

# Karta Polaka jako instrument polityki łączności z zagranicznymi rodakami w latach 2008–2020

Paweł Hut, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [pawel.hut@uw.edu.pl](mailto:pawel.hut@uw.edu.pl)

ORCID ID: 0000-0002-2616-0817

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest ocena procesu budowania więzi łączącej zagranicznych Polaków z historyczną ojczyzną oraz wskazanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach, które ograniczają efektywność Karty Polaka. Autor analizuje przesłanki i okoliczności wprowadzenia do krajowego systemu prawnego Karty Polaka. W pierwszej części przedstawiono czynniki, których skutkiem były masowe przesiedlenia po II wojnie światowej i po 1990r. Dalej zrekonstruowano debatę nad założeniami ustawy o Karcie Polaka, argumenty krytyczne oraz dane statystyczne. W kolejnej części przedstawiono zmiany prawne wprowadzone po 10 latach od uchwalenia ustawy o Karcie Polaka. W podsumowaniu zawarto ocenę i prognozy dotyczące Karty Polaka.

**Słowa kluczowe:** zagraniczni rodacy, Karta Polaka, repatriacja, przesiedlenia, polityka imigracyjna.

## The Polish Card as a tool of the policy of the communication with foreign compatriots in years 2008–2020

### Abstract

The aim of this article is to assess the process of creating the communication of Poland with foreign compatriots and to identify the possible changes in Polish law, which is limiting the efficiency of the Polish Card now. The author presents the analysis of premisses and circumstances of the introduction of the Polish Card to the domestic legal system. In the first part of the article we will find the analysis of the factors resulted mass-resettlements after the World War II and after 1990. The discussion on assumptions of the Polish Card Act, critical arguments and statistical data will be presented in the next part of the article. In the further part the legal changes introduced after 10 years since passed the Polish Card Act will be analysed. Conclusions include assessment and forecasts of the Polish Card.

**Keywords:** foreign compatriots, Polish Card, repatriation, resettlements, immigration policy.

Celem niniejszego artykułu jest ocena procesu budowania więzi łączącej zagranicznych Polaków z historyczną ojczyzną oraz wskazanie ewentualnych zmian w obowiązujących przepisach, które ograniczają efektywność Karty Polaka. Rozwiązanie w postaci Karty Polaka poprzedziły wieloletnie dyskusje, analizowanie doświadczeń innych państw oraz wstąpienie się w postulaty środowisk zagranicznych Polaków z przestrzeni poradzieckiej.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę treści materiałów zastanych – przede wszystkim źródeł prawa oraz danych statystycznych organów prowadzących postępowania w sprawie o wydanie Karty Polaka. Charakterystyka zbiorowości potencjalnych i faktycznych posiadaczy Karty Polaka nie byłaby pełna bez uwzględnienia wyników prac innych badaczy, a także autora. Na potrzeby niniejszego badania poddano analizie także dane zawarte w *Rządowym programie współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015–2020*.<sup>1</sup> Warto podkreślić, że dokument ten odnosi się do instytucji Karty Polaka jedynie w związku z wybranymi zagadnieniami polityki polonijnej.

W pierwszej części artykułu zostaną przedstawione zasadnicze informacje pozwalające zorientować się w uwarunkowaniach historycznych, które spowodowały powstanie wielotysięcznych polskich grup diasporalnych. Nie mniej istotna jest charakterystyka powojennych prób podejmowanych przez władze PRL, a następnie RP, w celu zaspokojenia oczekiwań środowisk krajowych i zagranicznych Polaków w zakresie umożliwienia łączności historycznej ojczyzny z grupami diasporalnymi (w tym proces repatriacji). W kolejnej części zostaną omówione założenia ustawy o Karcie Polaka i wynikające z niej regulacje prawne obowiązujące od 2008 r., w tym także głosy krytyczne. Dalej zaprezentowane zostaną dane statystyczne i ocena procesu łączności z zagranicznymi rodakami. W podsumowaniu znajdują się konkluzje oraz prognozy w zakresie kontynuacji programu łączności ze środowiskami zagranicznych Polaków.

## Środowiska zagranicznych Polaków w ZSRR w okresie powojennym

Zmiana systemu politycznego, społecznego i gospodarczego w latach 1989–1990 spowodowała konieczność zmierzenia się władz polskich z kwestią Polaków pozostających w ZSRR. Strona polska nie prowadziła wówczas żadnych roboczych rozmów z władzami radzieckimi, co w przyszłości mogłoby zaowocować zawarciem kolejnych umów o przesiedleniu – na wzór obu powojennych masowych akcji, które spowodowały przyjazd do Polski w nowych granicach aż 1,5 mln. osób ze Wschodu.

