

dr Iwona Wrońska

*Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku*

Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych – uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne

„Polskość jest to przede wszystkim przynależność – świadoma, rzecz jasna – do polskiej wspólnoty narodowej. Bez świadomości (...) nie ma polskości. (...) A więc – mniej nawet być Polakiem (...) niż czuć się Polakiem”¹

1. Wprowadzenie

Termin „przynależność do Narodu Polskiego” od czasu uchwalenia ustawy o Karcie Polaka² stał się przedmiotem dyskusji praktyków i teoretyków prawa, służb konsularnych, socjologów i politologów. Jest to termin złożony i niejednoznaczny.

Zasadniczą cechą ustawy o Karcie Polaka, która wprowadziła pojęcie przynależności do Narodu Polskiego, jest niejasność natury językowej. Z preambuły ustawy o Karcie Polaka wynika, że jest ona spełnieniem oczekiwań „tych, którzy polskimi obywatelami nigdy wcześniej nie byli, lecz ze względu na swoje poczucie tożsamości narodowej pragną uzyskać potwierdzenie przynależności do Narodu Polskiego”. Już na samym początku pojawia się więc odniesienie do pojęć trudno definiowalnych, czyli poczucia tożsamości narodowej i przynależności do Narodu Polskiego. Przechodząc do rozważań nad treścią i znaczeniem terminu „przynależność do Narodu Polskiego”, warto na początku przyjrzeć się dwóm

¹ T. Łepkowski, *Uparte trwanie polskości*, Londyn–Warszawa 1989, s. 11.

² Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o Karcie Polaka (Dz. U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280 ze zm.).

kluczowym w tym aspekcie regulacjom prawnym, tj. ustawie o Karcie Polaka i ustawie o repatriacji:

ustawa o Karcie Polaka, art. 2:

1. Karta Polaka może być przyznana osobie, która deklaruje przynależność do Narodu Polskiego i spełni łącznie następujące warunki:
 - 1) wykaże swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za język ojczysty, oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów;
 - 2) w obecności konsula Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej «konsulem», lub upoważnionego pracownika organizacji, o której mowa w art. 15 ust. 1, złoży pisemną deklarację przynależności do Narodu Polskiego;
 - 3) wykaże, że jest narodowości polskiej lub posiadała obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie, albo przedstawi zaświadczenie organizacji polskiej lub polonijnej działającej na terenie jednego z państw, o których mowa w ust. 2, potwierdzające aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat.
2. Karta Polaka może być przyznana wyłącznie osobie posiadającej w dniu złożenia wniosku o wydanie Karty Polaka obywatelstwo Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Białoruś, Republiki Estońskiej, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Mołdowy, Federacji Rosyjskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy albo Republiki Uzbekistanu albo posiadającej w jednym z tych państw status bezpaństwowca.

Warto zauważyć, że pojęcie „przynależność do Narodu Polskiego” pojawiło się również w ustawie o repatriacji:

ustawa o repatriacji, art. 5³:

1. Za osobę polskiego pochodzenia, w rozumieniu niniejszej ustawy, uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki:
 - 1) co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej;
 - 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów.

³ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 roku o repatriacji (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.).

2. Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz spełniającą warunek określony w ust. 1 pkt 2.
3. Warunek określony w ust. 1 pkt 1 uważa się za spełniony, jeżeli co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków wnioskodawcy potwierdziło swoją **przynależność do Narodu Polskiego** przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów [podkr. I.W.]”.

Obecnie regulacje prawne w zakresie polskiego pochodzenia jednostki posługują się zatem następującymi terminami: „narodowość polska”, „polskie pochodzenie” i „przynależność do Narodu Polskiego”, a próby określenia prawnego znaczenia tych pojęć wzbudzają liczne kontrowersje. Tym bardziej, że zarówno prawo krajowe, jak i prawo międzynarodowe nie ustaliło dotychczas normatywnych definicji, co było przyczyną licznych kontrowersji i polemik już na etapie prowadzenia dyskursu nad projektem ustawy o Karcie Polaka. Czy te terminy są zróżnicowane treściowo, czy też można uznać ich znaczenie za podobne bądź nawet takie same? Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie jest trudne. Niezbędne wydaje się przeprowadzenie w tym zakresie analizy elementów, które składają się lub mogą składać się na te pojęcia. Zabieg jest o tyle skomplikowany, że po pierwsze: ani Karta Polaka, ani ustawa o repatriacji nie wskazują elementów składających się na omawiane pojęcia; po drugie, poczucie narodowości polskiej, polskiego pochodzenia narodowego czy przynależności narodowej (jakkolwiek to zostało nazwane w języku ustawy) to przede wszystkim kwestia świadomości i poczucia przynależności do określonej grupy narodowej, swoistych więzów (historycznych, rodzinnych, kulturalnych, społecznych itp.), a więc charakteru i rodzaju związania cudzoziemca z państwem polskim.

Projekt ustawy o Karcie Polaka był szeroko dyskutowany na forum Sejmu, Senatu, szczeblach ministerialnych i w ramach dialogu społecznego. Na tle terminu „przynależność do Narodu Polskiego” wprowadzonego na potrzeby Karty Polaka pojawiały się głosy zauważające zróżnicowanie i brak jednolitości terminologicznej w zakresie używania w polskim ustawodawstwie pojęć: poczucia narodowości polskiej, polskiego pochodzenia narodowego, przynależności narodowej i przynależności do Narodu Polskiego. Są to terminy – wydaje się – mające wspólny mianownik, jakim jest określenie przynależności czy poczucia takiej przynależności do polskiej grupy narodowej.

