

*Władysław Czapliński**

Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy

1. Wprowadzenie

Losy obywatelstwa państwowego w przypadkach sukcesji państw były przedmiotem zainteresowań Rady Europy jako instytucji bezpośrednio zaangażowanej w rozwiązywanie problemów wynikających ze zmian terytorialnych w Europie Środkowej i Wschodniej. W związku z tym przedstawić należy dwa dokumenty Rady: europejską konwencję o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r.¹ oraz deklarację w sprawie sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa.²

Przypomnieć należy, iż w przeszłości podjęta została tylko jedna kompleksowa próba uregulowania kwestii obywatelstwa w formie konwencji haskiej z 12 kwietnia 1930 r. o rozstrzygnięciu konfliktów ustaw o obywatelstwie.³ Chociaż nie weszła

w życie z powodu braku wystarczającej liczby ratyfikacji, jest jednak nadal uważana za kodyfikację prawa zwyczajowego w tej dziedzinie. Kolejne umowy dotyczyły problematyki podwójnego obywatelstwa i jego konsekwencji. Należała do nich konwencja Rady Europy z 6 maja 1963 r. o eliminowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa.

Przepisy nowej konwencji Rady Europy korespondują z zakresem regulacji tych aktów. Istotną nowość stanowi rozdział poświęcony skutkom sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa, co związane jest z aktualnością problemu i, jak zobaczymy, koresponduje z innymi pracami Rady.

* Doc. dr hab. **Władysław Czapliński** – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; profesor tytularny Katedry Jean Monnet Prawa Europejskiego Uniwersytetu Gdańskiego, redaktor naczelny „*Przeglądu Prawa Europejskiego*”.

¹ ETS No.166.

² Dokument CDL-NAT (96) 7 rev.

³ LNTS 179, s.89; tekst polski „*Dziennik Ustaw R.P.*”, nr 47 1937, s.361.

2. Konwencja Rady Europy o obywatelstwie

Konwencja z 1997 roku potwierdza podstawowe znaczenie zasady, iż obywatelstwo pozostaje wyłączną domeną regulacji prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Mogą one suwerennie rozstrzygać, kto i w jakim trybie może nabyć lub utracić obywatelstwo. Wynika to z faktu, że obywatelstwo jest ściśle związane z państwem, powstaje wraz z utworzeniem państwa i wygasa wraz z jego upadkiem. Praktyka międzynarodowa, zarówno dawna, jak i związana z ostatnimi zmianami terytorialnymi w Europie Środkowej i Wschodniej, wiąże jednoznacznie obywatelstwo z powstaniem państw, uznając pewien krąg osób za obywateli nowych państw z dniem powstania państwa, a zatem z mocą wsteczną w stosunku do wydanych z opóźnieniem ustaw o obywatelstwie.

Zasada ta została potwierdzona przez opinię doradczą Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) z 7 lutego 1923 r. w sprawie dekretów o obywatelstwie w Tunezji i Maroku.⁴ Przedmiotem rozstrzygnięcia było uprawnienie rządu francuskiego do regulowania dekretami prawa o obywatelstwie w obu wymienionych protektoratach francuskich. Trybunał haski stwierdził, iż co do zasady każde państwo ma prawo samo rozstrzygać o swoim obywatelstwie. W tym konkretnym przypadku Francja i Wielka Brytania były jednak związane pewnymi umowami międzynarodowymi, które ograniczały swobodę regulacji. Tym samym STSM potwierdził, iż prawo międzynarodowe może określać zakres wewnętrznego prawa o obywatelstwie poszczególnych państw.

Konwencja Rady Europy z 1997 r. wprowadza istotne ograniczenia swobody regulacji państw. Państwa-strony konwencji powinny brać pod uwagę prawo każdej osoby do posiadania obywatelstwa oraz konieczność unikania przypadków bezpaństwowości. Zwłaszcza pierwsza kwestia wymaga komentarza. Jak dotąd, żaden wiążący akt międzynarodowoprawny nie formułował jednoznacznie zasady, zgodnie z którą każda jednostka miałaby prawo do posiadania obywatelstwa. Obywatelstwo było atrybutem władzy państwowej, a nie prawem człowieka.