Kwestią bezsporną pozostawał fakt nie objęcia wszystkich zainteresowanych możliwością przesiedlenia się do Polski w latach 1944–1950 i 1955–1960 (Czerniakiewicz 1987: s. 277). Władze radzieckie, w obawie przed depopulacją całych powiatów w republice litewskiej i białoruskiej, ograniczyły możliwość wyjazdu dużej grupie osób narodowości polskiej. Inną przesłanką była chęć zachowania licznej grupy polskiej na Wileńszczyźnie, ale poza miastem, jako instrumentu do wywierania presji na miejscowe władze litewskie (Żołądowski 2003: s. 133; Kurcz 2005: s. 172). Zahamowanie możliwości przesiedlenia się

<sup>1</sup> W dokumencie tym zagadnienia związane z Kartą Polaka zostały uwzględnione w części dotyczącej regulacji związanych z osiedlaniem się w Polsce oraz z polityką migracyjną.

do Polski w nowych granicach przez cały okres powojenny wywoływało niezadowolenie – zarówno w PRL, jak też w ZSRR. Do administracji krajowej, wojewódzkiej i powiatowej, do komitetów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i oddziałów Związku Bojowników o Wolność i Demokrację napływały dziesiątki listów z prośbami o umożliwienie przyjazdu rodzicom, rodzeństwu, dalszym krewnym, którzy nie mogli opuścić Związku Radzieckiego. Pozostawały one bez odpowiedzi, ponieważ władze ZSRR proces powojennego transferu ludności uważały za zakończony (Ruchniewicz 2000: s. 201, 202).

Z radzieckich, powojennych danych statystycznych wynikało, że w poszczególnych republikach związkowych przebywa ponad milion osób narodowości polskiej. Największa koncentracja osób, które w paszportach wewnętrznych posiadały wpis o polskim pochodzeniu, miała miejsce w graniczących z Polską republikach: na Białorusi, na Litwie i na Ukrainie, mniejsze skupiska znajdowały się w Federacji Rosyjskiej oraz na Łotwie i w Kazachstanie<sup>2</sup>.

**Tabela 1. Liczebność Polaków w ZSRR w latach 1959-1989 wg spisów ludności**

Republika	1959	1979	1989
Białoruś	538881	403169	417720
Litwa	230107	247022	257994
Ukraina	363297	258309	219179
Federacja Rosyjska	118422	99733	94594
Łotwa	53881	62690	60416
Kazachstan	53102	61136	59956
inne	22592	18932	111069
ogółem	1380282	1150991	1126334

Źródło: Рабочий архив Госкомстата России. Таблица 9с. Распределение населения по национальности и родному языку. [http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=7](http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=7)

*Pierestrojka i głasnost'* zapoczątkowane w drugiej połowie lat 80. przez M. Gorbaczowa w Związku Radzieckim stworzyły podstawy do rozpoczęcia organizowania polskiego życia narodowego na obszarach, zamieszkiwanych przez tysiące Polaków, ale nie istniała możliwość pielęgnowania i rozwijania kultury i edukacji w ojczystym języku. Nieformalne wcześniej kontakty pomiędzy różnymi środowiskami polskimi dopiero wówczas zaczęły nabierać bardziej usystematyzowanego charakteru.

Wraz z nastaniem administracji radzieckiej w okresie powojennym na Białorusi, w ciągu kilku lat całkowicie zlikwidowano nauczanie w języku polskim, przy czym – jak wynika z danych spisu powszechnego z 1959 roku – mieszkała tam półmilionowa grupa Polaków

<sup>2</sup> W niniejszym artykule zastosowano jednolite nazewnictwo dla poszczególnych republik radzieckich oraz republik, które po ogłoszeniu niepodległości zaistniały jako odrębne podmioty prawa międzynarodowego.

w zwartych skupiskach (Kabzińska 1999: s.29). Na Ukrainie, gdzie zbiorowość polska była bardziej rozproszona istniały zaledwie dwie szkoły z językiem polskim, ale też działał ludowy polskojęzyczny teatr – placówki te mieściły się we Lwowie. Najbardziej rozbudowana działalność kulturalna i oświatowa w czasach radzieckich prowadzona była na Litwie. W tej republice istniała bardzo dobrze rozwinięta sieć polskojęzycznych szkół, działał zespół folklorystyczny *Wilia*, wydawano polskojęzyczną gazetę *Czerwony Sztandar*, drukowano podręczniki i książki w języku polskim. Istotną rolę odgrywał także Kościół katolicki, który na Litwie prowadził ograniczoną działalność duszpasterską (Kurcz 2005: s. 110). Przykładem tej działalności może być aktywność parata J. Obrembskiego z Mejszagoty, który przez cały okres radziecki prowadził działalność duszpasterską w polskich środowiskach na Wileńszczyźnie. Był on też pierwszą osobą, która na Litwie otrzymała Kartę Polaka, a w ostatnim okresie przed śmiercią złożył mu wizytę Prezydent RP – B. Komorowski.

