

Polskie urzędy konsularne na Wschodzie miały poważne trudności z obsługą rosnącej liczby wniosków o wydanie Karty Polaka. Niewystarczająca obsada kadrowa konsulatów, brak szkoleń i sprzętu do wykrywania sfałszowanych dokumentów powodowało, że sprawy załatwiane były z opóźnieniem i licznymi błędami. W skrajnych przypadkach zainteresowani otrzymaniem karty na rozmowę z konsulem czekali ponad rok.

Wprowadzona w 2007 r. Karta Polaka miała pomóc rodakom zamieszkałym za wschodnią granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym oraz wesprzeć ich starania o zachowanie języka polskiego. Od strony praktycznej Karta Polaka daje rodakom ze Wschodu przyjeżdżającym do Polski możliwość korzystania z takich samych praw, jakie mają obywatele naszego kraju. Na przykład z tym dokumentem można za darmo studiować na polskich uczelniach, swobodnie przekraczać polską granicę, czy korzystać ze zniżek na komunikację. W ostatnich latach większość rodaków ze Wschodu ubiegało się o Kartę Polaka głównie z pobudek ekonomicznych.

W latach 2015 - 2017 polskie urzędy konsularne na Wschodzie (m.in. w Armenii, Estonii, Gruzji, na Białorusi, Ukrainie, Litwie, Łotwie, w Kazachstanie, Uzbekistanie) odnotowały wzrost liczby wniosków o przyznanie Karty Polaka. W 2015 r. złożono ponad 24 tys. wniosków, a w 2016 r. jeszcze więcej - blisko 27,5 tys.

Wśród blisko 77 tys. wszystkich wniosków, które w latach 2015 - 2017 trafiły do polskich placówek konsularnych na Wschodzie, najwięcej złożono na Białorusi (ponad 50 proc. ogółu wniosków) oraz na Ukrainie (ponad 43 proc.).

NIK zauważa, że urzędy konsularne miały trudności z obsługą rosnącej liczby wniosków. Jak ustaliła Izba w kontrolowanych placówkach (Wydział Konsularny Ambasady RP w Astanie, Konsulaty Generalne RP w Grodnie, Łucku, Winnicy i Lwowie) problemem był niedobór kadry oraz duża rotacja urzędników konsularnych. Niejednokrotnie kierowani byli oni do urzędów w trybie tzw. pomocy doraźnej. Rażącem przykładem był Wydział Konsularny Ambasady RP w Astanie, gdzie do zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka angażowano osoby z personelu pomocniczego, nieposiadające obywatelstwa polskiego. W Wydziale tym przez prawie dwa lata pracował tylko jeden konsul (kierownik Wydziału), który oprócz zadań związanych z Kartą Polaka miał również inne obowiązki.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że urzędnicy zajmujący się zagadnieniami karty nie byli odpowiednio przeszkoleni. W 2015 r. i do jesieni 2016 r. szkolenia urzędników mających wyjechać do pracy w konsulatach, nie przewidywały wyodrębnionego bloku tematycznego związanego z Kartą Polaka. Dopiero od jesieni 2016 r. zagadnienia dotyczące tej tematyki uwzględniono w przedwyjazdowych szkoleniach konsularnych.

Polskie urzędy konsularne na Wschodzie nie posiadały jednolitego, wspartego informatycznie systemu organizacyjnego, umożliwiającego skrócenie czasu oczekiwania osób ubiegających się o Kartę Polaka na rozmowę z konsulem. Każda z placówek, we własnym zakresie, tworzyła odrębne koncepcje, według których przyjmowano dokumenty i umawiano wnioskodawców na wizyty.

Problemy kadrowe i nie w pełni wydajna organizacja pracy spowodowały, że w dwóch z pięciu kontrolowanych placówek (w Astanie i Winnicy) znacząco spadła liczba przyjętych i rozpatrzonych wniosków - w Winnicy nawet o ponad 50 proc.

Po złożeniu dokumentów, aby otrzymać Kartę Polaka niezbędna jest osobista rozmowa z konsulem. Średni czas oczekiwania na spotkanie z nim wynosił 120 dni. Najkrótszy był w konsulacie we Lwowie 14 dni, a najdłuższy w Grodnie - aż 380 dni.

Aby ułatwić otrzymanie Karty Polaka konsulaty powinny organizować dyżury konsularne w terenie, głównie w miejscach, gdzie są duże skupiska polonii. Robiono to sporadycznie lub wcale. W trzech spośród pięciu kontrolowanych urzędów zaprzestano lub w ogóle nie organizowano dyżurów konsularnych. W jednej z placówek takie dyżury odbywały się raz na 2 - 3 miesiące. Brak spotkań w miejscach zamieszkania wnioskodawców istotnie ograniczał możliwość ich kontaktu z konsulem, zwłaszcza, że odległość od polonijnych środowisk do siedziby konsulatu w niektórych ze skontrolowanych urzędów wynosiła nawet 700 km. W ten sposób dla niektórych urząd stawał się praktycznie niedostępny, a uzyskanie karty niemożliwe.