Na tle unormowań ustawy o Karcie Polaka zachodzi pewna wątpliwość, czy ustawodawca stworzył nową kategorię prawną – „przynależność do Narodu Polskiego”, czy też jest to przypadkowa różnica, zaburzająca pewną spójność systemową, szczególnie w kontekście ustawy o repatriacji.

2. Tożsamość narodowa, obywatelstwo, narodowość a pojęcie przynależności do narodu

Analizując znaczenie terminu „przynależność do Narodu Polskiego”, należy nawiązać do poczucia tożsamości narodowej – to ono decyduje, czy jednostka wyraża, czy też nie wyraża przynależności narodowej. Współcześnie suwerenne państwa nie mają już monopolu na określanie tożsamości swoich obywateli⁴. Posiadanie obywatelstwa wcale nie musi przekładać się na subiektywne poczucie związania z danym państwem, mimo obiektywnego *de iure* i *de facto* związania i ulokowania w nim tzw. centrum życiowego jednostki (życia rodzinnego i zawodowego). Tradycyjnie obywatelstwo było i jest jednym z najgorliwiej strzeżonych atrybutów państwa⁵, a jego konstrukcja prawna nie wywołuje zazwyczaj kontrowersji, choć znane są praktyce międzynarodowej takie przykłady, które są przedmiotem krytycznej dyskusji, jak konstrukcja obywatelstwa mikropaństw (np. Andory), gdzie stosuje się tzw. płatne nabycie obywatelstwa, czy Watykanu, gdzie otrzymanie obywatelstwa zależy od pełnienia określonych funkcji w Stolicy Apostolskiej. W odróżnieniu od innych państw obywatelstwa watykańskiego nie dziedziczy się po rodzicach w chwili narodzin ani też nie nabywa go ze względu na fakt urodzenia na terytorium Watykanu.

Inaczej rzecz ma się w pojmowaniu koncepcji przynależności do narodu, która jest swoistą hybrydą poczucia jednostki, tworem bez jednoznacznych konturów, ale który w polskim ustawodawstwie odgrywa niewątpliwie ważną rolę na tle stosowania ustawy o repatriacji i ustawy o Karcie Polaka. Zasadniczą kwestią jest fakt, że poczucie przynależności do narodu wiąże się z posiadaniem i stwierdzeniem przez jednostkę tożsamości narodowej.

Pojęcie obywatelstwa jest w zasadzie zdefiniowane w prawie międzynarodowym (interpretacja zapoczątkowana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm*⁶), np. w Europejskiej konwencji o obywatelstwie (art. 2: „Obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby”).⁷ Natomiast termin „narodowość” czy „przynależność narodowa” nie ma legalnych, powszechnie uznawanych definicji w stosunkach międzynarodowych.

Z punktu widzenia art. 4 Konstytucji RP z 1997 roku⁸, zgodnie z którym: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród

⁴ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, Studia Europejskie 2005, nr 4, s. 40.

⁵ *Ibidem*, s. 31.

⁶ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm* (*Liechtenstein przeciwko Gwatemali*) z 6 kwietnia 1955 roku, ICJ Rep.1955, s. 23.

⁷ CETS No. 166.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio” oraz postanowień Preambuły Konstytucji RP posiadającej moc normatywną: „(...) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary”, powstaje juredyczne znaczenie słowa „naród” w polskim porządku prawnym. Z tych powodów pojęcie „naród” należałoby rozumieć, opierając się na zasadzie *clara non sunt interpretanda* (to, co jasne, nie podlega interpretacji), że naród polski stanowią wszyscy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej⁹.

Nieodłącznie z pojęciem narodu wiąże się słowo „narodowość”. Można powiedzieć w najogólniejszym ujęciu, że obywatelstwo to stan prawny, zaś narodowość to stan faktyczny. W odróżnieniu od obywatelstwa, które jest jednoznacznie określane przez prawo, narodowość stanowi stan świadomości każdego człowieka i wynikającą z tego stanu jego identyfikację z daną grupą narodową/etniczną¹⁰. Dlatego też niemożliwe jest „zadekretowanie” świadomości narodowej człowieka¹¹.

Na podstawie wykładni językowej, według słownika języka polskiego, narodowość oznacza „przynależność do danego narodu; też: poczucie tej przynależności”. Podobna definicja została zawarta w ustawie o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 roku: „Narodowość (przynależność narodowa lub etniczna) jest deklaratywną (opartą na subiektywnym odczuciu) cechą indywidualną każdego człowieka, wyrażającą jego związek emocjonalny (uczuciowy), kulturowy lub genealogiczny (ze względu na pochodzenie rodziców) z określonym narodem”¹². Zgodnie z uwagami metodycznymi Głównego Urzędu Statystycznego¹³ przyjęta definicja narodowości jest na tyle otwarta, że zezwala osobie spiswanej na indywidualne, własne rozumienie pojęcia narodowości¹⁴.