Zainteresowanie instytucjonalizacją i rozszerzeniem kultury i oświaty polskiej było w ostatnim okresie istnienia Związku Radzieckiego bardzo duże. Najczęściej przy domach kultury organizowano odczyty, koncerty i spotkania poświęcone kulturze polskiej. Na Białorusi i w Kazachstanie dopiero wówczas zaczęły tworzyć się środowiska polskie (Żotędowski 2003: s. 88 i nast.). Władze radzieckie w tym okresie nie hamowały takich oddolnych inicjatyw, natomiast objawił się nowy, niepolityczny problem – załamanie systemu gospodarczego na obszarze ZSRR. Do dzisiaj we wspomnieniach wielu osób upadek ZSRR kojarzony jest nie tyle z demokratyzacją życia politycznego i społecznego, ale właśnie z katastrofą gospodarczą, której efektem była żywiołowa i postępująca pauperyzacja dużych grup ludności. Obawy o zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych i utrata poczucia bezpieczeństwa stały się podstawą do ogromnego wzrostu zainteresowania emigracją ze Związku Radzieckiego. Żyjący od pokoleń w systemie komunistycznym Polacy, Niemcy, Żydzi, Węgrzy, Grecy i inni rozpoczęli rozpaczliwe poszukiwania możliwości wyjazdu do historycznych ojczyzn.

Na przelomie lat 80. i 90. w Związku Radzieckim uzyskanie paszportu uprawniającego do wyjazdu za granicę było stosunkowo łatwe. Wyjazd poza granice ZSRR nie wiązał się z wysokimi kosztami, ponieważ nadal obowiązywały ceny połączeń kolejowych i lotniczych dostosowane do poziomu zamożności obywateli państw bloku wschodniego. W gronie osób przybywających w tym czasie do Polski znajdowali się również Polacy mieszkający na Łotwie, Litwie, Białorusi, Ukrainie oraz w Federacji Rosyjskiej i Kazachstanie. Szczególnie dla Polaków osiedlonych przymusowo w azjatyckiej części ZSRR wyjazd do Polski był jedyną okazją do zobaczenia i pobytu w „historycznej ojczyźnie” (Bogustawski 2005: s. 32). W znacznie łatwiejszej sytuacji byli Polacy z przygranicznych republik, którzy przez wiele lat utrzymywali kontakty z krewnymi mieszkającymi w Polsce.

### **Środowiska zagranicznych Polaków na obszarze byłego ZSRR po 1990 r.**

Sytuacja społeczno-ekonomiczna w przestrzeni poradzieckiej w latach 90. skłaniała do pesymizmu. Pojawiła się ogromna presja migracji wewnętrznych – w niepodległych republikach w debacie publicznej coraz wyraźniej dawały się słyszeć głosy nacjonalistyczne, które

odzwierciedlały postępującą supremację etniczną. Ten problem dotyczył Polaków mieszkających w trzech państwach: na Litwie (Kurcz 2005: s. 75), Ukrainie i w Kazachstanie (Gawęcki 1996: s. 97). Szczególnie w tym ostatnim państwie systemowa dyskryminacja miała wymiar rasowy. Niezależnie od tego czy dana osoba była potomkiem przymusowego osiedleńca deportowanego w antypolskiej operacji z 1938r. lub 1940r., czy przybyła do Kazachstanu dobrowolnie w czasach radzieckich, oczekiwano od niej jak najszybszego wyjazdu poza granice republiki (Bogustawski 2005: s. 92). Z dyskryminacją i presją etniczną spotykali się także Polacy na Wileńszczyźnie. Ówczesne decyzje władz litewskich dotyczące możliwości zachowania własnej tożsamości etnicznej, edukacji, działalności kulturalnej, ale także systemowo korupcyjne i patologiczne przepisy związane z restytucją własności prywatnej, budziły lęk i niepokój w środowiskach polskich na Wileńszczyźnie (Kabzińska 2009: s. 67).

Przełom lat 80. i 90. to okres wzmożonej aktywności rozmaitych środowisk społecznych i politycznych z Polski w przestrzeni poradzieckiej. To właśnie w lutym 1990 r. powołano Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, które stawiało sobie za cel budowanie więzi z zagranicznymi Polakami – także tymi, którzy byli obywatelami ZSRR<sup>3</sup>. W 1992 roku powołano Fundację „Pomoc Polakom na Wschodzie”. Obie instytucje stanowiły odpowiedź na potrzeby środowisk polskich poza granicami. W ich działalność były zaangażowane pierwszoplanowe postaci życia politycznego<sup>4</sup>. W opisywanym okresie wiele inicjatyw skierowanych do Polaków w przestrzeni radzieckiej zostało podjętych żywotowo. Wy różniły się przede wszystkim duże przedsiębiorstwa państwowe, które dysponowały ogromnymi możliwościami finansowymi, infrastrukturalnymi, materiałowymi i kadrowymi<sup>5</sup>. W działalność wspierającą Polaków w przestrzeni poradzieckiej zaangażowały się również organizacje harcerskie<sup>6</sup>. Swój wkład na rzecz zagranicznych Polaków miały też niewielkie, lokalne stowarzyszenia i organizacje, które poprzez osobiste kontakty w lokalnych środowiskach bezpośrednio przeciwdziałały krytycznym sytuacjom życiowym wśród rodaków w byłym ZSRR.

