

Карта поляка – эволюция института и основные проблемы функционирования в 2008–2021 гг.

Рафал Чахор

ORCID: 0000-0002-5929-9719

доктор политических наук и администрации, кандидат юридических наук
профессор Факультета права, администрации и международных отношений
Краковской Академии им. А. Фрича Моджевского (Польша)
ul. G. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków
Email: rczachor@afm.edu.pl

Lenko korta – instituto evoliucija ir pagrindinės funkcionavimo problemos 2008–2021 m.

Daugelyje šiuolaikinių Europos šalių priimami reglamentai, nustatantys bendravimą su užsienyje esančiais tautiečiais. Lenkijos Respublikoje 2007 metais buvo priimtas įstatymas „Dėl Lenko kortos“, kuris atitinka šią tendenciją. Šiame straipsnyje akcentuojami įvairūs su įstatymo turiniu susiję klausimai, vėlesniais metais padaryti pakeitimai, taip pat paliečiamos pagrindinės šio įstatymo taikymo problemos.

Pagrindiniai žodžiai: Lenkija, Lenko korta, tautinė mažuma, užsienyje esančių tautiečių teisinis statusas.

The Card of the Pole: Evolution and Main Problems of Functioning in 2008–2021

Many contemporary European countries have introduced legal instruments that are intended to establish and regulate the legal status of compatriots living abroad. In the Republic of Poland, a relevant act, “On the Card of the Pole,” was adopted in 2007. The following paper sheds a light on various issues regarding the scope of this bill, the subsequent amendments and the main problems of the functioning of this institution.

Keywords: administrative law, Poland, the Card of the Pole, national minority, the legal status of compatriots abroad.

Введение

С 90-х годов XX века в некоторых европейских государствах проявился интерес государственных властей к проблеме диаспор. Современные конституции ряда европейских стран, в том числе Италии, Хорватии и Румынии, содержат своеобразные «положения о национальной ответственности», которые обязывают органы публичной власти заботиться о национальных, культурных и языковых потребностях соотечественников за границами страны. В некоторых государствах, например, в Болгарии, Беларуси, Греции, Словакии, эти вопросы в деталях урегулированы законами предполагающими, среди прочего, выдачу специальных документов,

Received: 23/03/2022. Accepted: 14/04/2022

Copyright © 2022 Rafał Czachor. Published by Vilnius University Press

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

подтверждающих этническую принадлежность, в том числе Карты этнического венгра (закон от 2001 года), Удостоверения словака за границей, Карты поляка. Согласно данным законам, условиями, определяющими принадлежность к категории «соотечественник за границей», являются в частности: критерий этнического происхождения, критерий наличия гражданства у предков, критерий знания культуры или языка. Диапазон получаемых прав различен: от символического выражения связи с родиной через разные формы поддержки (в области образования, охраны здоровья) до упрощения процедуры поселения и получения гражданства. Эти законы не формируют единой модели института «соотечественника за границей», так как диапазон правил и возможных решений различен.

Сам факт введения административно-правовых норм, касающихся статуса граждан чужих государств, создаёт угрозу ухудшения международных отношений, в том числе из-за опасения вмешательства во внутренние дела другого государства. Например, введение Карты венгра вызвало напряжение в отношениях Венгрии со Словакией и Румынией. В связи с этой ситуацией в 2001 году Европейская комиссия за демократию через закон подготовила документ «О преференциальном режиме трактования национальных меньшинств “заграничной родиной”» (Report, 2021). В нём указано, что этого типа законодательство является «новой и оригинальной формой охраны национальных меньшинств». В связи с отсутствием норм международного права, запрещающих их использование, признано их применение только при условии соблюдения следующих принципов:

- суверенитета и территориальной целостности государств;
- принципа *pacta sunt servanda*;
- дружественных отношений с соседними государствами;
- уважения прав человека и применения принципа недискриминации.

В случае Польши документом, устанавливающим юридическую связь с Польшей лиц польского происхождения, не имеющих её гражданства, живущих в основном в республиках бывшего СССР, является введённая законом от 7 сентября 2007 года Карта поляка (Dz.U. 2007, nr 180 poz. 1280).

Целью данной статьи является характеристика института Карты поляка, а также юридической и политической обусловленности его практики. Этот вопрос актуален, поскольку анализируемый документ регулирует правовую ситуацию иностранцев в связи с их этническим происхождением, а также он может быть использован в качестве элемента миграционной политики. Материалом статьи послужили юридические акты, другие официальные документы, а также мнения представителей польской науки права.

1. Генезис принятия закона «О Карте поляка»

В Польше проживает около 36 миллионов этнических поляков, что составляет 97% жителей страны. По данным организации «Польское сообщество» („Wspólnota Polska”), занимающейся сотрудничеством с диаспорой, за границами Польши живёт до 21 миллиона поляков и лиц польского происхождения. Считается, что в странах бывшего СССР проживает около 2,611 млн лиц польского происхождения, из них 900 тыс. в Украине, 900 тыс. в Беларуси (Polonia 2021). Поляки, живущие за границей, традиционно называемые «Полонией», независимо от того, имеют они или нет польское гражданство, воспринимаются в Польше как важная составляющая часть польского народа. Соответственно политика по отношению к Полонии является одной из задач государственных органов, в частности опека над Полонией находится в области компетенции

второй палаты польского парламента — Сената (Górecki, 2011, p. 71–84; Nowosielski, Nowak, 2017, p. 73–89).

