
Mniej niż 5	4	20,0
Od 5 do 10	8	40,0
10-20	5	25,0
Powyżej 20	2	10,0
Brak danych	1	5,0
Ogółem	20	100,0

Pod względem tematycznym rozmowy z konsulami najczęściej dotyczyły motywów przyjazdu do Polski oraz planów z tym związanych. Było tak w 16 przypadkach (80% respondentów). Ponad połowa (55%) badanych opowiadała o historii rodziny [por. poniższa tabela].

Tabela 16. Tematyka rozmów z konsulem.

	Liczebność	Procent
Moje motywacje przyjazdu do Polski	16	80,0
Historia rodziny	11	55,0
Polskie tradycje i zwyczaje	5	25,0
Historia Polski	4	20,0
Zajęcie w kraju pochodzenia	1	5,0

4.5.4. Zamieszkanie oraz zatrudnienie na terenie RP

Jeśli chodzi o znalezienie lokalu do zamieszkania na terenie RP, to okazuje się, że z państwowego wsparcia w tej kwestii korzystała zdecydowana mniejszość badanych – tylko 15%. Najwięcej badanych (75%) znajdowało lokal dzięki pomocy polskiej rodziny bądź znajomych mieszkających w Polsce. Zgodnie z tym, na co zwróciło uwagę kilka osób przy okazji omawiania typowych problemów w przypadku repatriacji, kwestia lokalu mieszkalnego w Polsce okazuje się kluczowa, jeżeli chodzi o dokończenie procedury repatriacyjnej i przeprowadzenie się do kraju.

Tabela 17. Sposób znalezienia pierwszego lokalu mieszkalnego na terenie RP.

	Liczebność	Procent
Lokal mieszkalny znaleziony we własnym zakresie	15	75,0
Lokal mieszkalny znaleziony przy pomocy ewidencji prowadzonej przez MSW (baza "Rodak")	3	15,0
Brak danych	2	10,0
Ogółem	20	100

W przypadku poszukiwania pierwszego zatrudnienia w Polsce repatrianci udzielili dość zróżnicowanych odpowiedzi. Niektórym z nich udało się zatrudnić już w pierwszym miesiącu po przyjeździe do kraju. Inni pracy szukali nawet ponad 3 lata (42 miesiące). Średni

potrzebny czas na znalezienie zatrudnienia to ponad rok – 13,42 miesiąca [por. tabela poniżej].

Tabela 18. Czas potrzebny na znalezienie pierwszej pracy.

	Czas w miesiącach
Średnia	13,42
Minimum	1
Maksimum	42
Ważne odpowiedzi	13
Braki danych	7

Lokale znajdowane przez osoby, którym przyznano status repatrianta również były zróżnicowane pod względem metrażu, lokalizacji czy stanu pomieszczeń. Większość (60% badanych) oceniała lokalizację swoich pierwszych lokali jako dobrą. 20% badanych wskazało, że mieszkania te znajdowały się w niezadowolającej okolicy – np. wśród osób z marginesu społecznego [por. tabele poniżej].

Tabela 19. Ocena kondycji lokali.

	Częstość	Procent
Dobry	12	60,0
Słaby	4	20,0
Średni	2	10,0
Brak danych	2	10,0
Ogółem	20	100,0

Tabela 20. Opis lokalizacji pierwszego mieszkania w RP.

lokalizacja bardzo dobra, w spokojnej dzielnicy
hotel pracowniczy, sąsiedztwo z marginesu społecznego
miła i spokojna
sąsiedztwo z marginesu społecznego za wyjątkiem kilku osób
Warszawa-Ursus
Warszawa-Ursynów, dobre sąsiedztwo
Warszawa-Falenica

Średni metraż pierwszego mieszkania repatriantów w Polsce wynosił 44 m². Mieszkania miały średnio 2,28 pokoju, zaś średni czynsz wyniósł 1 147 zł. Najniższy czynsz wyniósł 520 zł, zaś najwyższy 1 700 zł. Jednak trzeba wziąć pod uwagę fakt, że w przeprowadzonym badaniu pilotażowym respondenci nie stanowili reprezentatywnej próby repatriantów, stąd też nadreprezentowane były osoby zamieszkujące Warszawę.