Zdaniem E. Shilsa narody są „społeczną strukturą złożoną z jednostek, które są wzajemnie świadome tego, że są członkami tego narodu”, natomiast „narodowość jest stanem zbiorowej samoświadomości”¹⁵. To narodowość tworzy naród, ale jednocześnie nim nie jest, gdyż jej świadomość ma wymiar indywidualny. Naród, poza odniesieniem do zbiorowości, posiada swoją strukturę, która przesądza o jego funkcjonowaniu¹⁶. Z przytoczonych definicji wynika również, że

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 września 2008 roku, sygn. akt K 5/07.

¹⁰ G. Janusz, *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin, Vol. XV, 2 Sectio K 2008, s. 95.

¹¹ *Ibidem.*, s. 95.

¹² Art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 4 marca 2010 roku o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r. (Dz. U. 2010, Nr 47, poz. 277), akt archiwalny.

¹³ <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 29.01.2014)

¹⁴ Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Raport z wyników, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012, s. 104–105.

¹⁵ E. Shils, *Naród, narodowość, nacjonalizm a społeczeństwo obywatelskie*, Sprawy Narodowościowe 1996, t. V, z. 1 (8), s. 10.

¹⁶ *Ibidem.*, s. 9–10.

jednostka nie otrzymuje od innych potwierdzenia swojej narodowości (choć jako wyraz pewnego stanu prawnego może ona, ale nie musi, znajdować swoje urzeczywistnienie w obywatelstwie), podczas gdy w narodzie funkcjonuje element wzajemności¹⁷. Ogólnie więc pojęcia narodu używa się na określenie wspólnoty, natomiast „narodowość” jest cechą¹⁸.

Co zatem oznacza pod rządami ustawy o Karcie Polaka pojęcie przynależności do Narodu Polskiego, skoro naród jest rozumiany w Polsce przede wszystkim jako ogół obywateli polskich? Zdaniem P. Lisickiego „naród nie musi być wspólnotą etnicznych Polaków, ale wszystkich, w tym cudzoziemców, którzy wyznają podobne wartości i gotowi są do ofiar na rzecz Ojczyzny. Dzisiaj polskość znaczy co innego niż kilkadziesiąt lat temu. Zawsze jednak musi zawierać w sobie przywiązanie do ojczyzny, uznanie dla jej suwerenności, przedkładanie jej korzyści nad interesy innych wspólnot”¹⁹.

Wspólnym mianownikiem jest na pewno poczucie związania z narodem polskim w oparciu o subiektywne przekonanie oparte na pochodzeniu, kulturze, wspólnych tradycjach, języku. Tak pojmowana przynależność do narodu jest sprawą wolnego, indywidualnego wyboru danej osoby. Elementy, które są nośne z punktu widzenia rozumienia tej kategorii, mają różny zakres znaczenia u różnych osób i niejednolicie wpływają na kształtowanie poczucia związania i przynależności do polskiej grupy narodowej. Kryteria zawarte w ustawie o Karcie Polaka można podzielić na dwie grupy, które muszą współgrać jednocześnie, tj.: kryteria obiektywne – niezależne od woli osoby fizycznej, zwłaszcza pochodzenie, a także częściowo wychowanie w określonym duchu narodowym lub też wychowanie w danej kulturze, oraz kryteria subiektywne, gdzie przynależność do narodu wynika wyłącznie z woli osoby fizycznej (złożenie odpowiedniego oświadczenia przed urzędnikiem konsularnym). Z punktu widzenia stanowiska doktryny po drugiej wojnie światowej przeważał raczej pogląd, że przy określaniu przynależności narodowej osoby fizycznej należy brać pod uwagę zarówno kryterium obiektywne, jak i subiektywne, albowiem świadomość narodowa jednostki winna wynikać z jej pochodzenia etnicznego względnie wychowania w duchu danego narodu²⁰. W ostatnim okresie zauważalne jest jednak preferowanie w stosunkach międzynarodowych kryterium subiektywnego – poczucia odmienności i dążenia do jej zachowania oraz utożsamiania się z narodem zorganizowanym we własnym państwie²¹. Jest to na pewno wynik współczesnego postrzegania i silnego akcen-

¹⁷ A. Głęb, *Rosjanie – między narodowością a tożsamością*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego – Studia i Prace 2012, nr 1(9), s. 199.

¹⁸ *Ibidem*, s. 199.

¹⁹ P. Lisicki, *Otwartość wspólnoty*, Rzeczpospolita z 29–30 maja 2010 roku, nr 19 (900), s. P1.

²⁰ G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 33.

²¹ E. Kurzępa, *Sytuacja administracyjnoprawna mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce*, Toruń 2009, s. 15.

towania prawa jednostki do decydowania i wyrażania przynależności do grupy narodowej czy etnicznej, szczególnie na kontynencie europejskim, gdzie bardzo wyraźnie jest to widoczne w pracach, praktyce i w dokumentach Rady Europy oraz KBWE/OBWE²².