Wyjątkowy charakter mają jedynie następujące przepisy: artykuł 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r. (stwierdzający, że każda jednostka ma prawo do obywatelstwa, a jednocześnie nikt nie może być arbitralnie pozbawiony obywatelstwa ani prawa do zmiany obywatelstwa) oraz artykuł 20 amerykańskiej konwencji praw człowieka z 22 listopada 1969 r., który powtarza sformułowanie deklaracji, dodając jednocześnie, że jeżeli

⁴ PCIJ Publ., seria B, nr 4.

zainteresowana osoba nie posiada innego obywatelstwa, powinna nabyć obywatelstwo państwa, na którego terytorium się urodziła. Wreszcie artykuł 7 konwencji praw dziecka z 20 listopada 1989 r. podkreśla, że dziecko w momencie urodzenia będzie miało prawo do nabycia obywatelstwa. (Powtarza tym samym przepis artykułu 24.3 Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r.) Należy jednak pamiętać, że uchwały Zgromadzenia Ogólnego NZ – a taką uchwałą jest cytowana deklaracja – nie mają charakteru wiążącego dla państw członkowskich tej organizacji, nie mówiąc już o tworzeniu praw i nakładaniu obowiązków na jednostki. Formuła zastosowana w konwencji amerykańskiej związana jest z często występującą w ustawodawstwie państw amerykańskich zasadą *iuris soli* jako sposobu nabycia obywatelstwa. Z kolei konwencja o prawach dziecka deklaruje wprawdzie ogólną zasadę prawa do nabycia obywatelstwa przez dziecko, jednakże nie określa zasad, na jakich to uprawnienie mogłoby zostać zrealizowane.

W doktrynie polskiej zagadnieniu prawa do obywatelstwa nie poświęcono dotąd zbyt wiele miejsca. Z.Kędzia uważa, że prawo międzynarodowe nie tyle nadaje jednostkom prawo do posiadania obywatelstwa, co stara się ograniczyć przypadki bezpaństwowości; do podobnych wniosków dochodzi A.Michalska.⁵ Z kolei Z.Galicki akcentuje, po dokonaniu analizy przepisów wymienionych wyżej dokumentów międzynarodowych, iż na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego nie można zakwalifikować prawa do obywatelstwa jako prawa podmiotowego, dającego podstawę do roszczeń w stosunku do poszczególnych państw.⁶ Wniosek ten jest niewątpliwie słuszny, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że tego typu roszczenia w prawie międzynarodowym dopuszczalne są jedynie wtedy, gdy wyraźnie określa to litera odnośnego traktatu.

Dodajmy jeszcze, że żadna z nielicznych polskich monografii dotyczących obywatelstwa⁷ nie zajmuje się obywatelstwem w kontekście praw człowieka. W doktrynie zagranicznej P.Weis w ogóle pomija tę kwestię,⁸ zaś V.Mikulka i R.Plender koncentrują się na powiązaniach między prawami człowieka i losami obywatelstwa w przypadku sukcesji państw, do którego to zagadnienia

⁵ Z.Kędzia, *Obywatelstwo*, „Biuletyn RPO”, nr 4 1989, s.79; A.Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa-Poznań 1982, s.148.

⁶ Z.Galicki, *Czy prawo do obywatelstwa należy do katalogu praw człowieka?* w: *Obywatelstwo w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1996, s.11-12.

⁷ Opublikowane zostały dotąd jedynie trzy takie opracowania: A.Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974; W.Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980; J.Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998. Wszystkie koncentrują się na analizie administracyjnoprawnej regulacji obywatelstwa, ograniczając aspekty międzynarodowe do umów międzynarodowych zawartych przez Polskę.

⁸ Por. P.Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn 1979.

szczególne powrócimy w dalszych rozważaniach⁹. Drugi z wymienionych autorów jedynie nadmienia o kwestii zakazu pozbawienia obywatelstwa w aspekcie prawa do obywatelstwa, nie przeprowadzając jednak szczegółowej analizy tego zagadnienia. Wreszcie G. De La Pradelle powołuje się na cytowane wyżej przepisy deklaracji z 1948 r. i konwencji międzynarodowych, podkreśla przy tym wyraźnie, iż prawo do obywatelstwa ma znaczenie przede wszystkim w kontekście humanitarnym.

Artykuł 5 konwencji europejskiej o obywatelstwie podkreśla zasadę niedyskryminacji w odniesieniu do ustawodawstwa o obywatelstwie. Oznacza ona w szczególności, iż ustawodawstwo regulujące kwestię obywatelstwa nie może zawierać żadnych przepisów, które w jakikolwiek sposób prowadziłyby do nierówności jednostek ze względu na płeć, religię, rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe i etniczne. Pomimo że zasada równości wobec prawa od dawna jest zakorzeniona w prawie międzynarodowym jako jedno z podstawowych praw człowieka, w zakresie prawa o obywatelstwie torowała ona sobie drogę z oporami. W komentarzu Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej do projektu konwencji¹⁰ podkreślono, że konieczność wprowadzenia przepisu zakazującego dyskryminacji związana była przede wszystkim z faktem, że artykuł 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ma zastosowania do prawa o obywatelstwie, a jedynie do tych praw, które wynikają z konwencji.