Современное законодательство Польши как одну из конституционных обязанностей государственной власти определяет – сохранение связи с Полонией (ст. 6 пункт 2 Конституции Республики Польша – далее РП, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483). Вопрос заботы о соотечественниках за границей впервые нашёл конституционное урегулирование в новом основном законе Польши в 1997 году. Согласно ему, «Республика Польша помогает полякам, проживающим за границей, в сохранении их связей с культурным национальным наследием» (п. 2 ст. 6 Конституции).

Данная норма стала основой для начала законодательных действий, результатом которых в апреле 1999 года стало представление Сенатом, обладающим правом законодательной инициативы, проекта закона «О Карте поляка». Он был инициирован вместе с двумя другими проектами законов: «О гражданстве РП» (Dz.U. 2012, poz. 161) и «О репатриации» (Dz.U. 2000, nr 106 poz. 1118). Идея введения института Карты поляка была обусловлена тем, что государство «имеет общие конституционные обязательства по отношению к полякам, которые живут за границами Польши и составляют около 1/3 польского народа, также создавая Польшу» (Dz.U. 2007, nr 180 poz. 1280). Целью документа должно было быть «создание привилегий на родине и подтверждение принадлежности к польскому народу», а также «выдача моральной компенсации полякам на Востоке за то, что их родина в прошлом не заботилась успешно об их судьбе» (Jasudowicz, 1996, p. 95). Это указывает на то, что с самого начала работы над законом главным и единственным адресатом должна была быть Полония государств бывшего СССР. Однако, официально Карта поляка на рассматривалась в качестве инструмента внешней политики РП по отношению к странам бывшего СССР (Czachor, 2015, p. 189). Тогда проект закона не был принят первой палатой парламента – Сеймом и отправлен для дальнейшей доработки в законодательной комиссии Сейма. Доработанный проект закона в 2001 году также не был принят, в том числе из-за критической позиции тогдашнего правительства Ежи Бузека. Указывалось, что проект данного закона нарушает включённые в польское, международное, а также в Евросоюзное право¹ принципы равенства и недискриминации. Очередная инициатива в этой области была поднята только в 2006 году по инициативе правительства, проект же документа подготовила Межведомственная группа по Полонии и полякам за границей. В ходе законодательного процесса содержание предлагаемого закона не вызвало юридических сомнений. Также преобладало политическое согласие относительно необходимости его принятия. Закон «О Карте поляка» был принят на заседании Сейма 7 сентября 2007 года 428 голосами при 3 голосах против. Затем был одобрен Сенатом и подписан Президентом РП.

2. Первоначальное содержание закона «О Карте поляка»

Согласно первоначальному варианту закона, принятому 7 сентября 2007 года, целью Карты поляка является сближение соотечественников со страной национальной принадлежности, облегчение контактов, доступа к культуре и образованию. Из преамбулы закона «О Карте поляка» следует, что она исполняет ожидания «тех, которые никогда раньше не были польскими гражданами, но в связи с ощущением своей национальной самоидентификации, стремятся найти подтверждение принадлежности к польскому народу». Круг адресатов закона, согласно намерениям его создателей, был ограничен гражданами государств бывшего СССР. В преамбуле

¹ Польша в Евросоюз вступила в 2004 году, однако с 2001 года шёл процесс гармонизации права.

закона указывалось, что выполняет он «моральное обязательство по отношению к полякам на Востоке, которые в результате меняющейся судьбы нашей Родины утратили польское гражданство». В ходе подготовки закона не предусматривалась возможность, чтобы обладатели Карты поляка становились гражданами Польши, однако она значительно помогает в достижении этого. Закон также не предусматривает права приобретения владельцем Карты поляка недвижимости в Польше наравне с гражданами РП. В первоначальном варианте этот документ должен был подтверждать принадлежность его обладателя (гражданина одного из постсоветских государств) к польскому народу, а также подтверждать наличие прав, которыми данное лицо могло бы пользоваться на территории Польши. Эти права ставят обладателя Карты поляка в привилегированное положение по сравнению с остальными иностранцами, а также в некоторых вопросах и по отношению к большинству граждан Польши. Обладатель Карты поляка на территории Польши имеет следующие права (ст. 6 закона):

- 1) бесплатное получение национальной визы типа D;
- 2) трудоустройство без обязанности получения дополнительного разрешения;
- 3) осуществление предпринимательской деятельности на равных с польскими гражданами условиях;
- 4) получение образования, в том числе в высших учебных заведениях, а также участия в научной работе;
- 5) бесплатное получение экстренной медицинской помощи;
- 6) 37% скидки на стоимость проезда железнодорожным транспортом;
- 7) бесплатный вход в государственные музеи и другие учреждения культуры.

Кроме того, ныне действующий вариант закона «О Карте поляка» даёт право пользования польской консульской помощью в случае угрозы безопасности в третьих странах.

Согласно закону в варианте от 2007 года Карта поляка могла быть выдана лицу, которое декларирует принадлежность к польскому народу и соответствует в сумме нижеуказанным условиям:

- 1) докажет свою связь с «польскостью» (т.е. польской культурой и языком) через, по крайней мере, элементарное знание польского языка, который считает родным языком, а также знание и культивирование польских традиций и обычаев;
- 2) представит консулу РП письменную декларацию о принадлежности к польскому народу;
- 3) докажет, что принадлежит к польскому народу таким образом, что минимум один из его родителей или дедушек, или бабушек; или двое прадедушек и прабабушек были польской национальности; или имели польское гражданство; или представит свидетельство польской или полонийной организации, подтверждающее активное участие в деятельности в области польского языка и культуры или польского национального меньшинства в течение не менее 3 лет.