Nawiązane kontakty pomiędzy zagranicznymi Polakami z przestrzeni poradzieckiej i urzędnikami oraz społecznikami z Polski przyniosły nieoczekiwany efekt. Na początku lat 90. licząc na pomoc osób poznanych podczas roboczych wizyt na Wileńszczyźnie, Polesiu czy Pokuciu, Polacy – obywatele republik poradzieckich zaczęli spontanicznie napływać do Polski i podejmować próby legalizacji pobytu. W odróżnieniu od lat 40. i 50. nie istniał żaden urząd sprawujący pieczę nad przesiedleńcami<sup>7</sup>, a ponadto nie obowią-

<sup>3</sup> Instytucjonalnym poprzednikiem Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” było Towarzystwo Łączności z Polonią Zagraniczną „Polonia”, które powstało w październiku 1955 r. i swoją aktywność koncentrowało wyłącznie na środowiskach polskich poza Związkiem Radzieckim.

<sup>4</sup> Prezesem Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” został A. Stelmachowski – m.in. minister edukacji narodowej i marszałek Senatu; założycielem Fundacji „Pomoc Polakom na Wschodzie” był W. Włodarczyk – m.in. szef Urzędu Rady Ministrów.

<sup>5</sup> Przykładem takich działań może być spontaniczny remont przez pracowników Energopolu Cmentarza Obronców Lwowa, zdemastowanego przez władze radzieckie w latach 70. oraz odbudowa przez pracowników ZM „Ursus” nagrobka F. Karpińskiego w Łyskowie.

<sup>6</sup> Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Związek Harcerstwa Polskiego.

<sup>7</sup> Podczas obu fal powojennych przesiedleń sprawami repatriantów zajmowali się: Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji oraz Państwowy Urząd Repatriacyjny. Złatwiali oni wszystkie sprawy repatriantów: medyczne obywatelskie, cywilne i socjalne.

zywały żadne regulacje prawne mogące stanowić podstawę do uprzywilejowanego nabycia obywatelstwa czy praw emerytalno-rentowych. W pierwszej połowie lat 90. coraz częstsze były przypadki składania do wojewodów wniosków o uznanie za obywatela RP, przez osoby, które indywidualnie – wykorzystując osobiste lub zawodowe kontakty, znalazły w Polsce warunki do życia. Powyższe przesłanki skłoniły polskie władze do poważnego pochylenia się nad zorganizowaniem akcji przesiedleńczej dla wszystkich zagranicznych Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Przede wszystkim wskazywano na przesłanki moralne i zobowiązania Państwa Polskiego wobec swoich byłych obywateli oraz ich potomków.

### **Prace nad przygotowaniem programu wsparcia dla zagranicznych Polaków w byłym ZSRR**

Różne formy pomocy dla Polaków w przestrzeni poradzieckiej zawsze zyskiwały szeroką akceptację wśród przedstawicieli wszystkich ugrupowań politycznych w Polsce. Społeczeństwo polskie – świadome doświadczeń życiowych Polaków, którzy zostali oddzieleni granicą państwową od historycznej ojczyzny, wykazywało się empatią wobec wszelkich akcji pomocy organizowanej dla środowisk polskich<sup>8</sup>. Przedstawiciele gmin i województw też deklarowali gotowość przyjęcia zagranicznych Polaków z byłego ZSRR. Instytucją, która nie zajęła jednoznacznego stanowiska wobec zorganizowania akcji przesiedleńczej, był Kościół katolicki. Część duchownych wychodziła z założenia, że wyjazdy do Polski ostabią środowiska katolickie na Białorusi, Ukrainie i w Kazachstanie<sup>9</sup>. Inni duchowni – wywodzący się z Kresów Wschodnich i mający w pamięci systemowe prześladowania duchowieństwa i katolików na obszarze II RP włączonym do Związku Radzieckiego, byli przychylnie nastawieni do repatriacji.

Wobec tak szerokiego poparcia dla akcji repatriacyjnej pozostawało już tylko opracować stosowne przepisy i rozpocząć proces przesiedleń, jednak ze względu na inne, pilniejsze zadania wynikające z głębokich przekształceń gospodarczych w Polsce, pauperyzacji całych grup społecznych i gwałtownie rosnącego bezrobocia, prace nad przepisami repatriacyjnymi odkładano na przyszłość. Pierwszym doniosłym sygnałem zainteresowania przesiedleniami przez władze polskie była przyjęta przez Radę Ministrów w maju 1996r. *Decyzja o ustanowieniu zasad polityki państwa w sprawach repatriacji*. Szacowano wówczas, że zainteresowanymi wyjazdem do Polski jest ok. 50-100 tys. obywateli państw poradzieckich. Tak liczna grupa osób budziła obawy, co do skuteczności procesu ich adaptacji oraz możliwości stworzenia im warunków do życia w Polsce<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Na początku lat 90. wobec załamania gospodarczego na obszarze poradzieckim były to najczęściej działania o charakterze humanitarnym, m.in. prowadzone przez Polską Akcję Humanitarną i J. Ochojską.

<sup>9</sup> Z perspektywy Kościoła katolickiego właśnie Kazachstan był państwem, z którym wiązano szerokie nadzieje na rozwój środowisk katolickich w Azji Centralnej. Wśród poszczególnych grup etnicznych w tej republice wyznanie katolickie było najpowszechniejsze właśnie wśród Polaków.

<sup>10</sup> W 1996r. oddano najmniej nowych mieszkań do użytku (ok. 60 tys.), a stopa rejestrowanego bezrobocia w 1995r. wynosiła 14,9%, w 1996r. – 13,2% i w 1997r. – 10,3%.