Wyrazem nierówności – w jej współczesnym rozumieniu – była przede wszystkim kwestia obywatelstwa kobiet zamężnych. W wielu systemach prawnych zamążpójście prowadziło automatycznie do nabycia obywatelstwa męża, co w jakiś sposób było niekorzystne dla kobiet. Podpisana w dniu 29 stycznia 1957 r. w Nowym Yorku konwencja o obywatelstwie mężatek proklamowała zasadę równouprawnienia, stanowiąc w artykule 1, że zawarcie małżeństwa, jego rozwiązanie lub zmiana obywatelstwa męża nie wpływają na obywatelstwo kobiety; natomiast artykuł 3 tejże konwencji otwiera kobiecie możliwość nabycia obywatelstwa męża w drodze przyspieszonej naturalizacji. Dodajmy tu, że również obywatelstwo polskie przeszło w tym zakresie ewolucję. O ile pierwsza ustawa z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie państwa polskiego przewidywała w artykule 7 automatyczne nabycie przez kobietę obywatelstwa polskiego poprzez małżeństwo z obywatelem polskim, o tyle obowiązująca obecnie ustawa z 15 lutego 1962 r. zastąpiła to rozwiązanie uproszczoną naturalizacją (artykuł 10).

⁹ R.Plender, *The Right to Nationality as Reflected in International Human Rights Law and the Sovereignty of States in International Law*, „*Austrian Journal of Public International Law*”, no. 1 1995, s.43; V.Mikulka, *L'incidence des règles internationales de la nationalité w: Nationalité, minorités et succession d'Etats en Europe de l'Est*, Paris 1996, s.11 passim.

¹⁰ CDCJ (96) 69 Addendum I, s.23.

Wyrazem nierównouprawnienia płci mogą być również przepisy ograniczające możliwość nabycia obywatelstwa danego państwa przez dziecko zrodzone ze związku, w którym tylko jedna strona posiada jego obywatelstwo. Charakterystyczną ewolucję przeszło w tym zakresie zwłaszcza ustawodawstwo niemieckie. Przepis paragrafu 4.1 ustawy z 22 lipca 1913 r. o przynależności do Rzeszy

i niemieckiej przynależności państwowej stwierdzał, że dziecko może nabyć niemiecką przynależność państwową (obywatelstwo) jedynie wtedy, gdy jego ojciec jest obywatelem niemieckim. Ustawą z 19 grudnia 1963 r. zasada ta została zliberalizowana; dopuszczono bowiem nabycie obywatelstwa niemieckiego przez dziecko zrodzone z obywatelki niemieckiej i cudzoziemca, jeżeli w przeciwnym razie zostałoby ono bezpaństwowcem. Wreszcie ustawa z 20 grudnia 1974 r. pozwala na nabycie przez dziecko obywatelstwa niemieckiego w sytuacji, gdy jedno z jego rodziców (bez względu na płeć) posiada to obywatelstwo. Nowelizację ustawy z 1913 roku przeprowadzono w tym przypadku z powołaniem się *expressis verbis* na konstytucyjną zasadę równouprawnienia kobiety i mężczyzny (artykuł 3.2 Ustawy Zasadniczej). Dodajmy, że ustawodawca polski nie wprowadził w tym kontekście rozróżnienia ze względu na płeć – artykuły 4.2 i 6.1 ustawy z 1962 r. mówią o nabyciu przez dziecko obywatelstwa polskiego, jeżeli choć jedno ze współmałżonków posiada obywatelstwo polskie, pomijając całkowicie kwestię płci.

Dyskryminacja ze względu na płeć jest tylko jedną z możliwych form dyskryminacji. Dodajmy w tym miejscu, że zwłaszcza ostatnie przypadki sukcesji państw wskazały na niebezpieczeństwo dyskryminacji ze względu na narodowość czy wyznanie. Jako przykład pierwszej wymieńmy ustawodawstwo estońskie i łotewskie z lat 1990-1995 czy ustawę chorwacką z 25 czerwca 1991 r. Wszystkie one ograniczały możliwość nabycia obywatelstwa nowego państwa przez osoby innej narodowości, nawet jeżeli posiadały one obywatelstwo poprzednika i stałe miejsce zamieszkania na terytorium przejętym przez nowego suwerena.¹¹ Regulacje te prowadziły w istocie do dyskryminacji osób pochodzenia rosyjskiego lub serbskiego. Wzbudziły one niepokój organizacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza Rady Europy, co zresztą doprowadziło do interwencji tej organizacji i pewnej liberalizacji rzeczzonego ustawodawstwa.