Это означает, что критерием предоставления документа является этнический критерий, то есть доказательство польского происхождения, а также культурный критерий — культивирование языка и традиций, деятельность в полонийных организациях. В итоге возможно получение документа лицом, которого предки не были этническими поляками и никогда не имели никаких связей с этой страной. Достаточно, что заинтересованный Картой поляка владеет польским языком, знает основы польской культуры и традиций, задекларирует принадлежность к польскому народу и участвует в работе организаций польского меньшинства.

3. Изменения в законе «О Карте поляка»

В закон «О Карте поляка» изменения вносились четырежды: 13 мая 2016 года (Dz.U. 2016 poz. 753), 15 ноября 2016 года (Dz.U. 2016 poz. 2066), 24 ноября 2017 года (Dz.U. 2017 poz. 2282) и 16 мая 2019 года (Dz.U. 2017 poz. 2282).

Первая новеллизация имела самое большое значение. Она сузила круг имеющих право подавать ходатайство о выдаче Карты поляка, устанавливая очередной критерий — заявление о том, что ни заявитель, ни его предки не репатриировали или не были репатриированы с территории Республики Польша (в 1945–1951 гг.) или Польской Народной Республики (после 1952 года) на основе договоров, заключённых между ними с Белорусской ССР, Литовской ССР, Украинской ССР и РСФСР. В доступной документации Сейма отсутствуют сведения о мотивах введения этого ограничения. Можно предположить, что намерением было лишить возможности подавать ходатайство о выдаче документа лицам и потомкам лиц (в основном этническим украинцам), которые добровольно покинули территорию Польши после 2-ой мировой войны, переселяясь в СССР. Одна из возможных интерпретаций заключается в том, что если такое лицо покинуло добровольно Польшу, не являясь и не чувствуя себя поляком, трудно было бы теперь найти доказательства «принадлежности к польскому народу». Однако сомнение вызывает применение ограничения для их потомков — почему они должны нести ответственность за решение своих предков, которые были ими приняты 70 лет назад? Нельзя также исключить, что в связи с особыми условиями (например, смешанный брак) и этнические поляки решались на смену гражданства и выезд в СССР.

Данная новеллизация отменила возможность посредничества полонийных организаций при подаче заявления о выдаче Карты поляка, а также подтверждение ими знания польского языка заявителя.

Закон «О изменении закона «О Карте поляка» от 13 мая 2016 года облегчил владельцам Карты поляка дорогу к получению польского гражданства в процедуре признания гражданином Польши². Закон в текущей редакции устанавливает, что польским гражданином признаётся, по заявлению заинтересованного, иностранец, непрерывно находящийся на территории Польши не менее года на основе разрешения на постоянное пребывание, которое получил в связи с наличием Карты поляка.

Тем же законом введена «помощь на обустройство», которая оказывается иностранцу, имеющему Карту поляка, если он ходатайствует о разрешении на постоянное пребывание в Польше. По просьбе такого лица ему может быть признано денежное пособие, которое должно быть предназначено на частичное возмещение стоимости обустройства и повседневные потребности на территории Польши. Оно признаётся на 9 месяцев (ст. 8а закона). В первые 3 месяца проживания в Польше оно составляет 50%, а потом 60% минимальной оплаты труда. Рассматриваемое изменение ввело также ограниченную возможность рассмотрения ходатайств о выдаче Карты поляка воеводами. Это общее положение регулируют распоряжения Совета министров (правительства) РП – в настоящее время только воевода Подляского воеводства имеет право выдачи Карт поляка гражданам Республики Беларусь и не имеющим гражданства-резидентам этой страны, если пребывают они на территории Польши (Dz.U. 2017, poz. 1900).

Новеллизация закона от 15 ноября 2016 года изменила правила оказания «помощи на обустройство». В соответствии с ним денежное пособие не назначается лицу, «которое подало

² Согласно закону «О гражданстве» РП, признание гражданином является одной из форм приобретения польского гражданства. Органом признающим гражданином является воевода.

заявление о разрешении на постоянное пребывание перед 1 января 2017 г.». В обосновании проекта этого документа указано, что речь идёт об «избегании ситуации, при которой на признание пособия будут претендовать и лица, которые получили разрешение на постоянное жительство в связи с наличием Карты поляка в предыдущие годы (в сумме 1050 лиц в период с января 2014 по июнь 2016 года), а это противоречило бы цели пособия, так как целью его является помощь при первоначальном проживании в Польше (Druk 904).

Поправки к закону от 24 ноября 2017 г. принесли дальнейшее ограничение круга лиц, имеющих право на получение Карты поляка. Это произошло в результате модификации критериев права получения документа и удаления «доказательства наличия польского гражданства у предков». Это изменение закрыло возможность получения Карты поляка давним гражданам Польши, не являющимися этническими поляками (например, евреям, украинцам) и их потомкам, без подтверждения ходатайствующим своего участия в деятельности полонийных организаций в течении не менее 3 лет. В научной литературе появляется мнение, что это изменение существенно затруднит получение Карты поляка, так как доказать польскую национальность предков будет затруднительно, а также польские консульства, рассматривающие эти вопросы, столкнутся в ходе доказывания с сложным материалом (Nogal, 2018).