3. Zróżnicowane skutki prawne stwierdzenia polskiego pochodzenia i przynależności do Narodu Polskiego

Skutki prawne związane ze stwierdzeniem polskiego pochodzenia są chyba najciekawsze w całym zakresie problemu definiowania przynależności do Narodu Polskiego. Według ustawy o repatriacji stwierdzenie pochodzenia polskiego daje osobie ubiegającej się o status repatrianta prawo do nabycia obywatelstwa polskiego. Według ustawy o Karcie Polaka takich skutków nie ma, osoba nabywa tylko uprawnienia wynikające z ustawy, a ułatwiające pobyt w Polsce, choć posiadacz Karty Polaka, mimo że uznany za osobę przynależną do Narodu Polskiego, nie ma prawa osiedlenia się na terenie Polski. Warto tu zwrócić uwagę na odrębność procedur związanych z przyznawaniem Karty Polaka od procedur związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce. Karta Polaka nie jest dokumentem legalizującym pobyt jej posiadacza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie oznacza nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia w rozumieniu odrębnych przepisów, nie jest również dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy ani do osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o Karcie Polaka nie zawiera przepisów, które przewidywałyby wprowadzenie ułatwień przy ubieganiu się o wydanie wizy lub udzielenie tytułu pobytowego w Polsce. Posiadacz Karty Polaka może jedynie na mocy tej ustawy ubiegać się o zwolnienie z opłaty za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy pobytowej krajowej lub o refundację tej opłaty. Obowiązujące przepisy prawa przewidują natomiast, iż posiadacz Karty Polaka musi spełniać ogólne przesłanki do wydania mu wizy, udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się. Z uwagi na powyższe posiadacze Karty Polaka, aby zalegalizować swój pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, są obowiązani spełniać wszystkie przewidziane w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach²³ warunki do uzyskania zarówno wizy, jak i zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się. W związku z powyższym należy przyjąć, że osoba polskiego pochodzenia pragnąca osiedlić się w Polsce powinna wystąpić do władz administracji publicznej z wnioskiem o udzielenie jej zezwolenia na osiedlenie się. Zasady i tryb udzielania takich zezwoleń reguluje wspomniana wyżej ustawa o cudzoziemcach. Ustawa ta nie przewiduje szczególnych preferencji

²² G. Janusz, *op. cit.*, s. 33.

²³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1650 ze zm.

przy ubieganiu się o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemcom polskiego pochodzenia. Preferencje takie wprowadza natomiast Konstytucja RP, która jest aktem wyższego rzędu i ma pierwszeństwo w stosowaniu. Ustawa o cudzoziemcach stanowi jedynie akt pomocniczy między innymi w ustaleniu organu odpowiedzialnego za rozpatrzenie przedmiotowej sprawy.

Natomiast w myśl art. 52 ust. 5 Konstytucji RP osoba, której polskie pochodzenie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Mając na uwadze art. 7 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka, jedyną ustawą określającą, na jakich zasadach ustalane jest polskie pochodzenie, jest ustawa o repatriacji, którą można posiłkować się przy rozpatrywaniu tego typu wniosków. W związku z tym organ prowadzący postępowanie o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemcowi posiadającemu polskie pochodzenie powinien ustalić jego polskie pochodzenie na podstawie załączonych do akt sprawy dokumentów, pomocniczo wykorzystując kryteria określone w przedmiotowej ustawie. Powyższe stanowisko zostało wyrażone w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2003 roku²⁴.

Ponieważ z treści art. 7 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka wynika jednoznacznie, iż przyznanie Karty Polaka nie stwierdza polskiego pochodzenia, wojewoda, prowadząc postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, nie może oprzeć swojego rozstrzygnięcia jedynie na fakcie, iż wnioskodawca posiada Kartę Polaka. Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami wojewoda jest obowiązany przeprowadzić postępowanie administracyjne, w wyniku którego powinien ustalić, czy wnioskodawca jest osobą polskiego pochodzenia. W trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego organ administracji publicznej może wystąpić do właściwego konsula z prośbą o przekazanie dokumentów, na podstawie których została cudzoziemcowi przyznana Karta Polaka, jednakże nie mogą one stanowić jedynej podstawy wydania przez wojewodę decyzji w przedmiotowej sprawie. Należy podkreślić, iż prowadząc postępowanie administracyjne, wojewoda obowiązany jest – zgodnie z zasadami postępowania administracyjnego – w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego może podjąć decyzję w sprawie.

Ustawa o Karcie Polaka wywołała wiele dyskusji i polemik co do znaczenia terminu „przynależność do Narodu Polskiego”. Zarówno krytycy, jak i zwolennicy tego rozwiązania zgodnie wskazywali na brak możliwości jednoznacznego zdefiniowania kryteriów rozstrzygających o tym problemie, bowiem jest to przede wszystkim sfera odczuć psychicznych człowieka. Po uchwaleniu ustawy o Karcie Polaka M. Dworczyk, doradca Premiera ds. Polonii i Polaków za granicą, wyjaśniał wątpliwości związane z charakterem i rozumieniem pojęcia „przynależność

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2003 roku, SK 21/02.

do Narodu Polskiego”, stwierdzając: „Należy tu zaznaczyć, że ustawa o Karcie Polaka nie stwierdza polskiego pochodzenia. Poświadcza ona tylko przynależność do narodu polskiego na zasadzie kulturowej, tak jak np. przynależność do narodu amerykańskiego. Określa się tu naród jako wspólnotę kultury, języka i historii. Natomiast Konstytucja RP mówi o polskim pochodzeniu w sensie etnicznym”²⁵. Czy zatem oznacza to, że osoba posiadająca Kartę Polaka rzeczywiście może nie posiadać polskiego pochodzenia, mimo iż przepis art. 7 ustawy o Karcie Polaka taką sytuację wyraźnie wyklucza? Wydaje się, że nie można tu udzielić jednoznacznie twierdzącej odpowiedzi, gdyż zgodnie z art. 7 przyznanie Karty Polaka nie oznacza nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia w rozumieniu odrębnych przepisów.