Na podjęcie decyzji w sprawie przyznania karty urzędy mają 30 dni. Często termin ten był przekraczany - od 32 do 283 dni. Średnio aż 49 proc. zbadanych decyzji odmownych i 2,5 proc. tych o przyznaniu Karty Polaka załatwiono po terminie. Poza tym zwykle nie informowano osób ubiegających się o kartę o okolicznościach powodujących przedłużenie terminu i wyznaczeniu nowej daty załatwienia sprawy. Nieuzasadniona przewlekłość w wydawaniu decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania Karty Polaka, nie dość, że naruszała przepisy, to także nie budowała wśród oczekujących na decyzję, przeświadczenia, że urząd działał w sposób profesjonalny i rzetelnie traktował wnioskodawców.

Nieterminowe załatwianie spraw z zakresu Karty Polaka

Dodatkowo we wszystkich skontrolowanych placówkach konsularnych wystąpiły przypadki błędów formalnych popełnianych przez konsulów. Na przykład w decyzjach nie wskazywano okresu, na jaki przyznano Kartę lub przedłużono jej ważność. W ten sposób jej posiadacze nie wiedzieli dokładnie, kiedy kończy się termin ważności karty. Średnio w 37 proc. zbadanych decyzji przywołano niewłaściwą lub niepełną podstawę prawną. Ponadto 27 proc. decyzji nie zawierało pouczenia o prawie odwołania się do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie. Sytuacja ta wskazuje na to, że urzędnicy konsularni nie znali obowiązujących przepisów prawa dotyczących przyznawania Karty Polaka bądź nierzetelnie realizowali obowiązki.

We wszystkich skontrolowanych urzędach konsularnych wystąpiły nieprawidłowości związane z funkcjonowaniem i prowadzeniem Centralnego Rejestru Przyznaczonych i Unieważnionych Kart Polaka (CRKP). Stosowana od 1 stycznia 2017 r. wersja 2.0 systemu była niedopracowana, przez co generowała błędy przy drukowaniu blankietów. W części przypadków błędy przy wprowadzaniu danych popełniali sami urzędnicy, a niektórzy w ogóle nie uzupełniali rejestrów.

W latach 2015 - 2017 w kontrolowanych placówkach wydano łącznie 562 decyzje o odmowie przyznania Karty Polaka, co stanowiło 1,3 proc. wszystkich decyzji. Liczba odmów rośnie - w 2017 r. było ich trzykrotnie więcej niż w 2015 r.

Największym wyzwaniem związanym z wydawaniem Kart Polaka dla polskich urzędów konsularnych jest sposób i skuteczność weryfikacji prawdziwości przedstawianych przez wnioskodawców dokumentów. Starający się o karty powinni przedstawić dokumenty świadczące o ich polskim pochodzeniu np. potwierdzające deportację na Wschód dziadków, czy pradziadków. W przypadku braku takich dokumentów niezbędne jest zaświadczenie wystawione przez organizacje polonijne działające na

wschodzie potwierdzające zaangażowanie wnioskodawcy w kultywowanie i działanie na rzecz kultury polskiej.

Tymczasem urzędy konsularne, mimo zaleceń MSZ, nie zostały wyposażone w odpowiednie urządzenia, które w sposób profesjonalny pozwoliłyby wykrywać podrobione lub przerobione dokumenty. Posiadane przez placówki urządzenia były bezużyteczne. Nie umożliwiały one wykrycia fałszerstw starych, archiwalnych dokumentów, dołączanych do wniosków o kartę.

Dodatkowo w trzech (z pięciu) urzędów pracownicy zajmujący się Kartami Polaka nie przeszli szkoleń odnośnie rozpoznawania fałszywych dokumentów, oceny autentyczności zabezpieczeń i metod działania przestępców. Ponadto MSZ nie przekazało placówkom zagranicznym zamówionego przez siebie i opracowanego przez specjalistę zewnętrznego materiału szkoleniowego, dotyczącego sprawdzania znajomości języka i polskich tradycji oraz zwyczajów.

Tymczasem kontrola NIK wykazała, że problem fałszerstw był bardzo poważny. Konsulowie skontrolowanych urzędów w latach 2015 - 2017 odkryli łącznie aż 151 prób wyłudzenia Karty Polaka za pomocą podrobionych i przerobionych dokumentów. Jednak w większości przypadków (89 proc. spraw), niezgodnie z prawem, do czerwca 2017 r. nie poinformowali o tym organów ścigania. Zaniechanie to obniżało autorytet polskich placówek konsularnych. Cudzoziemcy przedkładający sfałszowane dokumenty, w związku z brakiem odpowiedniej reakcji, mogli mieć poczucie bezkarności.

Wątpliwości, co do prawdziwości mogą budzić nie tylko stare dokumenty, lecz także zaświadczenia wystawiane przez organizacje polonijne. Konsulowie z Astany i Winnicy informowali MSZ o przypadkach wskazujących na to, że w niektórych organizacjach polonijnych można kupić takie zaświadczenia za określoną kwotę. Niejednokrotnie takie informacje pojawiały się na forach internetowych.