Tabela 21. Pierwsze lokale mieszkalne.

	Metraż	Liczba pokoi	Wysokość czynszu [PLN]
Średnia	44,00	2,2857	1147
Minimum	33	2	520
Maksimum	76	3	1700
Ważne	12	7	10
Braki danych	8	13	10

4.5.5. Satysfakcja w poszczególnych sferach życia

Badanych repatriantów zapytano także o poziom satysfakcji w poszczególnych sferach życia po przeniesieniu się do Polski. Skala, dzięki której respondenci mogli określić poziom zadowolenia, była pięciostopniowa, od 1 do 5 (gdzie 1 oznaczało najmniejszy poziom satysfakcji, a 5 największy). Wyniki wskazują, że największą satysfakcję badani odczuwali w sferze życia rodzinnego – 3,58. Następnie życia towarzyskiego – 3,22 oraz wsparcia w procedurze repatriacji otrzymanego od państwa – 3,13. Najniższa satysfakcja badanych dotyczyła osiąganego dochodu – 2,31 oraz życia zawodowego – 2,85.

Tabela 22. Średnia satysfakcji w poszczególnych sferach życia.

	Średnia ocen
Życie rodzinne	3,58
Życie towarzyskie	3,22
Wsparcie otrzymane od państwa	3,13
Życie zawodowe	2,85
Osiągany dochód	2,31

4.6.Procedura uzyskania Karty Polaka

4.6.1. Struktura próby

Wśród badanych najwięcej osób pochodziło z terytorium dzisiejszej Ukrainy – było to ponad 2/3 badanych (68,6%). Mniej niż 1/5 (17,1%) badanych było pochodzenia białoruskiego. Pozostałe kraje reprezentowane były w znacznie mniejszym stopniu (14,3%) [por. tabela poniżej].

Tabela 23. Państwa pochodzenia badanych.

	Częstość	Procent
Ukraina	24	68,6
Białoruś	6	17,1
Kazachstan	2	5,7
Rosja	2	5,7
Moldawia	1	2,9
Ogółem	35	100,0

Pod względem wiekowym najliczniejszą grupą wiekową byli respondenci w wieku 35-49 lat – stanowili oni ponad 1/3 próby (34,4%). Osoby w wieku 25–4 lat stanowili 28,6%, zaś grupa najmłodsza (18-24 lat) 22,9% [por. tabela poniżej].

Tabela 24. Wiek badanych.

	Częstość	Procent
18-24	8	22,9
25-34	10	28,6
35-49	12	34,3
50-65	5	14,3
65+	0	0,0

Podział pod względem płci nie był równomiernie rozłożony – kobiety stanowiły 54,3% badanych, zaś mężczyźni 45,7%.

Tabela 25. Płeć badanych.

	Częstość	Procent
Kobieta	19	54,3
Mężczyzna	16	45,7
Ogółem	35	100,0

W próbie znalazło się najwięcej osób z wykształceniem wyższym – było to blisko 3/4 badanych (25 respondentów). Osób z wykształceniem średnim było 17,14% (6 osób). Pozostałych osób, czyli z wykształceniem podstawowym i zawodowym, było 8,6%.

Tabela 26. Wykształcenie badanych.

	Częstość	Procent
Podstawowe	2	5,7
Zawodowe	1	2,9
Średnie	6	17,14
Wyższe	25	71,4
Ogółem	34	97,1
Brak danych	1	2,9

4.6.2. Czas trwania procedur

Procedury przyznawania Karty Polaka w świetle zebranych w ankietach informacji zdają się funkcjonować znacznie sprawniej niż opisywane uprzednio procedury przyznawania statusu repatrianta. Okres oczekiwania na wydanie przez konsula decyzji o przyznaniu Karty Polaka trwał średnio 1,7 tygodnia. W niektórych przypadkach – a były to 3 przypadki – petentom udało się uzyskać tę kartę natychmiast. Maksymalny czas w tym przypadku wynosił miesiąc i był nieporównywalnie krótszy niż długość procedury repatriacyjnej.