Kolejne przepisy dotyczą sposobów nabycia obywatelstwa. Ponieważ kwestie nabycia i utraty obywatelstwa są zastrzeżone dla ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw, konwencja reguluje jedynie pewne ogólne zasady, dążąc do wyeliminowania ewentualnych nadużyć przy stosowaniu poszczególnych instytucji. Obok tradycyjnych metod nabycia obywatelstwa na zasadach *juris*

¹¹ Por. W.Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowej i Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne (1990-1992)*, Warszawa 1998, s.203 *passim*; J.Szojański, *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 1998, s.66-68.

solis i juris sanguinis,¹² konwencja przewiduje wyraźnie możliwość naturalizacji, zastrzegając przy tym, że nie może ona dotyczyć osób zamieszkujących poza terytorium danego państwa, a także nie może być połączona z wymogiem zamieszkania na danym terytorium przez okres dłuższy niż 10 lat.

Zwłaszcza pierwszy z tych wymogów ma niezwykle istotne znaczenie; zakazuje bowiem nadawania obywatelstwa osobom nie związanym w efektywny sposób z danym państwem. Przypomnieć należy w tym miejscu, że obywatelstwo jest formą związku pomiędzy jednostką i państwem, a nie wyrazem przynależności do określonego narodu lub grupy etnicznej. Artykuł 6 wprowadza ponadto rozróżnienie pomiędzy naturalizacją w trybie zwykłym oraz uproszczonym, przysługującą współmałżonkowi i dzieciom obywatela danego państwa oraz osobom (w tym w szczególności apatrydom) urodzonym i przebywającym legalnie na jego terytorium.¹³

Z kolei przesłanki utraty obywatelstwa zostały w artykule 7 konwencji wymienione w sposób limitatywny i obejmują: dobrowolne (na wniosek osoby zainteresowanej) nabycie obywatelstwa innego państwa, uprzednie nabycie danego obywatelstwa z naruszeniem prawa (w tym poprzez podanie fałszywych informacji stanowiących podstawę decyzji naturalizacyjnej), wstąpienie do służby wojskowej innego państwa, postępowanie zagrażające podstawowym interesom danego państwa, stwierdzenie, iż okoliczności stanowiące podstawę nadania obywatelstwa dziecku lub osobie nieletniej przestały istnieć. Konwencja pozostawia poszczególnym stronom możliwość swobodnego wprowadzania powyższych przesłanek do ustawodawstwa krajowego. Muszą one wszelako być odczytywane w połączeniu z przepisami artykułu 4b i d, które stanowią, że należy unikać przypadków bezpaństwowości (wymóg ten jest powtórzony z całą mocą w ustępie 3 artykułu 7) oraz że nikt nie może być w arbitralny sposób pozbawiony obywatelstwa.

Można w tym miejscu mieć pewne zastrzeżenia do przepisów konwencji. Komentarz do projektu konwencji stwierdza bowiem,¹⁴ że pozbawienie obywatelstwa z przesłanek politycznych będzie zawsze miało charakter arbitralny i tym samym będzie nielegalne z punktu widzenia zobowiązań wynikających z konwencji. Natomiast artykuł 7.1.d konwencji wydaje się taką sytuację dopuszczać, pozostawiając państwom możliwość pozbawienia obywatelstwa

¹² Interesujący jest fakt, że litera konwencji zdaje się sugerować – zgodnie zresztą z tradycją przyjętą na kontynencie europejskim – iż podstawową formą nabycia obywatelstwa jest zasada krwi. Możliwość nabycia obywatelstwa poprzez urodzenie na terytorium państwa jest przy tym obwarowana wymogiem, by nie prowadziło to do powstania przypadków podwójnego obywatelstwa.

¹³ Dodajmy w tym miejscu, iż polska ustawa z 1962 r. przewiduje dwie instytucje: naturalizacji (nadania obywatelstwa) obywatelowi innego państwa (artykuł 8) oraz uznania za obywatela polskiego apatrydy lub osoby o nie ustalonym obywatelstwie (artykuł 9), warunkując uzyskanie obywatelstwa polskiego od uprzedniego zamieszkiwania w Polsce w sposób legalny przez okres 5 lat.

¹⁴ *CDCJ (96) 69 Addendum I*, s.22.

osób prowadzących działalność sprzeczną z interesami państwa. Tak szeroka formuła może prowadzić do nadużyć.¹⁵

Interesujący jest fakt, iż Rada Europy uznała za konieczne obwarowanie procedur narodowych dotyczących obywatelstwa gwarancjami proceduralnymi. Niezależnie od ogólnego wymogu, iż wszelkie działania dotyczące obywatelstwa muszą mieć podstawę ustawową, być przewidywalne i proporcjonalne, konwencja podkreśla w artykułach 10-13, że rozpatrywanie wniosków w sprawach dotyczących obywatelstwa powinno następować w rozsądnym terminie, wszelkie decyzje dotyczące jego nadania, zachowania, utraty, odzyskania lub poświadczenia powinny być wydawane na piśmie i uzasadnione, osobom zainteresowanym powinna być otwarta droga do kontroli administracyjnej lub sądowej wydanych decyzji,¹⁶ zaś opłaty pobierane w sprawach dotyczących obywatelstwa nie powinny być wygórowane i nie mogą mieć charakteru zaporowego, uniemożliwiającego dochodzenie uprawnień i roszczeń.