Dopiero w *ustawie o cudzoziemcach z 1997r.* (Dz.U. Nr 114, poz. 739) w art. 7 wprowadzono instytucję wize repatriacyjnej, która porządkowała napływ przesiedleńców do Polski. Do czasu zmian przepisów, wniosek o wydanie wize repatriacyjnej mogły składać osoby z całego świata<sup>11</sup>. Odniesienie się do zagadnienia zagranicznych Polaków znalazło się także w *Konstytucji z 1997r.* – w art. 6 zapisano, że „Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”, zaś w art. 52 wskazano: „Osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe”.

Powyższe przepisy umożliwiły do końca 2000r. na przyjazd zaledwie 1070 repatriantów wraz z którymi przybyło 431 cudzoziemców posiadających, jako małżonkowie repatrianta, zgodę na pobyt stały lub czasowy w Polsce. Akcja przesiedleńcza okazała się całkowitą porażką. W opisywanym okresie na wydanie wize repatriacyjnej nadal oczekiwano aż 1619 osób (Hut 2014: s. 172).

Wobec coraz częściej wyrażanego niezadowolenia z przebiegu repatriacji – w tym z jej niewielkich postępów oraz ogromnych problemów adaptacyjnych repatriantów, podjęto decyzję o przygotowaniu rozwiązań prawnych, które usprawnią przesiedlenia i usuną mnożące się problemy materialno-bytowe w tej grupie. Zasadniczym założeniem było stworzenie modelu, w którym strona rządowa prowadzi procedurę repatriacyjną za granicą, zaś samorządy lokalne – w zamian za refundację kosztów są zobowiązane do przygotowania miejsca pracy i lokalu mieszkaniowego w kraju. Taki projekt akcji przesiedleńczej opierał się przede wszystkim na aktywności przedstawicieli samorządu lokalnego. Istotną zmianą w planowanej repatriacji miało się stać ograniczenie obszaru, z którego będą pochodzili przesiedleńcy, do azjatyckiej części byłego Związku Radzieckiego<sup>12</sup>. W taki sposób starano się wyrównać szanse potomków deportowanych Polaków z poradzieckiej Azji z Polakami kresowymi (Hut 2014: s. 173 i nast.). Ostatecznie ustawa o repatriacji została uchwalona w listopadzie 2000r. (zob. Ustawa 2000/1118). Wiązano z nią duże nadzieje i wierzono, że szybko uda się zaspokoić potrzeby osób pragnących przyjechać do Polski. Za swoisty symbol tej sytuacji można uznać stworzenie mechanizmu, który zawierałby informacje o zagranicznych Polakach gotowych do przyjazdu do Polski i gminach, które wyrażają gotowość przyjęcia rodaków. Niestety, pomysł ten nie przyniósł spodziewanych efektów. Przede wszystkim przedstawiciele samorządów byli zainteresowani imigracją osób o wysokich kompetencjach zawodowych (lekarze, lektory języków zachodnich), których wśród azjatyckich zagranicznych Polaków było niewiele. Nawet i tych samorządów, które wyrażały wolę przyjęcia repatriantów było niewiele – w ciągu dwóch pierwszych lat złożono zaledwie 11 zgłoszeń, natomiast nigdy roczna liczba zaproszeń nie przekroczyła granicy 30 zgłoszeń. Miało to miejsce w okresie, gdy na terytorium RP istniało ok. 2,5 tys. gmin, a gotowość przyjazdu do Polski deklarowało aż

<sup>11</sup> Incydentalnie wize repatriacyjne wydawane były osobom z Niemiec, Szwecji lub z Holandii.

<sup>12</sup> Przesłanką do takiej regulacji był fakt nadreprezentacji w gronie repatriantów osób z wschodnich województw II RP.



1680 osób<sup>13</sup> (Hut 2014: s. 180, 182). Już wkrótce po uchwaleniu ustawy o repatriacji została ona poddana krytyce, jako nieefektywna i całkowicie zrzucająca z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych odpowiedzialność na samorządy lokalne. W latach 2000–2010 przybyło zaledwie 4245 repatriantów. W kolejnej dekadzie proces przesiedleń jeszcze bardziej się ostabił osiągając apogeum w 2012 r., gdy do Polski przybyło zaledwie 123 repatriantów, a w całym okresie 2011–2018 było to 2327 osób<sup>14</sup> (MSWiA 2020).

Porażką akcji repatriacyjnej była tak znaczna, że w 2006r. rozpoczęto prace koncepcyjne nad przygotowaniem założeń do nowej ustawy, która miałaby usunąć wszystkie bariery na drodze do usprawnienia przesiedleń. Jednocześnie rozpoczęto prace nad ustawą o Karcie Polaka i to właśnie rozwiązania zaproponowane w czasie prac zespołu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w latach 2006–2007 znalazły odbicie w uchwalonej we wrześniu 2007 r. ustawie o Karcie Polaka.