Oczekiwanie na wydanie wizej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka również nie trwało zbyt długo – średnio było to 6,9 dnia. W jednym przypadku wiza ta została wydana natychmiast. Maksymalny czas oczekiwania na wizę wyniósł 14 dni, czyli o wiele krócej niż w przypadku procedur repatriacyjnych.

Tabela 27. Trwanie procedur przyznawania Karty Polaka.

	Średnia	Minimum	Maksimum	Ważne	Brak danych
Jaki był okres oczekiwania na wydanie przez konsula decyzji o przyznaniu Karty Polaka?	1,7 tygodnia	0	4 tygodnie	30	5
Jaki był czas oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka?	6,9 dnia	0	14 dni	33	2

4.6.3. Kontakt z urzędnikami w polskich placówkach dyplomatycznych

Zdecydowana większość badanych – 91,5% – wskazywała na to, że kontakty z konsulem (z osobą konsula) były pozytywne. Podkreślano pozytywną, przychylną i miłą atmosferę na spotkaniach. Wskazywano również na to, że konsulowie chcieli pomóc osobom występującym o Kartę Polaka oraz że – mimo przychylniej atmosfery – byli obiektywni. Jedynie w dwóch przypadkach opinie o kontakcie z konsulem były nieprzychylnie [por. tabela poniżej]. Dostrzeżono również, że własne pozytywne doświadczenia z wizyty w konsulacie nie muszą być odczuciem powszechnym [por. poniższe wypowiedzi; pisownia oryginalna].

Atmosfera na rozmowie kwalifikacyjnej raczej nie była przyjazna. Traktowanie ludzi na zasadzie "musi Pani się cieszyć, że w ogóle Pani tutaj trafiła"... Parę razy byłam wysłana na koniec kolejki, ponieważ brakowało skanu jednego dokumentu, o którym nie byłam wcześniej poinformowana i in.

To nie był nawet konsul. źle. Nie ma jakiegosh papierka – nie mam już wiary (((

Bardzo miła atmosfera. Pani konsul była bardzo miła i uprzejma. Chociaż wątpię, że tak jest zawsze. Czasem niemile zachowanie pracowników konsulatów wynika również z zachowania osób, które ubiegają się o kartę.

Tabela 28. Podsumowanie opinii badanych na temat kontaktu z konsulem w sprawie otrzymania Karty Polaka.

	Częstość	Procent
Pozytywne	32	91,5
Negatywne	2	5,7
Brak danych	1	2,8
Ogółem	35	100,0

Dominującą tematyką rozmów z konsulem w trakcie procedury aplikacyjnej są polskie tradycje i zwyczaje. Wskazało na nie ok. 3/4 badanych. W dalszej kolejności wskazywano historię rodziny aplikującego (65,7% przypadków) oraz historię Polski (62,9% badanych) [por. tabela poniżej].

Tabela 29. Tematy rozmów z konsulem w ramach procedury aplikacyjnej Karty Polaka

	Liczebność	Procent
Polskie tradycje i zwyczaje	26	74,3
Historia mojej rodziny	23	65,7
Historia Polski	22	62,9
Moje motywacje przyjazdu do Polski	12	34,3
Inna tematyka⁵⁸	6	74,3

Liczba pytań, które w trakcie rozmowy aplikacyjnej formułował konsul, nie stanowi poważnych barier proceduralnych. Konsulowie najczęściej zadawali od 5 do 10 pytań (40% przypadków) bądź powyżej 10 (37,1%) [por. tabela poniżej]. Wspomnieć należy również o tym, że badani nie twierdzili, aby pytania konsulów były szczególnie trudne. Żaden z badanych nie potrafił wymienić jednego trudnego pytania, które miałyby paść z ust konsula w trakcie rozmowy aplikacyjnej.