Наиважнейшим изменением, введённым законом от 16 мая 2019 г., является отказ от ограничения количества государств, граждане которых (или не имеющие гражданства-резиденты) могут претендовать на Карту поляка. Сейчас гражданин любого государства мира, не только республик бывшего СССР, может претендовать на выдачу документа. Другие введённые изменения обусловлены «открытием» Карты поляка: из преамбулы закона удалена ссылка на «поляков на Востоке». Прежний Совет по делам поляков на Востоке сменил название на Совет по делам поляков за границами страны. В контексте ранее упомянутых юридических сомнений относительно соответствия закона «О Карте поляка» двум другим актам: Основному Закону РП и Договору о функционировании Европейского Союза эти изменения оцениваются юристами как уместные и обоснованные (Burek, 2019, p. 32). Однако нужно заметить, что польский законодатель, готовя изменение закона, не ссылаясь на обоснования юридического характера. Кроме того, это изменение дало право владельцам Карты поляка использовать консульскую помощь консула РП в ситуации угрозы жизни или безопасности (ст.6). Это единственное право, которым обладает владелец Карты поляка, пребывающий на территории третьих стран.

4. Процедура получения Карты поляка

Карта поляка может быть выдана лицу, которое соответствует критериям, указанным выше, а также одновременно:

- 1) не имеет польского гражданства или
- 2) не имеет разрешения на постоянное пребывание на территории Польши, или
- 3) имеет статус лица без гражданства.

Ходатайство о выдаче Карты поляка, как правило, подаётся консулу РП по месту своего проживания. Сейчас, в случае граждан Республики Беларусь, возможна подача заявления и воеводе Подляского воеводства. подача заявления бесплатна. Заявитель обязан доказать своё соответствие требованиям закона. В частности, доказательный материал составляют:

- 1) польские документы личности;
- 2) польские акты гражданского состояния или их копии, свидетельства о крещении, школьные свидетельства или другие документы, подтверждающие связь с «польскостью»;

- 3) документы, подтверждающие прохождение воинской службы в польских войсковых частях;
- 4) документы, подтверждающие факт депортации или тюремного заключения, содержащие запись, информирующую о польском происхождении;
- 5) документы о реабилитации депортированного лица, содержащие запись, информирующую о польском происхождении;
- 6) заграничные документы личности, содержащие информацию на тему польской национальности их владельца;
- 7) свидетельство польской или полонийной организации, подтверждающее активное участие в деятельности в пользу польского языка и культуры или польского национального меньшинства;
- 8) правомочное решение по вопросу подтверждения польского происхождения, выданное в соответствии с положениями закона «О репатриации» (ст.13. пункт1 закона).

Закон «О Карте поляка» устанавливает, что по отношению к лицам, имеющим особые заслуги для Польши, можно выдать решение о предоставлении Карты поляка без необходимости предоставления заявителем вышеуказанных документов. Заявители, кроме заявления и доказательств, обязаны предоставить подтверждение о знании польского языка, например, документ об образовании на польском языке, обучении в высших учебных заведениях на польском языке. В случае отсутствия такого документа знание польского языка подтверждает консул (или воевода) во время личной беседы. Консул лично принимает письменное заявление о принадлежности к польскому народу. После подачи заявления Агентство внутренней безопасности (ABW) подтверждает, имеются ли обстоятельства, мешающие её выдаче, в частности существует ли со стороны ходатайствующего угроза государственным интересам, в том числе обороноспособности, безопасности и общественному порядку. Негативное мнение обосновывает отказ выдачи документа (ст.19). Карта поляка выдаётся на 10 лет и по заявлению её владельца продлевается на очередные 10 лет.

Первоначально ст. 15 закона «О Карте поляка» в редакции от 2007 года допускалась возможность посредничества полонийных организаций в процедуре принятия и передачи консулу РП ходатайств. Список данных организаций определял Председатель Совета Министров (премьер-министр РП). В этой ситуации знание польского языка проверялось работником данной организации. В настоящее время ст.15 закона не действует.

Карта поляка может быть аннулирована консулом или воеводой в случае, если её владелец:

- 1) ведёт себя образом порочащим РП или поляков;
- 2) возникает опасность угрозы интересам государства;
- 3) отказывается от Карты поляка;
- 4) получает польское гражданство.

Решение об отказе в выдаче Карты поляка может быть обжаловано в режиме, предусмотренном Процессуально-административным кодексом РП, а компетентным органом по рассмотрению жалоб является Совет по полякам за границами страны (ранее – Совет по полякам на Востоке). В состав Совета входит 9 членов, назначаемых на пять лет Председателем Совета министров РП на основе предложения министра иностранных дел РП. Как минимум половина членов Совета должна иметь высшее юридическое образование.

5. Соотношение Карты поляка с правом постоянного пребывания и польским гражданством

Закон «О Карте поляка» не предусматривался в качестве документа, дающего право на въезд и пребывание на территории Польши (ст. 7 закона). Карта поляка функционирует независимо от института гражданства. Однако обладатель Карты поляка пользуется определёнными льготами, если речь идёт о въезде в Польшу, долгосрочном пребывании на её территории, а также о стремлении получить польское гражданство. Как было вышеуказано, в 2016 году произошла новеллизация законов «О Карте поляка» и «Об иностранцах» (Dz.U. 2016 poz. 753), которые косвенно связывали карту поляка с правом пребывания на территории Польши. Значение этого факта настолько велико, что некоторые специалисты утверждают о появлении новой функции этого документа — разрешения на пребывание (Narozniak, 2017, p. 134). Закон «Об иностранцах» (Dz.U. 2013 poz. 1650) в настоящее время постановляет, что «разрешение на постоянное пребывание даётся иностранцу по его заявлению, если он имеет действующую карту поляка и намерен поселиться постоянно на территории Польши» (ст. 195). Связь Карты поляка с правом пребывания основывается на том, что карта сама по себе не является документом, дающим право на пребывание, однако после получения визы и пересечения границы владельцем этого документа дорога до получения разрешения на постоянное пребывание коротка: достаточно в срок важности визы подать заявление о разрешении на постоянное пребывание. Условием, которое должно обязательно присутствовать, является намерение владельца Карты поляка постоянно поселиться в Польше. Также необходимо доказательство знания польского языка или окончания школы в Польше или за границей с преподаванием на польском языке (ст. 30 пункт 2 закона «О польском гражданстве»).