Zespół zaproponował, aby Kartę Polaka wydawano wyłącznie obywatelom państw poradzieckich. Bez wątplenia był to krok wstecz wobec ograniczeń terytorialnych nalożonych przez ustawę o repatriacji. Jednocześnie była to odpowiedź na coraz liczniejsze głosy zagranicznych Polaków z Łotwy, Litwy, Białorusi i Ukrainy, którzy zostali niejako „pominięci” w instrumentach prawnych przyjmowanych przez stronę polską. Bardzo istotnym argumentem w opracowywaniu założeń do projektowanej ustawy było ograniczenie lub wręcz rezygnacja z jakichkolwiek zachęt materialnych. Wynikało to z niechętnych reakcji w sąsiednich państwach na informację o rozpoczęciu takich prac. Starano się uniknąć zarzutu „przekupowania” czy jakiegokolwiek materialnego zachęcania obywateli innych państw do potwierdzania związków z Państwem Polskim. Karta Polaka miała pozwolić na rozpoznanie skali rzeczywistego zainteresowania wyraźniejszym związaniem się z Polską. W efekcie ustawa stworzyła pewne mechanizmy ułatwiające uzyskanie wizy do Polski, co było szczególnie istotne dla obywateli białoruskich i ukraińskich, a ponadto zagwarantowała symboliczne zniżki na przejazdy kolejowe oraz zakup biletów do muzeów.

W przygotowanym systemie łączności z historyczną ojczyzną przewidziano nawet ścieżkę odwoławczą od decyzji konsula. Odwołania miały być rozpatrywane przez specjalnie w tym celu powołany organ – Radę do Spraw Polaków na Wschodzie. W jej sześćoosobowym gronie mieli znaleźć się specjaliści posiadający rozeznanie w problematyce zagranicznych Polaków oraz postępowaniu administracyjnym. Rada – poza wydawaniem orzeczeń, nie realizowała jakichkolwiek innych prac.

## Zmiany w przepisach dotyczących Karty Polaka w latach 2008-2019

Karta Polaka została przyjęta w państwach sąsiednich nieufnie. Szczególną niechęć wyraził prezydent Białorusi – A. Łukaszenko, który otwarcie skrytykował występowanie przez mieszkańców Grodzieńszczyzny o ten dokument. Zainteresowanie posiadaczami Karty Polaka wykazywali też funkcjonariusze ukraińskiej służby bezpieczeństwa. Wrogość wobec posiadaczy Karty Polaka deklarował K. Garšva – przewodniczący agresywnego,

<sup>13</sup> Osoby zarejestrowane w latach 2000–2004.

<sup>14</sup> Skala przyjazdów znacząco wzrosła po zmianie przepisów w 2017r.



nacjonalistycznego środowiska litewskiego „Vilnija”. Bez echa pozostało wprowadzenie Karty Polaka na Łotwie, w Federacji Rosyjskiej i w Kazachstanie. Wraz z upływem czasu władze niektórych państw poradzieckich także wprowadziły do swoich systemów prawnych instytucję „karty zagranicznego rodaka”.

Karta Polaka od samego początku została przychylnie przyjęta przez zagranicznych Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Swoistą porażką okazała się w republikach bałtyckich, ale też należy zaznaczyć, że akurat w państwach członkowskich UE miała ona naprawdę wyjątkowo symboliczny wymiar. Największym zainteresowaniem Karta Polaka cieszyła się w przypadku osób mogących uzyskać pewne korzyści z posiadania takiego dokumentu. Do nich można zaliczyć zrównanie w prawach studentów posiadających Kartę Polaka ze studentami krajowymi w polskich szkołach wyższych. Ta przestanka okazała się być jedną z najistotniejszych w procesie ubiegania się o dokument.

Do 30 września 2020 r. w konsulatach na całym świecie wydano ogółem 323 380 Kart Polaka, które największą popularnością cieszyły się na Białorusi i Ukrainie.

**Tabela 2. Liczba Kart Polaka wydanych w latach 2008–2019**

Państwo	Liczba wydanych Kart Polaka
Białoruś	143955
Ukraina	120052
Litwa	8433
Federacja Rosyjska	7148
Kazachstan	3373
Łotwa	2071
Mołdawia	1822
Uzbekistan	619
Gruzja	208
Azerbejdżan	180
Armenia	136
Turkmenistan	53
Estonia	23
inne	636
Ogółem	288709

Źródło: *Rocznik Demograficzny 2020, Tab. 12.33 Karty Polaka przyznane w latach 2008–2019 według krajów, w których zostały przyznane*, GUS, Warszawa

Decyzja o terytorialnym ograniczeniu wydawania Karty Polaka wywołała wiele głosów krytycznych w środowiskach zagranicznych Polaków w Europie i obu Amerykach. Działacze polonijni czuli się pominięci i niejako „odtrąceni” przez historyczną ojczyznę.

Odpowiadając na te oczekiwania, a także wobec zdeterminowania debaty publicznej przez kryzys migracyjny, którego kulminacja nastąpiła latem i jesienią 2015r., strona rządowa (chcąc zaznaczyć otwartość na imigrantów bliskich kulturowo) zintensyfikowała prace nad nowelizacją ustawy.