⁵⁸ Literatura polska, geografia Polski bądź atrakcje turystyczne Polski.

Tabela 30. Liczba pytań zadawanych przez konsula.

	Częstość	Procent
Mniej niż 5	5	14,3
Od 5 do 10	14	40,0
Powyżej 10	13	37,1
Znacznie więcej	3	8,6
Ogółem	35	100,0

4.6.4. Wsparcie procedur

Żadna z osób ankietowanych nie prowadziła postępowania odwoławczego w związku z negatywną decyzją w przedmiocie uzyskania Karty Polaka. Wszystkie osoby ankietowane uzyskały dokument już za pierwszym razem. Wnioskować więc można, że poziom inkluzyjności w przypadku Karty jest dość wysoki.

Niewielu – bo tylko 3 – ankietowanych wskazało również na trudności w związku z uzyskaniem Karty Polaka. Największym problem było zebranie i skompletowanie dokumentów. Jedna osoba spośród ankietowanych wskazała również na trudności w zapisaniu się do kolejki osób oczekujących na procedurę.

Zdecydowana mniejszość badanych (17,1%) deklarowała, że korzystała ze wsparcia organizacji polonijnych bądź polskich, które organizują specjalne kursy z zakresu historii Polski, polskiej tradycji i zwyczajów oraz nauki języka polskiego w celu ułatwienia otrzymania Karty Polaka [por. tabela poniżej].

Tabela 31. Pomoc ze strony polonijnych bądź polskich organizacji w staraniu się o Kartę Polaka.

	Częstość	Procent
Tak	6	17,1
Nie	29	82,9
Ogółem	35	100,0

Zaledwie dwie osoby wskazały, że podstawą prawną do ubiegania się o Kartę Polaka nie są polskie korzenie, a drugie dopuszczane przez ustawę kryterium – poczucie więzi z polskim narodem. Jedna z ankietowanych od czterech lat jest członkinią Związku Polaków

„Ojczyzna” na Ukrainie, w miejscowości Krzywy Róg. Jeden z ankietowanych natomiast wskazał na fakt, że był tłumaczem języka polskiego [por. tabela poniżej].

Tabela 32. Podstawy prawne ubiegania się o Kartę Polaka.

	Częstość	Procent
Udokumentowanie polskiego pochodzenia	32	91,4
Wykazanie więzi z narodem poprzez uczestnictwo w organizacjach polonijnych, działalność na rzecz promowania kultury i języka polskiego	3	8,6
Ogółem	35	100,0

5. Podsumowanie. Wyszczególnienie problemów polskiej polityki repatriacyjnej

Ustawa o Karcie Polaka

Karta Polaka jest udanym i potrzebnym rozwiązaniem ustawowym. Od początku wejścia w życie Ustawa o Karcie Polaka cieszy się dużym zainteresowaniem, które rośnie z roku na rok.

Jak wynika z danych zebranych przez Fundację Republikańską, liczba Kart Polaka wydanych do końca 2013 roku wyniosła prawie 120 tysięcy. Ponadto z przygotowanych przez Fundację ankiet wynika wyraźnie, że cudzoziemcy polskiego pochodzenia są zadowoleni z przeprowadzonej procedury, w wyniku której uzyskali Kartę Polaka. Czas oczekiwania na wydanie dokumentu w odczuciu ankietowanych jest zadowalający, a rozmowa z konsulem przebiega bez zarzutu. Odsetek decyzji odmownych pozostaje na niskim poziomie (od 3% do 7% wniosków złożonych w latach 2011-2013) i wskazuje, że mimo znacznej uznaniowości procesu decyzyjnego, nie ma problemu dyskwalifikowania przez urzędników nadmiernej liczby wniosków.

Większy problem istnieje w zakresie przydatności Karty Polaka dla osób planujących dłuższe zamieszkanie lub osiedlenie się w Polsce. Przyznanie Karty Polaka nie jest równoznaczne z nabyciem polskiego obywatelstwa ani stwierdzeniem polskiego pochodzenia. Karta Polaka nie jest też wiza, dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy, ani do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Aby Karta Polaka stała się skuteczniejszym narzędziem polskiej polityki imigracyjnej, trzeba zadbać o łatwość osiedlania się w Polsce osób posiadających Kartę. Fundacja Republikańska zgłasza trzy postulaty zmierzające w tym kierunku.