3. Problematyka obywatelstwa wielorakiego

Podwójne obywatelstwo od dawna stanowiło przedmiot zainteresowania Rady Europy. Jak wiadomo, sytuacja taka ma miejsce, gdy dana osoba posiada obywatelstwo więcej niż jednego państwa, do czego dochodzi zwykle wskutek czynności prawnych prawa prywatnego (rodzinnego). Prawo międzynarodowe nie zakazuje powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa, uważa je jednak za niekorzystne dla osoby nim dotkniętej i tym samym za niepożądane.

Cytowana już konwencja Rady Europy z 6 maja 1963 roku przewidywała w artykule 1, że nabycie obywatelstwa jednej ze stron umowy powinno prowadzić automatycznie do utraty obywatelstwa innej strony. Jednocześnie wprowadzono możliwość opcji w postaci zrzeczenia się jednego z posiadanych obywatelstw i zachowania drugiego, przy czym jako kryterium wprowadzono miejsce zamieszkania (artykuł 2). Rozwiązania konwencji współgrają z przepisami

¹⁵ W myśl artykułu 15 polskiej ustawy o obywatelstwie pozbawienie obywatelstwa może mieć miejsce w odniesieniu do obywateli polskich zamieszkałych za granicą, jeżeli: naruszyli oni obowiązek wierności wobec RP, działali na szkodę żywotnych interesów RP, nielegalnie opuścili terytorium polskie po 9 maja 1945 r., odmówili powrotu do kraju na wezwanie właściwego organu państwowego, uchylali się od spełnienia obowiązku wojskowego bądź wreszcie popełnili ciężkie przestępstwo (zbrodnię pospolitą). J.Jagielski (op.cit., s.133-135) podkreśla słusznie z jednej strony niedookreślony charakter tych przepisów, z drugiej zaś – ich anachroniczność w obliczu przemian ustrojowych w Polsce. Zakaz arbitralnego pozbawienia obywatelstwa ma rangę konstytucyjną (zawiera go artykuł 34.2 konstytucji z 1997 r.).

¹⁶ Interesujące, że artykuł 12 konwencji posługuje się w tym kontekście alternatywą, a nie koniunkcją.

konwencji haskiej z 12 kwietnia 1930 r.¹⁷ Dodajmy jeszcze, iż artykuł 8 konwencji Ligi Arabskiej w sprawie obywatelstwa z 1954 r. przewiduje możliwość opcji w przypadku posiadania podwójnego obywatelstwa – jeżeli nie zostanie dokonany wybór pozytywny, uznaje się, iż osoba zainteresowana opowiedziała się za tym obywatelstwem, które nabyła później.

Konwencja z 1997 r. również nie wyklucza istnienia przypadków wielopaństwowości. Co więcej, wyraźnie zobowiązuje ona państwa do wprowadzenia w ustawodawstwie wewnętrznym regulacji zezwalających na zachowanie podwójnego obywatelstwa dzieciom, które nabyły oba obywatelstwa w momencie urodzenia, jak również osobom, które nabyły drugie obywatelstwo poprzez małżeństwo. Zgodnie z zasadą wyłącznej kompetencji państw do regulowania kwestii obywatelstwa, pozostawiono ich ustawodawcy swobodę wprowadzenia przepisów regulujących utratę obywatelstwa w przypadku nabycia obywatelstwa innego państwa oraz uzależniających nabycie danego obywatelstwa od uprzedniej utraty lub zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa. Jedynym ograniczeniem jest, aby wymóg taki miał charakter racjonalny, tj. nie łączył się z nadmiernymi niedogodnościami dla zainteresowanej osoby. Wydaje się zatem, że konwencja z 1997 r. jest dużo bardziej liberalna niż konwencja z 1963 r.