Przede wszystkim, w nowym brzmieniu ustawy dopuszczono możliwość składania wniosku o wydanie dokumentu u Wojewody Podlaskiego. Decyzja taka była odpowiedzią na oczekiwania obywateli białoruskich, którzy nie chcieli występować z wnioskiem o wydanie Karty Polaka w kraju pochodzenia<sup>15</sup>.

**Tabela 3. Liczba wniosków o przyznanie Karty Polaka do Wojewody Podlaskiego w latach 2017–2020\***

Rok	Liczba wniosków
2017	1513
2018	4647
2019	3137
2020	658
Ogółem	9955

\*Dane do 31 sierpnia 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MSZ.

Głębokich zmian dokonano jednak w 2019 r. poprzez dopuszczenie wydawania tego dokumentu obywatelom wszystkich państw świata, pod warunkiem spełnienia ustawowych przesłanek.

Dzięki nowym regulacjom, przez osiem miesięcy 2020 r. wydano 339 Kart Polaka zaolziańskim Polakom – obywatelom Republiki Czeskiej. Dla porównania: w tym samym czasie w konsulatach na Białorusi złożono aż 7880 wniosków o ten dokument, na Ukrainie – 4126, w Federacji Rosyjskiej – 334, w Kazachstanie – 105. Z państw poza obszarem byłego Związku Radzieckiego i państw dawnego bloku wschodniego napłynęło jedynie 91 wniosków<sup>16</sup>.

W świetle powyższych danych statystycznych należy przyjąć, że rozszerzenie możliwości wnioskowania o Kartę Polaka przez osoby spoza byłego ZSRR miało jedynie symboliczny wymiar. Przesłanką do tak nikłego zainteresowania tym dokumentem w USA, Brazylii czy Argentynie jest specyfika środowisk polskich, ale też (to podobieństwo do zbiorowości polskich w Europie Zachodniej i na Zaolziu) nie łączenie swej przyszłości z Państwem Polskim. Wbrew wypowiedziom działaczy polonijnych, placówki konsularne nie zostały sparaliżowane przez dziesiątki wniosków od 10-milionowej Polonii ame-

<sup>15</sup> Możliwość złożenia wniosku o wydanie Karty Polaka u Wojewody Podlaskiego mają także osoby posiadające status bezpaństwowca na Białorusi zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 5 października 2017r. w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka.*

<sup>16</sup> Maszynopis powielony, dane MSZ, wrzesień 2020 r.

rykańskiej. Także z 35-tysięcznej grupy polskiej na Zaozju za ledwie 1% osób wystąpił z wnioskiem do konsulatu w Ostrawie.

**Tabela 4. Liczba Kart Polaka wydanych w latach 2010–2019**

Rok	Liczba wydanych Kart Polaka
2010	19 366
2011	21 659
2012	23 220
2013	23 683
2014	24 459
2015	24 105
2016	27 458
2017	30 265
2018	34 727
2019	33 384
Ogółem	262 326

Źródło: dane MSZ.

Zainteresowanie uzyskaniem Karty Polaka od samego początku było bardzo duże na Białorusi i Ukrainie. Obywatele tych państw dzięki posiadanemu dokumentowi mogli łatwiej uzyskać wizę wjazdową do Polski, ale przede wszystkim mogli podjąć w Polsce studia wyższe na identycznych zasadach, jak studenci krajowi. Szczególnie w przypadku studiów medycznych lub inżynierskich zwolnienie z opłaty za studia było dla cudzoziemców posiadających Kartę Polaka bardzo ważnym argumentem przemawiającym za uzyskaniem dokumentu i przyjazdem do Polski.

Z ułatwień wynikających z posiadania tego dokumentu korzystali także inne osoby chcące utrzymywać łączność z Państwem Polskim czy odwiedzające swoich krewnych.

Od września 2016 r. posiadanie Karty Polaka wiąże się z ułatwieniami w nabyciu obywatelstwa polskiego, a od stycznia 2017 r. – z korzyściami materialnymi dla osób osiedlających się w Polsce: osoby posiadające zgodę na pobyt stały mają możliwość złożenia wniosku o świadczenie pieniężne na 9 miesięcy na zagospodarowanie się i bieżące utrzymanie. Instytucja Karty Polaka cieszy się niegasnącym zainteresowaniem (Ustawa 2016/753, Ustawa 2016/2066). W 2017 został przekroczony pułap wydawania ponad 30 tys. Kart Polaka i nic nie wskazuje na to, aby ta tendencja miała osłabnąć.

## Podsumowanie

Ustawa o Karcie Polaka była i jest jednym z wielu aktów uprzywilejowania zagranicznych mniejszości w ich państwie macierzystym obowiązujących w Europie. W Polsce

pierwsze – wkrótce zaniechane – prace rozpoczęto jeszcze w 1998 r. Zakładano wówczas, że możliwość łączności z Polską uzyskają różne grupy osób, które wyemigrowały z PRL. Obecnie Karta Polaka nadal pozostaje bardzo pożądanym dokumentem stwierdzającym łączność z Państwem Polskim. Zwolnienie z opłat za studia czy możliwości uzyskania pomocy w bieżącym utrzymaniu przez 9 miesięcy są bardzo atrakcyjne dla zagranicznych rodaków w przestrzeni poradzieckiej.