1. Bezterminowa ważność Karty Polaka

Dokument ten jest ważny przez 10 lat od daty jego przyznania lub do momentu, gdy jej posiadacz uzyska obywatelstwo polskie lub osiedli się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Przedłużenie ważności Karty na kolejne dziesięć lat nastąpić może nie później niż na trzy miesiące przed upływem jej ważności. W ocenie Fundacji Republikańskiej Karta Polaka powinna być przyznawana bezterminowo. Wystarczy przecież jednorazowa ocena wypełnienia przesłanek wydania Karty Polaka przez zgłaszającą się osobę. Nie istnieje potrzeba powtórnej weryfikacji – wydaje się, że ograniczenie ważności Karty do 10 lat motywowane było zwiększeniem uprawnień kontrolnych organów państwowych wobec

posiadaczy Karty, ale istnieją przecież inne podstawy kontrolowania tych osób. Zdaniem Fundacji bezterminowa ważność Karty Polaka istotnie poprawiałaby przewidywalność sytuacji prawnej zainteresowanych, wiązała ich z Polską i likwidowała zbędne obciążenia administracyjne.

2. Zapewnienie dobrej praktyki w zakresie postępowań o zezwolenie na pobyt stały dla posiadaczy Karty Polaka

Milowy krok w zakresie ułatwienia osobom z Kartą Polaka osiedlania się w Polsce został już wykonany w maju 2014 roku dzięki nowelizacji Ustawy o cudzoziemcach. Do maja 2014 roku osoba polskiego pochodzenia, chcąc się osiedlić w Polsce, potrzebowała karty stałego pobytu. Po jej otrzymaniu traciła jednak możliwość uzyskania Karty Polaka, a już wydana była unieważniana. Karta Polaka uprawniała jedynie do uzyskania bez żadnych opłat wizy pobytowej długoterminowej, która umożliwia wielokrotny wjazd na teren Rzeczypospolitej Polskiej. W chwili obecnej osoba, której polskie pochodzenie zostało potwierdzone na podstawie otrzymanej Karty Polaka może osiedlić się w Polsce na stałe – musi jednak (o czym mówi art. 195 pkt. 9 Ustawy o cudzoziemcach) dodatkowo ubiegać się o zezwolenie na pobyt stały. W przypadku ubiegania się o zezwolenie na pobyt stały na podstawie Karty Polaka, osoba zainteresowana powinna złożyć wniosek, dokonać stosownej opłaty, przedstawić Kartę Polaka i czekać na rozpatrzenie wniosku o zezwolenie na pobyt stały (procedura ta trwa czasem i kilka miesięcy).

To nowe rozwiązanie ustawowe wydaje się bardzo obiecujące, jak chodzi o ułatwienie posiadaczom Karty Polaka osiedlania się w Polsce. Zważywszy, że postępowanie takie funkcjonuje dopiero od maja, trudno jeszcze ocenić praktykę administracyjną lub wskazać ewentualne obszary poprawy. Ze względu na wagę tego rozwiązania, postulujemy monitorowanie jego skuteczności i szybkie podjęcie działań korekcyjnych, jeśli takie będą potrzebne.

