



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 79 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 611-614) • © PISM • NR EGZ. ~~PISM~~ 3.20.

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Pozycja prawna osób posiadających więcej niż jedno obywatelstwo a stosunki polsko-niemieckie po wejściu Polski do UE

Krzysztof Bałon, Rafał Tamogórski

Obywatelstwo jest instytucją prawną podlegającą regulacji w dwóch płaszczyznach: prawa międzynarodowego oraz prawa krajowego. W aspekcie międzynarodowym rozumie się pod tym pojęciem węzeł prawny łączący jednostkę z państwem, określający prawny status jednostki w państwie. Z punktu widzenia prawa krajowego, węzeł ten traktowany jest jako podstawa wzajemnych praw i obowiązków. Współcześnie uznaje się prymat regulacji prawa krajowego w kwestii obywatelstwa, traktując je jako należące do jurysdykcji wewnętrznej każdego państwa. Swoboda działania państwa ograniczona jest jednak zabezpieczonymi w aktach prawa międzynarodowego fundamentalnymi prawami jednostki. Zarówno doktryna, jak i sądownictwo międzynarodowe, uznaje jurysdykcję krajową w kwestii nadania obywatelstwa. Jego nabycie opiera się o unormowania prawa wewnętrznego każdego państwa. Wyróżnić można dwie podstawowe zasady określające sposób nabycia obywatelstwa z tytułu urodzenia: zasadę krwi (*ius sanguinis*) – nabycie obywatelstwa z tytułu jego posiadania przez rodziców oraz zasadę ziemi (*ius soli*) – łączącą nabycie obywatelstwa danego państwa z faktem narodzin na jego terytorium. Nabycie obywatelstwa przez osobę dorosłą występuje w drodze naturalizacji, po spełnieniu wymogów określonych przez prawo. W takim przypadku zazwyczaj wymagane jest zrzeczenie się dotychczasowego obywatelstwa. W RFN, na zasadzie wzajemności, nie stosuje się wymogu zrzeczenia poprzedniego obywatelstwa wobec obywateli państw Unii Europejskiej (UE). Na skutek różnych unormowań w prawie wewnętrznym państw (tzw. pozytywnego konfliktu ustaw) zdarza się, że jednostka nabywa obywatelstwo więcej niż jednego państwa. Zjawisko takie, określane mianem wielokrotnego obywatelstwa, do niedawna uznawane było za niekorzystne i dążono do

jego eliminacji. Obecnie praktyka państw wykazuje tendencję do jego tolerowania, nadal za niekorzystne uznając zjawisko bezpaństwowości.

W Polsce kwestie związane z obywatelstwem reguluje ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 Nr 28, poz. 353), w RFN jest to wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 23 lipca 1913 r. o przynależności państwowej (*Das Reichs – und Staatsangehörigkeitsgesetz*) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 15 lipca 1999 r. o reformie prawa o przynależności państwowej (*Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts* –BGBl 1999, I 1618). Zarówno w polskim, jak i niemieckim uregulowaniu, oprócz generalnie przyjętej zasady *ius sanguinis* dopuszcza się w określonych przypadkach stosowanie zasady *ius soli*. Unormowania takie prowadzić mogą do przypadków nabycia więcej niż jednego obywatelstwa. W tym miejscu trzeba jednak zauważyć, że osoba posiadająca więcej niż jedno obywatelstwo – polskie i niemieckie, traktowana będzie jako obywatel tego państwa, na którego terytorium aktualnie przebywa.

Republika Federalna Niemiec po jej powstaniu w 1949 r. nie ustanowiła własnego obywatelstwa, lecz zgodnie z tezą o kontynuacji państwa niemieckiego uznała za nadal istniejącą instytucję niemieckiej przynależności państwowej (*deutsche Staatsangehörigkeit*) –w rozumieniu obywatelstwa niemieckiego (*Staatsangehörigkeit im Bunde*). Oprócz tego, posługiwano się pozakonstytucyjną kategorią obywatela federalnego (*Bundesbürger*), czyli osoby zamieszkującej na terytorium federalnym.

W stosunkach polsko – niemieckich kontrowersje wywoływał problem obywatelstwa podnoszony w kontekście art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN z dnia 23 maja 1949 r. Posługiwanie się określoną w wymienionym artykule kategorią Niemca (*Deutscher*) powodowało swoistą eksterytorialność tego pojęcia, jest nim bowiem każdy, kto posiadał niemiecką przynależność państwową albo jako uciekinier lub wypędzony narodowości niemieckiej znalazł przyjęcie na obszarze Rzeszy Niemieckiej, według jej stanu terytorialnego z dnia 31 grudnia 1937 r. Fakt ten wywoływał uzasadnione obiekcje ze strony polskiej, powodował bowiem objęcie niemiecką przynależnością państwową grupy obywateli polskich, którzy lub wstępni których byli dawniej obywatelami niemieckimi. Obecnie, w wyniku reformy prawa o przynależności państwowej, od 31 grudnia 1999 r. dzieci urodzone za granicą z przynajmniej jednego rodzica Niemca (w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN) nie nabywają w sposób automatyczny niemieckiej przynależności państwowej, chyba że powodowałoby to bezpaństwowość dziecka. Także rodzic posiadający niemiecką przynależność państwową może w terminie jednego roku od urodzenia dziecka zgłosić takie żądanie we właściwym przedstawicielstwie niemieckim. Jak się wydaje, rezygnacja ze sztywnie pojmowanej zasady *ius sanguinis* spowoduje naturalne wygaśnięcie spornej kwestii.