Z jednej strony przesłanki ustawowe Karty Polaka wyraźnie nawiązują do pochodzenia osoby ubiegającej się o Kartę Polaka – ustawowa konieczność wykazania, że co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradiadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie (gdzie jednak może zachodzić brak pochodzenia polskiego w ramach tzw. pochodzenia polskiej krwi, np. osoby, które nabyły obywatelstwo polskie w II Rzeczypospolitej, nie mając polskich przodków, a etnicznie będące innych narodowości). Z drugiej strony występuje jednak alternatywna możliwość wykazania przynależności do Narodu Polskiego za pomocą zaświadczenia organizacji polskiej lub polonijnej potwierdzającej aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat²⁶.

4. Zasady stwierdzania przynależności do Narodu Polskiego przez polskich urzędników konsularnych

Rola polskich konsułów w ocenie konkretnych sytuacji, czy można stwierdzić na potrzeby Karty Polaka, czy istnieje przynależność do Narodu Polskiego, czy też nie – na pewno jest trudna. Urzędnicy konsularni, oceniając spełnienie przesłanek ustawowych uprawniających do nabycia Karty Polaka, mają o tyle skomplikowane zadanie, że ustawa nie precyzuje sposobu weryfikacji i potwierdzenia znajomości języka polskiego, kultywowania tradycji i zwyczajów polskich. Wytyczne dla konsułów w tym zakresie opracował Departament Konsularny i Polonii. Są to: Wytyczne dla konsułów w zakresie realizacji ustawy o Karcie Polaka z 26 marca 2008 roku oraz Wytyczne dla konsułów w zakresie sprawdzania znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji i zwyczajów w związku z realizacją ustawy o Karcie Polaka z 25 marca 2008 roku²⁷. Ponadto konsulowie mają do dyspozycji zestaw kilkuset pytań dotyczących polskiej kultury, historii

²⁵ <http://www.tygodnik.lt/200724/general.html> (dostęp: 29.01.2014)

²⁶ Art. 2 pkt 3 ustawy o Karcie Polaka.

²⁷ www.msz.gov.pl (dostęp: 20.01.2014)

i obyczajowości, ułożonych przez MSZ we współpracy z Ministerstwem Edukacji, które mogą zadawać wnioskującym o wydanie Karty Polaka, np.²⁸:

Jak wygląda godło Polski?

Jak wygląda flaga Polski?

Co Polacy jedzą w tłusty czwartek?

Którą z następujących potraw można uznać za typowo polską: hot dog, sołiankę czy bigos?

Kim był Jan Matejko?

Jakie duże polskie miasta są położone nad Bałtykiem?

Jak tradycyjnie ubiera się pan młody w dniu ślubu?

Kto był pierwszym królem Polski?

Z kim wiąże się następujące powiedzenie: „Zastał Polskę drewnianą, a zostawił murowaną”?

Kiedy wybuchło powstanie listopadowe?

Kto i kiedy założył akademię w Krakowie?

Kiedy wybuchło Powstanie Warszawskie?

Wymień znanych Ci Polaków którzy otrzymali nagrodę A. Nobla?

Jakie zwierzę symbolizuje Puszczę Białowieską?

Warto zauważyć, iż większość pytań znalazła się w komunikacji internetowej osób ubiegających się o Kartę Polaka, gdzie na tzw. panelach dyskusyjnych Polonii można znaleźć pytania, które wcześniej były zadawane wnioskodawcom, często również z gotowymi odpowiedziami i instruktażem językowym.

Co do sposobu weryfikacji znajomości języka polskiego Ministerstwo Edukacji Narodowej stwierdziło, iż: „(...) niezwykle istotny okazał się egzamin językowy, ale też okazał się on niejednokrotnie trudnym sprawdzieniem znajomości języka polskiego. Trzeba mieć jednak świadomość, że badamy znajomość języka przy pomocy narzędzia opartego na doświadczeniach Rady Europy i pytamy o podstawową znajomość. Co to znaczy? Osoba znająca język polski na poziomie podstawowym rozumie proste informacje pisane, właściwie reaguje na proste pytania, prośby i informacje, prostymi zdaniami mówi o sobie, rodzinie, miejscach jej bliskich i o Polsce oraz zapisuje swoje dane osobowe. Jest to dokładnie certyfikat A1 zgodnie ze standardami europejskimi. (...) Trzeba mieć świadomość, że jest to dość prosta rozmowa. Pytamy o różne sprawności, jeżeli chodzi o pisanie. Osoba egzaminowana zapisuje po polsku swoje dane, a więc imię, nazwisko, adres i obywatelstwo. Takiego poziomu sprawności pisania rzeczywiście oczekujemy. W mowie kandydat powinien formułować proste wypowiedzi odnoszące się do przestrzeni, pytać o drogę, udzielać informacji dotyczącej drogi, pytać o godzinę