3. Uzyskanie obywatelstwa polskie w oparciu o roczne zamieszkanie w Polsce.

Karta Polaka nie daje żadnych przywilejów w zakresie uzyskania obywatelstwa polskiego. Dopiero w przypadku uzyskania w Polsce zezwolenia na pobyt stały na podstawie Karty Polaka i przebywania na terytorium RP nieprzerwanie przez okres co najmniej trzech lat, uprawniony można złożyć wniosek o uznanie za obywatela polskiego. Warunkiem uzyskania obywatelstwa jest udokumentowana znajomość języka polskiego. W ocenie

Fundacji do ustawy powinny zostać wprowadzone zmiany, umożliwiające uzyskanie obywatelstwa posiadaczom Karty Polaka, którzy zamieszkują teren Rzeczypospolitej Polskiej od czasu krótszego niż trzy lata. W marcu 2014 roku ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził, że ministerstwo pracuje nad skróceniem okresu zamieszkania w Polsce wymaganego do starań posiadaczy Karty Polaka o obywatelstwo polskie z trzech do dwóch lat. Fundacja uważa, że należy przyspieszyć te prace ministerialne i postawić docelowo ambitniejszy cel skrócenia wymaganego okresu do jednego roku..

Ustawa o repatriacji

Ustawa o repatriacji funkcjonuje słabo. Liczby mówią same za siebie: mniej niż 5 tysięcy osób osiedliło się w Polsce na podstawie tej ustawy od jej wejścia w życie w 2001 roku. To kilkakrotnie mniej niż przewidywano w trakcie prac legislacyjnych (zakładano wtedy 20-30 tysięcy) oraz niemal nieistotna liczba wobec potrzeb demograficznych Polski. W przeciwieństwie do Ustawy o Karcie Polaka, Ustawa o repatriacji nie funkcjonuje należycie w żadnym aspekcie: od ubiegania się o repatriację, przez czas oczekiwania na rozpoznanie wniosku o repatriację, po sprawy związane z osiedleniem i zaaklimatyzowaniem się na terenie Rzeczypospolitej, nie wspominając o kilkuletnim oczekiwaniu na przekroczenie granicy. Nieprzydatność Ustawy o repatriacji akcentowana była w debacie publicznej już wielokrotnie. Wszystko to prowadzi do wniosku, że problem repatriacji powinien zostać rozpatrzony ponownie.

Jednym z podstawowych powodów małej liczby osób korzystających z Ustawy o repatriacji jest ograniczenie jej stosowania do osób zamieszkałych na terenie azjatyckiej części byłego ZSRR. To była jednak świadoma decyzja parlamentu, żeby mechanizm repatriacji zastosować jedynie do rodzin będących ofiarami zsyłek i deportacji, głównie w latach 1930 i 1940. Ze względu na znaczący koszt repatriacji w oparciu o obowiązującą ustawę – około 200 tysięcy złotych na czteroosobową rodzinę – rząd obecnie nie skłania się do rozszerzenia kręgu adresatów Ustawy o repatriacji.

Zdaniem Fundacji Republikańskiej priorytetem w zakresie poprawy funkcjonowania Ustawy o repatriacji powinno być załatwienie sprawy już oczekujących osób (około 2800 osób posiadających promesy wiz repatriacyjnych). Należałoby wyznaczyć horyzont czasowy na zgłoszenie się osób, które jeszcze rozważają skorzystanie z procedury repatriacyjnej, a następnie w sprawny sposób zakończyć funkcjonowanie tego rozwiązania.

Podsumowanie

W zakresie polityki imigracyjnej stosowanie Ustawy o Karcie Polaka w powiązaniu ze znowelizowaną Ustawą o cudzoziemcach jest dużo bardziej obiecujące niż stosowanie Ustawy o repatriacji. Należy zadbać o stworzenie odpowiedniej praktyki administracyjnej w zakresie wydawania zezwoleń na pobyt stały dla posiadaczy Karty Polaka. Ewentualne postulaty zmian legislacyjnych w tym zakresie można będzie zgłosić mając już doświadczenia ze stosowania nowelizacji ustawy, która weszła w życie w maju 2014 r. Należy też zmienić ważność Karty Polaka z 10 lat na bezterminową. Postulujemy także skrócić okres pobytu w Polsce wymagany do złożenia podania o uznanie za obywatela polskiego z obecnych trzech lat do lat dwóch, a docelowo jednego roku.