Gdy kierownik wydziału konsularnego w Astanie jednej z osób ubiegających się o Kartę Polaka zwrócił uwagę, że jej zaświadczenie jest niezgodne z przepisami, ta wprost przyznała się, że „wzmocniła” działalność organizacji polonijnej datkiem ok. 1,5 tys. dolarów i została zapewniona, że to wystarczające zasługi, aby otrzymać zaświadczenie. Innym razem zaświadczenie o działalności na rzecz polonii w Kazachstanie otrzymał od prezesa tamtejszego stowarzyszenia, Ukrainiec, który nie mieszka w Kazachstanie. Na pytanie, jak może on działać na rzecz Polonii Kazachstańskiej, prezes stowarzyszenia odpowiedział, że pomaga im finansowo. Pomoc wyniosła 1,5 tys. dolarów. Jednocześnie prezes dodał, że na Ukrainie, taka pomoc, aby otrzymać zaświadczenie, musi być dużo wyższa - ok 5 tys. dolarów, więc Ukraińcom bardziej opłacało się pomagać Polonii Kazachstańskiej.

Te przykłady wskazują, iż niezbędne jest monitorowanie przez urzędy konsularne wszelkich aspektów wystawiania zaświadczeń przez organizacje polonijne. Proceder kupowania zaświadczeń może się nasilić zwłaszcza w państwach, w których jest coraz gorsza sytuacja wewnętrzna, np. na Ukrainie.

To, czy przypadki oszustw zostaną wyłapane wiele zależy od samego konsula i jego urzędników, którzy przeprowadzają rozmowę z wnioskodawcą i analizują przedstawione dokumenty.

Tymczasem kontrola NIK wykazała przypadki nierzetelnego działania urzędników konsularnych. Na przykład w ambasadzie w Astanie stwierdzono, że w pięciu spośród 11 analizowanych przypadków, konsul przy przyznawaniu Karty Polaka uwzględnił zaświadczenia wydane przez organizacje polonijne,

których treść nie potwierdzała realnego zaangażowania na rzecz języka i kultury polskiej. W tym samym konsulacie w trzech przypadkach wnioskodawcy uzyskali Kartę Polaka, mimo braku dokumentów niezbędnych do jej wydania. Ta sama placówka wystąpiła do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o konsultacje (pod względem obronności bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego państwa oraz ewentualne działania wnioskodawcy na szkodę interesów RP), w odniesieniu do ... dwuletniego dziecka.

Przykładem na opieszałość w działaniu konsulatów może być sprawa sześciu studentów, posiadaczy Karty Polaka, którzy zachowywali się w sposób uwłaczający Rzeczypospolitej Polskiej - sfotografowali się z flagą Ukraińskiej Powstańczej Armii, a zdjęcia zamieścili w Internecie. Konsulat Generalny RP w Winnicy, który informację o zachowaniu studentów otrzymał od rektora Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu, przez ponad 1,5 roku zwlekał z decyzją o unieważnieniu Karty Polaka dla tych osób. W tym czasie dwóch, z sześciu posiadaczy tego dokumentu zdążyło otrzymać zezwolenie na pobyt stały w Polsce. Podjęte działania konsulatu zmierzające do odebrania karty pozostałym czterem osobom okazały się skuteczne w przypadku tylko dwóch osób. Z powodu błędów proceduralnych popełnionych przez konsula, decyzje dotyczące dwóch następnych studentów zostały uchylone przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie.

Wnioski

Do Ministra Spraw Zagranicznych o:

- podjęcie działań zapewniających adekwatną do skali potrzeb obsadę personelu urzędników konsularnych oraz doposażenie placówek w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów pod kątem wykrywania i eliminacji fałszerstw;
- zwiększenie nadzoru nad przebiegiem rozpatrywania wniosków o przyznanie Karty Polaka oraz specjalistycznych szkoleń urzędników konsularnych;
- wprowadzenie niezbędnych usprawnień w systemach Wiza - Konsul i CRKP w celu efektywniejszego wykorzystania możliwości technicznych tych systemów;
- przeprowadzenie pogłębionej analizy procedury fałszowania dokumentów przez osoby ubiegające się o przyznanie Karty Polaka, umożliwiającej ocenę rzeczywistej skali problemu oraz podjęcie właściwych działań minimalizujących związane z tym ryzyko.

Do Konsulów Generalnych RP o:

- informowanie krajowych organów ścigania, w tym prokuratury, o ujawnionych przypadkach fałszerstw dokumentów podczas ubiegania się o Kartę Polaka;
- wskazywanie w treści decyzji o przyznaniu lub przedłużeniu ważności Karty Polaka okresu, na jaki jest ona wydawana oraz okresu ważności karty;
- zwiększenie liczby dyżurów konsularnych, związanych z przyznawaniem Karty Polaka;
- skrócenie czasu oczekiwania na spotkanie z konsulem w związku z przyznawaniem Karty Polaka.

Źródło: NIK