Konwencja sankcjonuje jeszcze trzy istotne zasady praktyczne dotyczące dwupaństwowców. Po pierwsze, podkreśla, że obywatele danego państwa posiadający dodatkowo jeszcze inne obywatelstwo będą traktowani na równi z innymi obywatelami. Po drugie, utrzymuje w mocy (nie narusza) normy prawa międzynarodowego regulujące kwestie ochrony dyplomatycznej i konsularnej dotyczące wielopaństwowców. Po trzecie, nie przesądza o stosowaniu przez poszczególne państwa zasad własnego prawa międzynarodowego prywatnego (reguł dotyczących konfliktów systemów prawnych). Zasady: równouprawnienia wielopaństwowców oraz rozstrzygania konfliktów w zakresie prawa właściwego dla statusu personalnego¹⁸ wydają się być powiązane z ogólnymi zasadami dotyczącymi ustaw o obywatelstwie.

W praktyce międzynarodowej mamy do czynienia z dwoma metodami rozstrzygania konfliktów w sprawie wielokrotnego obywatelstwa. Zgodnie z pierwszą, każde państwo traktuje danego bipatrydę jako własnego obywatela, jeżeli tylko posiada on obywatelstwo, bez względu na pozostałe obywatelstwa.

Reguła

ta określana jest jako zasada wyłączności obywatelstwa. (Polska ustawa o obywatelstwie z 1962 r. przyjmuje ją w artykule 2.) Interesujący może być

¹⁷ Por. tekst. LNTS 179, s.89; por. tekst polski „*Dziennik Ustaw RP*”, nr 47 1937, s.361. Konwencja ta nie weszła wprawdzie w życie, jest jednak traktowana jako kodyfikacja międzynarodowego prawa o obywatelstwie.

¹⁸ Pojęcie to oznacza normy określające sytuację prawną danej osoby na gruncie prawa prywatnego (cywilnego i rodzinnego).

fakt, iż Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozpatrując sprawę dotyczącą zastosowania swobód wspólnotowych w odniesieniu do dwupaństwowca posiadającego jednocześnie obywatelstwo państwa członkowskiego i nieczłonkowskiego stanął na stanowisku, iż z punktu widzenia Wspólnoty Europejskiej znaczenie ma fakt, iż dana osoba posiada paszport państwa członkowskiego, nawet jeżeli drugie z posiadanych obywatelstw jest efektywne.¹⁹

Druga metoda nakazuje stosować wobec danej osoby przepisy prawa państwa, z którym jest ona ściślej związana; określa się to jako zasadę efektywności. Wiąże się z tym zasada, zgodnie z którą jedno państwo, którego obywatelem jest dana osoba, nie może sprawować opieki dyplomatycznej ani konsularnej w stosunku do innego państwa, którego zainteresowana osoba również jest obywatelem. Jest to jedna z najstarszych norm międzynarodowego prawa zwyczajowego w zakresie obywatelstwa, sformułowana m.in. w artykule 4 konwencji haskiej z 1930 r. W praktyce konsekwentnie odrzucano próby podejmowania tego typu działań,²⁰ również w odniesieniu do osób posiadających podwójne obywatelstwo: polskie i niemieckie. (Podejmowane były bowiem próby wpłynięcia na rząd RFN, aby dochodził praw majątkowych osób zamieszkujących na dawnych niemieckich terenach wschodnich, których mienie zostało skonfiskowane, ale próby te były jak dotąd konsekwentnie odrzucane przez rząd federalny.)

Gwoli ścisłości należy dodać, iż pewien wyłom stanowi tu praktyka Amerykańsko-Irańskiego Trybunału w Hadze, który w swych orzeczeniach dopuścił możliwość zgłaszania roszczeń przez dwupaństwowców, powołując się na zasadę obywatelstwa efektywnego (*principle of dominant and effective nationality*).²¹ Konwencja z 1997 r. uzależnia zatem kwestię ochrony dyplomatycznej od dalszego rozwoju prawa międzynarodowego.

Przepisy konwencji z 1997 r. uzupełniono o postanowienia dotyczące służby wojskowej dwupaństwowców. Opierają się one na zasadach sformułowanych we

¹⁹ Por. orzeczenie ETS w sprawie 369/90 *Micheletti*, „Zbiór Orzeczeń” 1992, s.4239 *passim*. Na ten temat zob. A.Zimmermann, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit*, „*Europarecht*”, nr 1-2 1995, s.54 *passim*.

²⁰ Najbardziej znanym rozstrzygnięciem w tym zakresie jest decyzja Amerykańsko-Włoskiej Komisji Koncyliacyjnej w sprawie *Strunsky-Merge*, AJIL 1956, nr 1, s.154.