Ustawa o repatriacji naszym zdaniem nie może stanowić instrumentu przydatnego w realizacji na istotną skalę celów demograficznych Polski. Pozostaje jej funkcja zadośćuczynienia rodzinom będącym ofiarami zsyłek i deportacji w czasach stalinowskich. Najważniejsze wydaje się tutaj zapewnienie faktycznej możliwości osiedlenia się w Polsce osobom, które już rozpoczęły procedurę repatriacyjną, ale oczekują na spełnienie warunków osiedlenia, czyli najczęściej znalezienie mieszkania. Takich osób jest około 2800 i na ich potrzeby należałoby przez kilka lat przeznaczyć większe środki z budżetu oraz udrożnić procedurę pozyskiwania mieszkań.

Fundacja Republikańska uważa, że w oparciu o dotychczasowe doświadczenia należy w bardziej kompleksowy sposób zdefiniować cele i środki polskiej polityki imigracyjnej, zaczynając od Polaków ze Wschodu. Oprócz diskutowanych wyżej rozwiązań legislacyjnych potrzebne jest określenie i zbudowanie systemu wsparcia dla imigrantów, w szczególności w zakresie poradnictwa, kursów językowych i stypendiów na kształcenie w Polsce.

Spis tabel

Tabela 1. Liczba osób polskiego pochodzenia w krajach b. ZSRS.....	11
Tabela 2. Liczba wniosków składanych w poszczególnych placówkach dyplomatycznych RP	35
Tabela 3. Wnioski oraz decyzje na temat repatriacji w poszczególnych województwach.....	36
Tabela 5. Dane o Kartach Polaka.	38
Tabela 6. Wydatki budżetu na repatriantów (planowane i faktyczne) [kwoty w PLN]	47
Tabela 7. Wydatki z budżetu na repatriantów.	49
Tabela 8. Struktura próby ze względu na metodę badań oraz typ respondenta.	51
Tabela 9. Płeć respondentów.	51
Tabela 10. Wykształcenie respondentów.	52
Tabela 11. Wiek badanych.	52
Tabela 12. Państwa pochodzenia badanych.	52
Tabela 13. Czas trwania procedury repatriacyjnej i jej elementów.....	54
Tabela 14. Co stanowiło największą trudność w procedurze repatriacyjnej? [pisownia oryginalna] ..	55
Tabela 15. W jakiej atmosferze przebiegała rozmowa z konsulem? [pisownia oryginalna].....	55
Tabela 16. Liczba pytań zadawanych przez konsula.....	56
Tabela 17. Tematyka rozmów z konsulem.	57
Tabela 18. Sposób znalezienia pierwszego lokalu mieszkalnego na terenie RP.	57
Tabela 19. Czas potrzebny na znalezienie pierwszej pracy.....	58
Tabela 20. Ocena kondycji lokali.....	58
Tabela 21. Opis lokalizacji pierwszego mieszkania w RP.	58
Tabela 22. Pierwsze lokale mieszkalne.	59
Tabela 23. Średnia satysfakcji w poszczególnych sferach życia.....	59
Tabela 24. Państwa pochodzenia badanych.	60
Tabela 25. Wiek badanych.	60
Tabela 26. Płeć badanych.	61
Tabela 27. Wykształcenie badanych.	61
Tabela 28. Trwanie procedur przyznawania Karty Polaka.....	62
Tabela 29. Podsumowanie opinii badanych na temat kontaktu z konsulem w sprawie otrzymania Karty Polaka.....	63
Tabela 30. Tematy rozmów z konsulem w ramach procedury aplikacyjnej Karty Polaka	63
Tabela 31. Liczba pytań zadawanych przez konsula.....	64
Tabela 32. Pomoc ze strony polonijnych bądź polskich organizacji w staraniu się o Kartę Polaka. ...	64
Tabela 33. Podstawy prawne ubiegania się o Kartę Polaka.	65

Spis ilustracji

Rysunek 1. Zmiany granic Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1772-1945.....	6
--	---

Spis wykresów

Wykres 1. Prognozy demograficzne dla Polski.....	7
Wykres 2. Liczba złożonych wniosków o wydanie wizej repatriacyjnej.....	33