²⁸ Pytania uzyskane z forum internetowego Polonii, <http://www.rosjapl.info/forum/viewtopic.php?t=5313> (dostęp: 28.01.2014).

i odpowiadać na pytanie, która godzina (...)”²⁹. „Jeżeli taki egzamin wzbudzi zainteresowanie uczeniem się języka polskiego, to bardzo dobrze. Kiedy pytania, w momencie gdy będą setki zestawów, czyli kilka tysięcy pytań, zostaną ujawnione, nie będzie to żaden problem. Jeżeli ktoś przygotowuje się do odpowiedzenia na kilka tysięcy pytań, to jego znajomość języka polskiego niewątpliwie będzie na tym poziomie. (...) Jest natomiast bardzo ważne, aby nie zgubić gdzieś po drodze badania znajomości języka, aby nie dopuszczać do sytuacji, w której osoby kompletnie nieporozumiewające się w języku polskim i nierozumiejące go uzyskiwały Kartę Polaka. Wiemy, jak trudna jest umiejętność pisanie w języku polskim, dlatego właśnie osoba ubiegająca się o Kartę musi sama wypełnić formularz w języku polskim i podpisać go”³⁰.

Jednak czy te pytania jednoznacznie albo choć w zdecydowanym zakresie są w stanie rozstrzygnąć kwestię poczucia przynależności do Narodu Polskiego, może budzić poważne wątpliwości. Czy słaba albo bardzo słaba znajomość języka polskiego, poszczególnych faktów historycznych, dokładnych detali polskich tradycji u drugiego czy trzeciego pokolenia może przekreślać ich poczucie przynależności do Narodu Polskiego? Odpowiedź pozostaje otwarta w dyskusjach i polemikach. Jak twierdzą osoby zainteresowane uzyskaniem Karty Polaka czy też osoby posiadające już ten dokument: „Uczciwości i patriotyzmu... zmierzyc się nie da!”³¹.

5. Krytyka ustawy o Karcie Polaka – wybrane problemy

Ustawa o Karcie Polaka już od samego początku projektowania, jak również później w trakcie obowiązywania wywoływała szereg wątpliwości nie tylko co do rozumienia pojęcia przynależności do Narodu Polskiego. Przy uchwalaniu ustawy o Karcie Polaka wspomniane wątpliwości terminologiczne nie były jednak zasadniczo brane pod uwagę, być może ze względu na fakt „pośpiechu politycznego” i dużej chęci przyjęcia wreszcie ustawy, której historia tworzenia rozpoczęła się pod koniec kwietnia 1999 roku. Pierwotny projekt upadł ze względu na zasadę dyskontynuacji prac Parlamentu (III kadencja Sejmu 1997–2001)³². Nowy rządowy projekt ustawy o Karcie Polaka wpłynął do Sejmu dopiero 6 lipca 2007 roku jako druk sejmowy nr 1957³³. W ocenie projektodawców ustawa miała być „wyrazem spełnienia moralnego obowiązku Państwa Polskiego wobec Rodaków, którzy na skutek zmiennych losów naszej Ojczyzny znaleźli się poza jej obecnymi

²⁹ Zob. szerzej *Magazyn Polski* 2008, nr 5 (29), s. 10.

³⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą 2008, nr 14/645/VI kad., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 12.

³¹ <http://www.rosjapl.info/forum/viewtopic.php?t=5313> (dostęp: 28.01.2014)

³² Inicjatywy ustawodawcze Senatu I–IV Kadencji [w:] *Noty o Senacie*, Kancelaria Senatu, Biuro Komunikacji Społecznej, Warszawa 2012, s. 4.

³³ www.sejm.gov.pl (dostęp: 31.01.2014)

granicami”³⁴ oraz wypełnieniem konstytucyjnego nakazu pomocy Polonii. Dlatego projektodawcy wyodrębnili katalog państw, w których zamieszkujący Polacy znajdują się w najtrudniejszej sytuacji prawnej i materialnej – tzw. kryterium „większego poszkodowania”. Zdaniem J. Morawińskiego należało podważyć prawidłowość wyboru konkretnych państw, zauważając, że znajdująca się w niektórych państwach Afryki czy Ameryki Południowej Polonia również może znajdować się w trudnej sytuacji³⁵. Jak zauważa również E. Wojnarska-Krajewska: „Różnicowanie Polonii ze względu na trudne do zdefiniowania kryterium «większego poszkodowania», gorszej sytuacji czy większej lub mniejszej dobrowolności przy podejmowaniu decyzji o pozostaniu poza granicami kraju wydaje się trudne do pogodzenia. Szczególnie że Karta miała mieć również istotny wymiar symboliczny, podkreślać emocjonalny i patriotyczny związek jej posiadacza z ojczyzną. W tym kontekście dzielenie Polaków za granicą wydaje się nietrafnym rozwiązaniem”³⁶. Uzasadnienie projektu nie zawierało szczegółowego wyjaśnienia, dlaczego uprawnienia wynikające z Karty Polaka mają obejmować jedynie część Polonii. Zdaniem krytyków ustawy stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, bowiem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera rozróżnienia w zakresie dotyczącym udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą³⁷.