²¹ Por. sprawy nr 157 *Espanian* i 211 *Golpira*, odpowiednio ILR 72(1987), s.478 i 493, a także uchwałę Trybunału z 6 kwietnia 1984 r., ILR 75(1987), s.176. W doktrynie por. D.J.Bederman, *Nationality of Individual Claimants before the Iran-United States Claims Tribunal*, „*International and Comparative Law Quarterly*” nr 42 1993, s.119; M.Aghahosseini, *The Claims of Dual Nationals Before the Iran-United States Claims Tribunal: Some Reflections*, „*Leiden Journal of International Law*”, nr 1 1997, s.21; B.Leurent, *Problèmes soulevés par les demandes des double nationaux devant le Tribunal des différends irano-américains*, „*Revue Critique de Droit International Privé*” 1985, s.273 oraz 477.

wcześniejszych dokumentach Rady Europy. Osoby takie mają obowiązek odbywać służbę wojskową w siłach zbrojnych tylko jednego państwa, którego obywatelstwo posiadają. Co do zasady powinno to być państwo, w którym mają one miejsce stałego zamieszkania; konwencja dopuszcza jednak możliwość wyboru. Zasady te dotyczą również osób, które już odbyły służbę wojskową (nie mogą one być drugi raz powołane do wojska), a także osób, które po odbyciu służby wojskowej zmieniły miejsce zamieszkania przenosząc się do innego państwa.

Jak się wydaje, rozwiązania przyjęte przez konwencję z 1997 r. w odniesieniu do dwupaństwowców współgrają z coraz powszechniejszą praktyką państw europejskich, które w ostatnim okresie wyraźnie wydają się akceptować zjawisko wielopaństwowości. Dotyczy to przede wszystkim Belgii, Danii, Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Włoch i Szwajcarii. Jakkolwiek państwa te przystąpiły do konwencji z 1963 r., to wprowadzają w życie jej postanowienia w sposób stosunkowo liberalny. Jednocześnie istnieje grupa państw, które dość konsekwentnie starają się realizować zasadę unikania przypadków wielopaństwowości. Należą do nich zwłaszcza Rosja, Niemcy, Szwecja, Turcja oraz Hiszpania.

Konwencja o obywatelstwie z 15 maja 1997 r. poświęca problematyce sukcesji w odniesieniu do obywatelstwa przepisy artykułów 18-20. Kluczowe znaczenie ma artykuł 18, będący przepisem szczególnym w stosunku do artykułów 10-13, określający gwarancje proceduralne, których należy przestrzegać w związku z regulacją kwestii obywatelstwa w przypadkach sukcesji państw oraz kryteria, które należy brać pod uwagę przy rozstrzygnięciu poszczególnych przypadków. Gwarancje związane są z zasadami praworządności i dotyczą legalności decyzji, przewidywalności prawa, przestrzegania praw i swobód obywatelskich oraz zasad wykładni przepisów prawnych. Z kolei kryteriami decyzji są: efektywność (rozumiana w sposób analogiczny do wykładni przyjętej przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Nottebohm*), posiadanie legalnego miejsca zamieszkania, wola osoby zainteresowanej (przypomnijmy, że element ten był wysuwany na plan pierwszy przez V. Mikulkę i projekt Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ; chociaż tutaj jest tylko jednym z kilku równoprawnych czynników oceny) oraz pochodzenie z terytorium dotkniętego sukcesją. Konwencja nie określa szczegółowych zasad, jakimi należy kierować się przy rozstrzygnięciu konkretnych przypadków, lecz jedynie podaje zespół kryteriów, które powinny być oceniane indywidualnie. W każdym przypadku, zgodnie z artykułem 19, umowa zawarta między zainteresowanymi państwami powinna mieć pierwszeństwo przed innymi normami prawa międzynarodowego.

4. Deklaracja w sprawie sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa

Drugim z interesujących nas kluczowych dokumentów jest deklaracja w sprawie konsekwencji sukcesji państw w odniesieniu do obywatelstwa osób fizycznych, przyjęta przez Komisję Wenecką 14 września 1996 r. U jej źródeł leżały szeroko zakrojone prace badawcze, oparte na materiałach przesłanych przez państwa w odpowiedzi na kwestionariusz rozesłany przez Radę Europy, na podstawie których sporządzony został raport, będący z kolei bazą dla deklaracji.

Deklaracja potwierdza prymat ustawodawstwa wewnętrznego zainteresowanych państw w zakresie regulacji kwestii związanych z obywatelstwem. Wyklucza zatem zasadę automatycznego nabycia obywatelstwa sukcesora. Podkreśla przy tym, że wszelkie decyzje podejmowane w indywidualnych sprawach nie mogą mieć charakteru arbitralnego, a zainteresowanym osobom musi przysługiwać prawo do skutecznego środka odwoławczego. Wymogi te są zgodne z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz z opisanymi wyżej postulatami europejskiej konwencji o obywatelstwie z 1997 r. Jednocześnie deklaracja dopuszcza możliwość zastąpienia regulacji wewnętrznych porozumieniem (umową) między zainteresowanymi państwami.