Иностранец польского происхождения может выбрать «стандартную» дорогу к постоянному проживанию в Польше путём непосредственного обращения к воеводе о разрешении на это, или сначала получить у консула РП карту поляка и потом подать заявление воеводе о разрешении на постоянное пребывание (на основе п. 1 ст. 195 закона «Об иностранцах»). Во второй ситуации иностранец, имеющий карту поляка, находится в более привилегированном положении: процедура длится короче, получить гражданство Польши он может через полтора года после приезда, в отличие от других иностранцев он не обязан иметь стабильного и регулярного источника дохода, медицинской страховки или оформленного места жительства. Прежде всего, обладатели Карты поляка не должны подтверждать стабильные источники дохода. Данное упрощение вытекает из предположения, что лицо своими силами и работой может обеспечить себе материальные основы жизни в Польше.

Обладателю Карты поляка воевода может отказать в признании его польским гражданином в случае неисполнения условий, определённых законом, и при заключении, что получение импольского гражданства может угрожать обороноспособности, безопасности и общественному порядку (ст. 31 закона о польском гражданстве).

6. Юридические вопросы функционирования Карты поляка

6.1. Вопрос понятия «принадлежности к польскому народу» и роли негосударственных организаций при её установлении

Понятие принадлежности к определённому народу представляется в современном праве противоречивым. В настоящее время всё больше государств принимает концепцию «гражданского

народа), то есть опирающуюся не на этнические связи, а на политическую общность. Преамбула Конституции РП от 1997 года пользуется понятием «мы, Польский Народ, все граждане РП», что соответствует концепции «гражданского народа», не ограничивающейся этническими поляками. В польском законодательстве понятие «Польский Народ» используется в двух законах: «О Карте поляка» и «О репатриации». Оба закона содержат совпадающие критерии подтверждения принадлежности к польскому народу, но не указывают элементов, составляющих их содержание. Ощущение национальности, национального происхождения или принадлежности не имеет нормативного характера, являясь субъективным, индивидуально проявляющимся убеждением (Wrońska, 2014, 268–282). Однако в контексте ст. 7 закона «О Карте поляка» в ныне действующей редакции на получение карты поляка имеет право только лицо, имеющее польское этническое происхождение. Более того, закон «О репатриации» определяет «подтверждение принадлежности к польскому народу, в частности, через сохранение польских традиций и обычаев» (ст. 5 закона «О репатриации»), что по существу автоматически оставляет вне польского народа тех, кто не практикует католицизм. При исполнении остальных критериев закона эта проблема имеет несколько меньшее значение, потому что наиважнейшим при определении принадлежности к польскому народу является подтверждение наличия польских предков или участие в полонийной деятельности.

В соответствии с вышеуказанным возникает вопрос способа оценки связи с Польшей, знания языка, обычаев и культуры лиц ходатайствующих о документе. Интерес к прошлому своей семьи и к истории страны предков может появиться на разных этапах жизни и проявляться в разных формах. Как правило, задаваемые консулами вопросы о польских традициях и праздниках, которые часто не отражают современную жизнь поляков, становятся формальностью. Подающие заявление о выдаче карты поляка отвечают согласно ожиданиям консула, его видению «польскости» (Kochaniewicz, 2016, p. 39). Также выполнить критерий знания польского языка лицом, которое не имеет возможности повседневно им пользоваться, например, в домашнем обиходе, может оказаться довольно сложным.

Не менее противоречиво была определена роль полонийных негосударственных организаций в процедуре признания карты поляка. Согласно прежней редакции закона (ст. 15 закона, с 2016 года отменена) Председатель Совета Министров был уполномочен «определить перечень негосударственных организаций, имеющих статус юридического лица и проводящих деятельность в области помощи лицам польской национальности, проживающим на территории государств бывшего СССР, имеющих право на приём и передачу соответствующему консулу ходатайств о выдаче карты поляка». Например, в Республике Беларусь был это исключительно «Союз поляков в Белоруссии», организация, работающая без официальной регистрации. Без ответа оставался вопрос о признании деятельности членов Полонии в рамках тех организаций, которых в списке не было. Критерий предоставления справки о активной деятельности в такой организации при процедуре получения карты поляка означало, что заграничные негосударственные организации в значительной степени брали на себя компетенцию государственных органов в процедуре доказывания и подтверждали «принадлежность к польскому народу». Это особенно важно, потому что согласно прежней редакции закона «в случае подачи ходатайства посредничеством этой организации оценку знания польского языка даёт уполномоченный работник организации в результате беседы с заявителем» (ст. 15). При таком порядке почти все административное производство проходило в негосударственной организации, которая фактически не имела никаких формальных связей с органами власти РП и не несла административно-юридической ответственности. Процессуальная активность польского органа сводилась к наличию консула

РП во время подачи письменной декларации о принадлежности к польскому народу. В настоящее время после обоснованной критики юристов (Jagielski, Pudzianowska, 2008, p. 150–153) посредническая роль полонийных организаций в процедуре получения Карты поляка, вследствие отмены ст.15 закона, устранена.