Również Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, wydając opinię o zgodności z prawem UE projektu ustawy o Karcie Polaka, zwracał uwagę na pewne niezgodności. Jednym z zasadniczych zarzutów było wskazanie, że przyznanie możliwości ubiegania się o Kartę Polaka obywatelom trzech państw członkowskich Unii Europejskiej, tj. Litwy, Łotwy i Estonii, przy jednoczesnym braku takiego uprawnienia dla obywateli pozostałych dwudziestu trzech państw członkowskich, choćby spełniali oni ustawowe warunki, stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na obywatelstwo. Urząd wskazał, że niezgodność może być usunięta poprzez rozszerzenie katalogu państw, których obywatele mogą się ubiegać o Kartę Polaka o te dwadzieścia trzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Identycznie jak w 1999 roku, opinia prawna UKIE została załączona do sprawozdania Komisji Łączności z Polakami za Granicą³⁸ i jej wnioski nie zostały uwzględnione.

³⁴ J. Morawiński, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy Karta Polaka*, Warszawa, dnia 16 VIII 2007 r., s. 1.

³⁵ *Ibidem*, s. 1.

³⁶ Projektodawca podniósł jeszcze jeden argument uzasadniający wyodrębnienie pewnej grupy Polonii. Ma on charakter najbardziej obiektywny. Chodzi mianowicie o to, że obywatele krajów byłego ZSRR, w przeciwieństwie do obywateli innych państw, nie mogą mieć podwójnego obywatelstwa. Przedstawiciele rządu argumentowali, że osoby, które udowodnią swoje polskie pochodzenie, a mają obywatelstwo innego państwa niż kraje b. ZSRR, będą mogły po prostu ubiegać się o polskie obywatelstwo, co będzie dla nich korzystniejsze niż Karta Polaka. E. Wojnarska-Krajewska, *Karta Polaka – pierwsze podsumowania*, Infos nr 15 (39), Biuro Analiz Sejmowych 2008, s. 3.

³⁷ J. Morawiński, *Opinia prawna dotycząca projektu...*, s. 1.

³⁸ Druk sejmowy nr 2097.

Ustawa o Karcie Polaka doczekała się kilku nowelizacji, ale żadna nie dotyczyła doprecyzowania zasad stwierdzania przynależności do Narodu Polskiego. Zgodnie z sugestią Ministerstwa Spraw Zagranicznych poczyniono jedną ważną zmianę, tj. objęto przepisami ustawy bezpaństwowców zamieszkujących państwa wymienione w ustawie (art. 2 ust. 2). MSZ oszacował bowiem, że na samej Łotwie może mieszkać 20 tys. apatrydów polskiego pochodzenia, gdzie przepisy łotewskie bardzo rygorystycznie traktują kwestię nabycia obywatelstwa łotewskiego. Jest to uzależnione między innymi od zdania egzaminu z języka łotewskiego³⁹.

6. Podsumowanie

Podsumowując, należy podnieść, że pojęcie przynależności do Narodu Polskiego nie odczekało się dotychczas powszechnie przyjętego zdefiniowania. Jest to o tyle utrudnione, że konsekwentnie w żadnym prawnie obowiązującym międzynarodowym dokumencie poświęconym ochronie praw osób należących do mniejszości narodowych nie ma legalnej definicji terminu mniejszości narodowych⁴⁰ ani „przynależność do narodu”. Mimo to z całą pewnością Karta Polaka jest ważnym rozwiązaniem i instrumentem wspierającym dążenia polskich grup narodowych zamieszkujących na Wschodzie do zachowania swych odrębności kulturowych oraz integracji z Macierzą. Konieczność uchwalenia ustawy o Karcie Polaka była dostrzegana nie tylko w kręgach politycznych, ale również wielokrotnie podnoszona w doktrynie. Na przykład T. Kruczkowski wielokrotnie apelował do władz o jej wprowadzenie, byłoby to – jego zdaniem – „zadośćuczynieniem dla Polaków, przyznaniem się do nich nareszcie przez Macierz (...) wyraz pamięci o nich (...)”⁴¹. Zdaniem T. Kruczkowskiego wprowadzenie Karty Polaka mogłoby „cofnąć skutki asymilacji Polaków, wiele osób powróciłoby bowiem do polskości”⁴². Podzielam tu zdanie I. Kobzińskiej, że „nie wydaje się, aby powstrzymanie procesów asymilacyjnych w przypadku mniejszości etnicznych czy narodowych, wzrost zainteresowania polską kulturą i językiem polskim czy wreszcie wpływ na kształtowanie polskiej tożsamości i poczucia integracji z polską wspólnotą narodową mogło zależeć od tego typu ustaw. Od samych Polaków zależy, czy będą chcieli skorzystać z możliwości kontaktu z polską książką, filmem, muzyką czy piosenką, zdobyciami nauki, a także kulturą ludową, czy uznają je za atrakcyjne, wartościowe, bliskie, czy będą chcieli uczyć się języka polskiego, czy też dokonają innego wyboru. Od nich też zależy, czy – mimo wielu trudności – będą

³⁹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą (Nr 14), Nr 645/VI kad., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, 8.05.2008, s. 4.

⁴⁰ T. Białek, *Międzynarodowe standardy ochrony praw mniejszości narodowych i ich realizacja na przykładzie Białorusi, Litwy i Ukrainy*, Warszawa 2008, s. 22.

⁴¹ T. Kruczkowski, *Polacy na Białorusi na tle historii i współczesności*, Słomim 2003, s. 239.