Podstawową zasadą materialną jest przestrzeganie prawa każdej osoby do posiadania obywatelstwa i związane z tym zobowiązanie państw do unikania przypadków bezpaństwowości. Dlatego też deklaracja postuluje uprawnienie sukcesora do nadania swego obywatelstwa stałym mieszkańcom terytorium będącego przedmiotem sukcesji oraz osobom mieszkającym w państwach trzecich, jeżeli w przeciwnym przypadku stałyby się one apatrydami. W miarę możliwości jedynie należy uwzględniać wolę osób zainteresowanych (jest to znowu zgodne z konwencją z 1997 r., lecz nie z projektem KPM z tego samego roku). Do nabycia obywatelstwa uprawnione są osoby zamieszkujące stale terytorium podlegające sukcesji, przy czym wyłączona jest jakakolwiek dyskryminacja. Deklaracja upoważnia także państwo-sukcesora do nadania obywatelstwa na wniosek (poprzez naturalizację?) osobom pochodzącym z danego terytorium, lecz zamieszkałym poza nim, a także obywatelom państw trzecich. W tych przypadkach mamy więc do czynienia z sugestią opcji.

Podkreślić należy, iż rozwiązania przyjęte przez Radę Europy definitywnie odrzucają koncepcję automatycznej zmiany obywatelstwa w przypadkach sukcesji państw. Konstrukcja ta, rozpowszechniona w okresie międzywojennym, a mająca również wielu zwolenników w pierwszych latach po II wojnie światowej, polegała na automatycznej utracie przez ludność zamieszkującą terytorium zmieniające suwerena poprzedniego obywatelstwa i na nabyciu przez nią obywatelstwa sukcesora. Zmiana ta miała następować z mocy prawa międzynarodowego, albo też – według innej koncepcji – na mocy roszczenia zainteresowanych osób. W latach 60. zasada automatyzmu została wyparta przez

zasadę opcji. W ostatnich przypadkach sukcesji zdecydowanie dominuje zasada swobody decyzji państwa-sukcesora odnośnie do kręgu osób, które mogą nabyć jego obywatelstwo.

Na podstawie powyższej analizy można zatem stwierdzić, że różne organizacje międzynarodowe²² wciąż podejmują próby uregulowania problematyki obywatelstwa w przypadkach sukcesji państw. Wpływ na nie w znacznej mierze wywierają współczesne koncepcje ochrony praw człowieka, w tym w szczególności dążenie do ograniczenia (a w idealnym kształcie – wyeliminowania) przypadków bezpaństwowości, a także uwzględnienia w możliwie znaczącym zakresie woli zainteresowanych osób odnośnie do wyboru obywatelstwa. Mniejszą wagę przywiązuje się do przypadków dwupaństwowości powstałych w wyniku sukcesji państw, uważając je za mniej szkodliwe dla jednostek. Dodajmy wreszcie, że zarówno projekt KPM, jak i propozycje Rady Europy powstały, w pewnym sensie, jako reakcja na ostatnie przypadki zmian terytorialnych w Europie Środkowej i Wschodniej, kiedy to starano się znaleźć lekarstwa na powstające wówczas problemy.

5. Uwagi końcowe

Konwencja Rady Europy z 1997 r. podjęła próbę kompleksowego uregulowania kwestii prawa międzynarodowego wiążących się z instytucją obywatelstwa. Konwencja ta w znacznej mierze opiera się na tradycyjnej konstrukcji obywatelstwa jako instytucji prawa wewnętrznego państw; stąd też wskazuje jedynie na możliwość pewnych regulacji, nie narzucając poszczególnym państwom rozwiązań szczegółowych. Nowym rozwiązaniem jest próba określenia następstw sukcesji państw w zakresie obywatelstwa państwowego, podjęta zarówno w samej konwencji, jak i w deklaracji Komisji Weneckiej. Jednakże i w tym zakresie nacisk położono na uprawnienie państw do nadania obywatelstwa, a nie na prawo podmiotowe jednostek. Nowatorskie wydaje się też podejście do kwestii podwójnego obywatelstwa, które – aczkolwiek nadal uznawane za niekorzystne dla jednostek oraz zainteresowanych państw – nie jest już tak jednoznacznie wykluczane. Nowa konwencja stara się raczej położyć nacisk na praktyczne rozwiązanie konfliktów powstających w takiej sytuacji. W związku z tym wydaje się, że nie powinna ona wzbudzać zbyt gwałtownych kontrowersji i można liczyć się z jej wejściem w życie w stosunkowo krótkim czasie.

²² Oprócz Rady Europy podobne działania podjęła Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ; nie doprowadziły one jednak do opracowania projektu konwencji, a jedynie do przygotowania projektu deklaracji w tym zakresie.