6.2. Географическое ограничение каталога субъектов территорией бывшего СССР

В первоначальном проекте закона «О Карте поляка», который был подготовлен Сенатом в 1999 году, не было географического ограничения для ходатайствующих. Однако этот проект был полностью заброшен. С начала очередных законодательных работ, начатых в 2007 году, Карта поляка планировалась как документ, предназначенный исключительно для граждан стран бывшего СССР, лиц, предки которых при разных обстоятельствах, в том числе в результате изменения границ Польши и насильственного переселения, оказались вне границ страны.

Такое сужение круга лиц, имеющих право на получение Карты поляка, вызвало сомнение относительно п. 2 ст. 6 Конституции РП. Содержащееся в ней обязательство властей оказания «помощи полякам, проживающим за границей, в сохранении их связей с национальным культурным наследием» не различается в зависимости от места их жительства. Содержащееся в преамбуле закона «О Карте поляка» его обоснование ссылалось на упомянутое положение Конституции, а также на «моральную обязанность» по отношению к полякам из стран бывшего СССР. Такое подразделение Полонии на основе критерия «наибольшей жертвы», наихудшей ситуации было трудно совместимо с конституционным положением равенства. Особенно если учесть, что Карта поляка должна была в основном символически, эмоционально подчёркивать связь её владельца с Польшей. В этом контексте деление поляков за границей на привелигированных, из стран бывшего СССР и всех остальных было ошибкой (Burek, 2019, 27). Неубедительным было также утверждение, что Карта поляка является институтом, «выравнивающим историческую несправедливость» (в виде утраты гражданства Польши), так как претендовать на неё могли не только лица, имеющие польские корни, но также и те, которые, не имея исторических связей с Польшей, культивируют традиции, используют польский язык и участвуют в работе польских организациях культуры (Burek, 2019, 28). Некоторые представители доктрины уменьшали проблему ограничения доступа к Карте поляка в контексте конституционного принципа равенства (ст. 32 Конституции), утверждая, что «предписание закона находится в допустимых пределах отступления от основ равенства», а следовательно, закон нельзя обвинить в несоответствии конституции» (Jagielski, Pudzianowska, 2008, p. 86).

С вступлением в силу новеллизации закона в 2019 году на Карту поляка могут претендовать граждане и лица без гражданства, проживающие в любом государстве мира, которые выполняют критерии, указанные в законе.

6.3. Дискриминация на основе права ЕС

Ограничение круга имеющих право на Карту поляка гражданами постсоветских государств, в том числе входящих с 2004 года в состав Европейского союза Литвы, Латвии и Эстонии, также вызвало сомнение с позиции права Евросоюза. Эта проблема была замечена ещё в законодательном процессе польским Комитетом европейской интеграции, который до 2010 года оценивал проектируемые юридические акты с точки зрения соответствия праву ЕС. Норма, что граждане других государств-членов ЕС (кроме балтийских республик), не могут претендовать на Карту поляка даже при выполнении остальных требований закона, противоречила одному из основных принципов

права ЕС, то есть принципу недискриминации из-за государственной принадлежности, подтверждённому в ст.18 Договора о функционировании ЕС (Żołnierczyk, 2016, р. 209). До изменения закона «О Карте поляка» в 2019 году имела место ситуация, в которой его правила распространялись только на граждан трёх указанных стран ЕС. На практике круг привилегий у граждан Литвы, Латвии и Эстонии, имеющих Карту поляка, по отношению к гражданам иных государств ЕС был незначителен, так как отсутствие необходимости получения визы; доступ к рынку труда; свобода хозяйственной деятельности вытекает непосредственно из права ЕС. Поэтому круг позитивной дискриминации охватывал льготы на железнодорожные поездки, а также бесплатный вход в музеи и другие учреждения культуры. В общем, это проблема дискриминации не только с учётом права ЕС, но и польского права. Граждане Польши не пользуются повсеместно упомянутыми льготами, а следовательно, при буквальной интерпретации доходит до дискриминации и нарушения основ конституционного права в связи с нарушением принципа равенства.

6.4. Практические проблемы в административном производстве

Ключевым элементом рассмотрения ходатайства о выдаче Карты поляка является процедура доказывания, в том числе беседа с заявителем, в ходе которой проверяется декларированная «принадлежность к польскому народу», то есть знание языка, культуры, истории и традиций Польши. Кроме указанных выше проблем относительно эффективности и достоверности этой проверки, необходимо указать на большую свободу действия административных органов. Каждый из консулов может самостоятельно решать о том, достаточно ли хорошо отвечает, по его мнению, данное лицо на заданный вопрос. Ещё большие расхождения в практике появились после введения возможности подавать заявление о Карте поляка у воеводы. Анкетные исследования свидетельствуют, что беседа протекает по-разному, когда иностранец подаёт заявление консулу и воеводе. Консулы, как правило, задают около 10 вопросов, которые опрошенные оценили как «не очень трудные». В свою очередь, в случае подачи заявления воеводе задаётся несколько десятков вопросов, а беседа длится несколько часов (Narożniak, 2017, р. 147).

Высшая контрольная палата, конституционный орган контроля в Польше, в 2018 году проводила контроль относительно выдачи Карты поляка в отдельных консульствах РП. Среди главных трудностей названо: недостаток консульских кадров, большую загруженность некоторых консульств, что влияет на время рассмотрения вопроса, превышающее 1 год, отсутствие специализированной подготовки сотрудников консульств, а также оборудования, распознающего фальшивые документы (Raport, 2021).