⁴² *Ibidem*, s. 231.

podejmować wysiłki na rzecz integracji polskiej mniejszości, widząc w niej jeden z warunków umożliwiających osłabienie procesu asymilacji”⁴³. Według danych organizacji polonijnych, a także polskich placówek dyplomatycznych, zebranych przez działające pod patronatem Senatu RP Stowarzyszenie Wspólnota Polska, w przestrzeni poradzieckiej mieszka ponad 2,6 mln Polaków⁴⁴. Polacy zamieszkują niemal wszystkie zakątki byłego imperium radzieckiego, choć najwięcej jest ich na obszarze byłych kresów wschodnich II RP, czyli na Litwie, Białorusi i Ukrainie⁴⁵. Podczas uchwalania ustawy o Karcie Polaka podnoszono nawet obawy o to, jak należy reagować, gdyby o dokument aplikowały miliony osób⁴⁶. Sytuacja okazała się jednak zupełnie odmienna, od kwietnia 2008 roku, od kiedy obowiązuje ustawa, do końca 2013 roku polskie konsulaty wydały ponad 113 tys. Kart Polaka. Czy to oznacza, że nie ma zainteresowania wśród Polonii na Wschodzie potwierdzaniem przynależności do Narodu Polskiego? Czy też oczekiwania związane z Kartą Polaka zostały zawiedzione przez taki kształt regulacji? Czy też założenia szacunkowe polskich władz okazały się błędne? Być może na uwagę powinien zasługiwać fakt zanikania polskiej tożsamości wśród najmłodszego pokolenia, które wobec zjawiska kultury masowej i realiów życia w kraju pochodzenia Polskę uznaje za historyczną ojczyznę⁴⁷, z której się wywodzą, ale niekoniecznie chcą powracać. W założeniu twórców Karta Polaka była przeznaczona dla tych osób, którzy czują się Polakami⁴⁸. „Karta Polaka to ważny dla wielu osób dokument potwierdzający, że chociaż znaleźli się w obcym kraju, Polska ich widzi i docenia” – podkreślał P. Kościński, ekspert Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych⁴⁹. Poczucie tradycji, związania z krajem przodków i chęć utożsamiania się narodowego leży w świadomości ludzkiej i to od niej zależy, na ile aspekt związania narodowego będzie ważny w życiu człowieka.

Od początku funkcjonowania ustawy o Karcie Polaka zarówno w kręgach rządowych, jak i ze strony Sejmu oraz organizacji polonijnych pojawiały się głosy o potrzebie dokonania jej nowelizacji. Zgodzić się należy ze stanowiskiem E. Wojnarskiej-Krajewskiej, iż „nietrudne do przeprowadzenia są zmiany pole-

⁴³ I. Kobzińska, *Procesy transformacji i integracji na przykładzie Polaków mieszkających za wschodnią granicą Polski* [w:] E. Michalik, H. Chałupczak (red.), *Mniejszości narodowe i etniczne w procesach transformacji oraz integracji*, Lublin 2006, s. 146.

⁴⁴ M. Wołlejko, *Realizacja ustawy o Karcie Polaka w latach 2008–2011 – sukces czy porażka?*, Bezpieczeństwo Narodowe 2011, nr 20, s. 151.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 151.

⁴⁶ www.msz.gov.pl (dostęp: 20.01.2014)

⁴⁷ P. Hut, *Współczesne przesiedlenia do Polski – uwarunkowania prawne i proponowane zmiany dotyczące repatriacji*, Polityka Społeczna 2011, nr 4, s. 28.

⁴⁸ *Mocne fundamenty, czyli o polityce migracyjnej Polski*, wywiad z Piotrem Stachańczykiem – sekretarzem Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, z udziałem Moniki Prus – dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Biuletyn Migracyjny – Dodatek Specjalny 2012, nr 38, s. 3.

⁴⁹ <http://prawo.rp.pl/artukul/1069312.html> (dostęp: 21.01.2014)

gające na usunięciu niedociągnięć: uproszczenie procedury uzyskiwania Karty, przekazanie części uprawnień z tym związanych organizacjom polonijnym, dopracowanie kryteriów uznawania za Polaka czy wprowadzenie większych udogodnień dla osób, które Kartę Polaka uzyskają. Jednak ciągle aktualne wydają się też bardziej fundamentalne pytania o zakres i rolę ustawy o Karcie Polaka. Dostrzega się ułomność rozwiązania przyznającego prawo do występowania o Kartę jedynie części Polaków zza granicy. Polskie władze powinny odpowiedzieć na pytanie, na ile Karta Polaka ma być dokumentem o charakterze symbolicznym, na ile zaś może odegrać rzeczywistą, stymulującą dla społeczeństwa i gospodarki rolę, zawierając zachęty dla przedstawicieli Polonii do podejmowania nauki, pracy i działalności gospodarczej w kraju⁵⁰. Tylko czy ta opinia, nadal aktualna, choć wypowiedziana zaraz po uchwaleniu ustawy o Karcie Polaka, jest jeszcze przedmiotem dyskusji w gremiach politycznych? Wydaje się niestety, że nie.

⁵⁰ E. Wojnarska-Krajewska, *Karta Polaka – pierwsze podsumowania*, Infos 2008, nr 15 (39), Biuro Analiz Sejmowych, s. 4.