Obecnie obowiązujące przepisy wymagają pewnych zmian. Przede wszystkim powinny one dotyczyć szczególnej sytuacji, jaką jest emigracja wewnętrzna w UE. Z formalnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie, aby obywatel RP, który zrzekł się obywatelstwa polskiego wystąpił o Kartę Polaka, a następnie ubiegał się o pomoc w osiedleniu się w Polsce i otrzymywał przysługujące mu zasiłki. Sytuacja taka wypacza ideę, która przyświecała autorom ustawy o Karcie Polaka.

W aktualnej krytycznej sytuacji demograficznej Państwa Polskiego można uznać, że jest to jeden z nielicznych instrumentów kształtowania polityki imigracyjnej. Wprawdzie u swych założen miał on podłoże etniczne – i za to był najostrzej krytykowany, jednak w praktyce okazał się bardzo skutecznym instrumentem rozwijającym napływ imigrantów do Polski. Negatywnym skutkiem takiej sytuacji jest ustawiczny drenaż środowisk polskich, szczególnie w pasie Grodno–Lwów, a tego właśnie dwie dekady temu starano się uniknąć.

Analizując liczbę i miejsce składania wniosków o wydanie Karty Polaka można stwierdzić, że Państwo Polskie w przestrzeni poradzieckiej jest postrzegane jako atrakcyjne i dobre miejsce do życia. Cudzoziemcy, mający o różnym stopniu intensywności związki z polsnością, chcą tu spędzić swoją przyszłość i dobrze, że istnieje taka możliwość. Jednocześnie w pracach dotyczących polityki imigracyjnej lub osiedleńczej na obszarach ulegających depopulacji nie należy przyjmować założeń, że do Polski przyjadą cudzoziemcy z Ameryki Południowej, dla których życie w historycznej ojczyźnie może być atrakcyjne.

**Paweł Hut** – doktor habilitowany, pracujący na Uniwersytecie Warszawskim. W pracy naukowej koncentruje się na badaniach procesów ludnościowych w Europie (repatriacja, uchodźstwo). Ponadto badał polskie mniejszości w Europie Wschodniej. W latach 2004-2019 – członek Rady do Spraw Uchodźców. Członek Rady Doradczej w Międzynarodowym Centrum ds. Rozwoju Polityki Migracyjnej (Wiedeń). Autor licznych artykułów naukowych i trzech książek o problemach migracyjnych.

**Paweł Hut** – habilitated doctor, working at the University of Warsaw. In scientific work he focused on research of demographical processes in Europe (repatriation, refugee). He also studied Polish minorities in Eastern Europe. In 2004–2019 a Member of Refugee Board. He is also a Member of Advisory Board of International Centre for Migration Policy Development (Vienna). The author of numerous scientific articles and three own books about migration issues.

### ➔ Bibliografia:

BOGUSŁAWSKI Franciszek (2005), *Z kazachstańskich stepów do Sejmu RP*, Warszawa.  
CZERNIAKIEWICZ Jan (1987), *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR 1944-1948*, Warszawa.

- GAWEŃKI Marek (1996), *Kazachstańscy Polacy*, Warszawa.
- HUT Paweł (2014), *Polska wobec Polaków w przestrzeni poradzieckiej. Od solidaryzmu etnicznego do obowiązku administracyjnego*, Warszawa.
- INFORMACJA o stosowaniu ustawy o repatriacji (niepublikowany), MSWiA 2000-2019.
- KABZIŃSKA Iwona (1999), *Wśród „kościelnych Polaków”: wyznaczniki tożsamości etnicznej (narodowej) Polaków na Białorusi*, Warszawa.
- KABZIŃSKA Iwona (2009), *Między pragnieniem ideału a rzeczywistością: Polacy na Litwie, Białorusi i Ukrainie w okresie transformacji systemowej przelomu XX i XXI stulecia*, Warszawa.
- KURCZ Zbigniew (2005), *Mniejszość polska na Wileńszczyźnie: studium socjologiczne*, Wrocław.
- ROCZNIK DEMOGRAFICZNY (2020), GUS, Warszawa.
- RUCHNIEWICZ Małgorzata (2000), *Repatriacja ludności polskiej z ZSRR w latach 1955-1959*, Warszawa.
- RZĄDOWY PROGRAM współpracy z Polonią i Polakami za granicą w latach 2015-2020 (WWW), <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/rzadowy-program-wspolprac-z-polonia-i-polakami-za-granica-w-latach-2015-2020> (20.12.2020)
- USTAWA (1997/739) o cudzoziemcach z dn. 25 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 114, poz. 739).
- USTAWA (2000/1118) o repatriacji z dn. 9 listopada 2000 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 1118).
- USTAWA (2007/1280) o Karcie Polaka z dn. 7 września 2007 r. (Dz. U. Nr 180, poz. 1280).
- USTAWA (2016/753) o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw z dn. 13 maja 2016 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 753) A.
- USTAWA (2016/2066) o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach z dn. 15 listopada 2016r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 2066) B.
- ŻOŁĘDOWSKI Cezary (2003), *Białorusini i Litwini w Polsce, Polacy na Białorusi i Litwie*, Warszawa.