Как уже отмечалось, Карта поляка открывает дорогу к облегчённому получению права на постоянное пребывание и на получение польского гражданства. На практике обладатели Карты поляка могут по этому вопросу обращаться в обычном порядке, как остальные иностранцы, или упрощённо, используя права, вытекающие из наличия Карты поляка. Однако практика действия административных органов в этой области неоднозначна, что также нужно оценить негативно. Случается, что имеющие польское происхождение иностранцы, которые обращались к воеводе за разрешением на постоянное пребывание, получали отказ, обоснованный недостаточным материальным обеспечением, вопросами трудоустройства и места жительства. Потом в своей стране они подавали заявление о Карте поляка и в случае соответствия требованиям закона получали её, чтобы по возвращению у того же самого воеводы снова подавали заявление о разрешении на постоянное пребывание. В такой ситуации воевода не имеет юридических оснований для отказа повторного рассмотрения.

Заклучение

По оценкам властей Польши и учёных принятие закона «О Карте поляка» в 2007 году было обоснованное и отвечало ожиданиям соотечественников за границей. Количество выданных документов с 2008 года оказалось намного меньше ожидаемого первоначально. В связи с вышесказанным можно предположить, что фактическое число поляков-иностранцев, которые ощущают связь с Польшей и стремятся её подтвердить в форме Карты поляка, меньше, чем могло бы казаться.

Закон «О Карте поляка» первоначально имел символично-моральное намерение, он был предназначен для поляков из стран бывшего СССР как акт памяти о них со стороны давней родины. Среди преимуществ, вытекающих из обладания Картой поляка, особенно важны возможности получения бесплатной польской визы, доступ к образованию и пользование службой здоровья.

В закон «О Карте поляка» неоднократно вносились изменения. Среди главных из них надо указать на расширение круга его субъектов: переход от суженного круга, то есть исключительно этнических поляков из стран бывшего СССР к «открытию» для поляков со всего мира. Кроме того, Карта поляка стала средством, которое облегчает процедуру получения разрешения на постоянное место жительства и получение гражданства Польши, тем более с выплатой денежных пособий для тех лиц, кто это желает. Несмотря на указанные административно-юридические проблемы, в современной форме Карта поляка кажется оптимальной как для властей Польши, так и заинтересованных в ней лиц и для организаций польского меньшинства за рубежом.

Литература

Юридические акты

- Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
 Dz.U. 2000, nr 106 poz. 1118. Ustawa O repatriacji z dn. 9.11.2000 r.
 Dz.U. 2007, nr 180 poz. 1280. Ustawa O Karcie Polaka z dn. 7.09.2007 r.
 Dz.U. 2007, nr 180 poz. 1280. Ustawa O Karcie Polaka z dn. 7.09.2007 r.
 Dz.U. 2012, poz. 161. Ustawa O obywatelstwie polskim z dn. 2.04.2009 r.
 Dz.U. 2013 poz. 1650. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.
 Dz.U. 2016 poz. 2066. Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach.
 Dz.U. 2016 poz. 753. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw.
 Dz.U. 2016 poz. 753. Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw.
 Dz.U. 2017 poz. 2282. Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o Karcie Polaka.
 Dz.U. 2017 poz. 2282. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach.
 Dz.U. 2017, poz. 1900. Rozporządzenie w sprawie wyznaczenia wojewody właściwego w zakresie prowadzenia postępowań o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka.

Научная литература

- Burek, W. (2019). Zakres podmiotowy ustawy o Karcie Polaka. *Państwo i Prawo*, 10, 32–40.
 Czachor, R. (2015). Poland's foreign policy towards Ukraine and Belarus. The summary of a decade (2005–2015). *Visnyk of the Lviv University. Series International Relations*, 37(3), 189–197.
 Górecki, D. (2011). Opieka Senatu RP nad Polonią i Polakami za granicą. *Przegląd Polsko-Polonijny*, 3, 71–84.
 Jagielski J., Pudzianowska, D. (2008). *Ustawa o Karcie Polaka. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
 Jasudowicz, T. (1996). „Powrót do obywatelstwa polskiego odebranego przez Związek Radziecki w czasie lub w związku z II wojną światową”. In: Bajda P.(ed.) (1996). *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej. Materiały z konferencji „Prawo do posiadania obywatelstwa w Europie Środkowo-Wschodniej, Jabłonna 15–17 grudnia 1995*. Warszawa: Forum Europy Środkowo-Wschodniej przy Fundacji im. Stefana Batorego, 95–98.

- Kochaniewicz, A. (2016). „Rachunek tożsamości. Legalizacja pobytu na podstawie polskiego pochodzenia”. In: Czerniejewska I.(ed.) (2016). *Nie dość mile widziani. Zmagania imigrantów z legalizacją pobytu w Poznaniu..* Poznań: Centrum Badań Migracyjnych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 29–40.
- Narozniak, A. (2017). Karta Polaka w systemie instytucjonalnym prawa o cudzoziemcach. *Studia Prawa Publicznego*, 20, 129-164, <https://doi.org/10.14746/spp.2017.4.20.5>
- Nowosielski, M., Nowak, W. (2017). Nowa polityka polonijna – obszar tworzenia wspólnoty czy przestrzeń gry interesów? *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*. 37(2), 73–89.
- Pudzianowska, D. (2021). Karta Polaka – New Wine in Old Bottles. *Etnopolitics*. 20(1), 12–24, <https://doi.org/10.1080/17449057.2020.1808319>
- Wróńska, I. (2014). „Specyfika pojęcia „przynależność do Narodu Polskiego” w stosunkach międzynarodowych – uwagi na tle realizacji ustawy o Karcie Polaka przez polskie służby konsularne”. In: Czubik P., Burek W. (2014). *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej*. Kraków: Instytut Multimedialny, 268–282.
- Żołnierczyk E. (2016). Karta Polaka – próba niełatwej oceny, *Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze*. 7, 207–218.

Другие источники

- Druk 904. Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach [интерактивный]. Режим доступа: <https://studiabas.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=904> [дата обращения 9 декабря 2021 г.].
- Nogal, A. (2018). *Niepotrzebne obostrzenia w ustawie o Karcie Polaka.*, 2022 [интерактивный]. Режим доступа: www.lex.pl [дата обращения 4 декабря 2021 г.].
- Polonia w liczbach [интерактивный]. Режим доступа: <http://archiwum.wspolnotapolska.org.pl/?id=pwko00> [дата обращения 4 декабря 2021 г.].
- Raport Najwyższej Izby Kontroli P/17/098 [интерактивный]. Режим доступа: www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/098/ [дата обращения 9 декабря 2021 г.].
- Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State [интерактивный]. Режим доступа: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)019-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)019-e) [дата обращения 10 декабря 2021 г.].

The Card of the Pole: Evolution and Main Problems of Functioning in 2008–2021

Rafal Czachor

(Andrzej Frycz Modrzewski Cracow Academy)

S u m m a r y

Many contemporary European countries have introduced legal instruments that are intended to establish and regulate the legal status of compatriots living abroad. In the Republic of Poland, a relevant act, “On the Card of the Pole,” was adopted in 2007. The following paper sheds light on various issues regarding the scope of this bill, the subsequent amendments, and the main problems of the functioning of this institution. The paper argues that the Card of the Pole was intended to be a tool forestablishing and confirming a link between Poland and persons of Polish origin and the descendants of pre-Second World War citizens of Poland who currently are citizens of post-Soviet republics. Amendments to the bill were put forward in the period of 2016–2019. They aimed to limit eligibility to apply for the Card of the Pole to ethnic Poles (excluding former citizens of pre-war Poland of Ukrainian, Belarusian, or any other nationality), introduced a special assignation to these cardholders who want to settle down in Poland, and eliminated some procedural problems. A significant amendment was introduced in 2019. It abolished the previously limited eligibility to post-Soviet republics citizens and opened the Card to ethnic Poles from every country of the world. In this paper, attention is also paid to the compatibility of the bill “On the Card of the Pole” with Poland’s constitution, European Law, and the international obligations of Poland. It concludes that, actually, the Card of the Pole is a well-embedded legal institution that generally meets the expectation of Poles abroad.

Lenko korta – instituto evoliucija ir pagrindinės funkcionavimo problemos 2008–2021 m.

Rafał Czachor

(Andrzejaus Frycz Modrzewski Krokuvos akademija)

S a n t r a u k a

Daugelyje šiuolaikinių Europos šalių priimami reglamentai, nustatantys bendravimą su užsienyje esančiais tautiečiais. Lenkijos Respublikoje 2007 metais buvo priimtas įstatymas „Dėl Lenko kortos“, kuris atitinka šią tendenciją. Šiame straipsnyje akcentuojami įvairūs su įstatymo turiniu susiję klausimai, vėlesniais metais padaryti pakeitimai, taip pat paliečiamos pagrindinės šio įstatymo taikymo problemos. Nurodoma, kad Lenko korta sumanyta kaip institutas, teikiantis ryšį su šiuolaikine Lenkija lenkų kilmės žmonėms ir prieškarinio Lenkijos piliečių palikuonims, turintiems vienos iš buvusioje Sovietų Sąjungos teritorijoje egzistuojančių valstybių pilietybę. Vėlesni įstatymo pakeitimai visų pirma apribojo asmenų, turinčių teisę kreiptis dėl Lenko kortos, ratą, palengvino Lenko kortos turėtojų apsigyvenimą Lenkijoje ir patobulino šių reikalų administravimą. Esminis pakeitimas buvo priimtas 2019 m., kai kreiptis dėl Lenko kortos buvo leista visiems lenkų kilmės asmenims nepriklausomai nuo gyvenamosios vietos. Ypatingas dėmesys straipsnyje skiriamas įstatymo „Dėl Lenko kortos“ atitikčiai Lenkijos Respublikos Konstitucijai, Europos Sąjungos teisei ir šios šalies tarptautiniams teisiniams įsipareigojimams. Teigiama, kad savo dabartine forma dokumentas atitinka lenkų mažumų užsienyje lūkesčius, nors išduodamų dokumentų skaičius yra gerokai mažesnis nei tikėtasi iš pradžių.

Rafał Czachor holds a PhD in Law and a PhDHabil. in Political Sciences and Administration. He is a professor and vice-dean of the Faculty of Law, Administration and International Relations at the Andrzej Frycz Modrzewski Kraków Academy (Poland). His research focuses on the political systems and constitutional law of Eastern European countries.

Rafalas Czachoras – teisės mokslų daktaras, politikos mokslų ir administravimo habilituotas daktaras. Jis yra Andrzejaus Frycz Modrzewski Krokuvos akademijos (Lenkija) Teisės, administravimo ir tarptautinių santykių fakulteto profesorius ir prodekanas. Mokslinių tyrimų sritis – Rytų Europos šalių politinės sistemos ir konstitucinė teisė.