Kwestia pozycji prawnej osób posiadających obywatelstwo polskie i obywatelstwo niemieckie (niemiecka przynależność państwowa czy instytucja Niemca z art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN) wymaga przedstawienia z punktu widzenia instytucji obywatelstwa UE oraz przestrzegania zasady niedyskryminacji. RFN i Polska, jako państwa członkowskie UE, będą obowiązane do zapewnienia bezpośredniego stosowania przepisów prawa wspólnotowego (*direct applicability*), jak również zapewnienia gwarancji praw podmiotowych wynikających z tych przepisów (*direct effect*).

Traktat o UE (TUE) wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) Część II, ustanawiając instytucję obywatelstwa UE, której zakres przedmiotowy obejmuje: 1) prawo do poruszania się, osiedlania i pobytu (art. 18); 2) czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego w miejscu zamieszkania (art. 19); 3) prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej udzielanej przez przedstawicielstwa zagraniczne innych państw członkowskich w państwie trzecim, w którym nie istnieje przedstawicielstwo państwa, którego jest obywatelem (art. 20); 4) prawo składania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 21 zd. I w związku z art. 194) oraz 5) prawo zwracania się ze skargami do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 21 zd. II w związku z art. 195).

Instytucja obywatelstwa UE ma charakter akcesoryjny w stosunku do obywatelstwa państw członkowskich UE, bowiem warunkiem *sine qua non* jest posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego UE (art. 17 zd. II TWE). Rada Europejska na spotkaniu w Edynburgu oświadczyła jednoznacznie, że „kwestia, czy jednostka posiada obywatelstwo państwa członkowskiego UE jest rozstrzygana na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego” (OJ C 348, 31.12.1992, p. 0001–0001). Charakter prawny niemieckiej przynależności państwowej czy instytucji Niemca może prowadzić *de iure* i *de facto* do nieuzasadnionej dyferencjacji pozycji prawnej obywateli polskich – obywateli UE, którego kryterium byłoby posiadanie obywatelstwa niemieckiego. Z jednej strony mamy do czynienia z obywatelami polskimi, którzy korzystają ze „statusu gotowości” (*Bereitschaftsstatus*) i wступują w prawa i obowiązki obywatelskie wynikające z przepisów prawa niemieckiego, a z drugiej strony – z obywatelami polskimi, których prawa podmiotowe wynikają z przepisów prawa wspólnotowego.

Przykładem budzącej wątpliwości dyferencjacji pozycji prawnej obywateli polskich – obywateli UE jest możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych (art. 19 TWE). W myśl Dyrektywy 94/80/WE ustanawiającej szczegółowe rozwiązania dotyczące realizacji prawa czynnego i biernego w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, przebywających w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (OJ L 368, 31.12.1994, p. 0038 – 0047), warunkiem udziału jest posiadanie obywatelstwa UE i zamieszkiwanie, przez pewien minimalny okres, na terytorium danego państwa członkowskiego UE. Dyrektywa 94/80/WE przewiduje derogacje, np.:

- 1) państwo członkowskie może zarządzić, iż tymczasowo pełnienie funkcji przewodniczącego lub członka organów wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego zastrzeżone będzie tylko dla obywateli tego państwa członkowskiego (art. 5 ust. 3 zd. II Dyrektywy);
- 2) jeżeli liczba obywateli UE, na dzień 1 stycznia 1996 r., uprawnionych do głosowania, którzy zamieszkują w państwie członkowskim, jest większa niż 20% ogólnej liczby obywateli UE uprawnionych do głosowania, to państwo członkowskie może na pewien okres ograniczyć czynne lub bierne prawo wyborcze obywateli innych państw członkowskich, jak również podjąć odpowiednie działania w zakresie składu listy kandydatów, aby zapewnić w szczególności obywateli UE (art. 12 ust. 1 Dyrektywy).

Analogiczne wątpliwości budzi regulacja dotycząca czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (PE). Dyrektywa 93/109/WE ustanawiająca szczegółowe rozwiązania dotyczące realizacji prawa czynnego i biernego w wyborach do PE przez obywateli Unii, przebywających w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (OJ L 329, 30.12.1993, p. 0034 – 0038), przyznaje prawa wyborcze obywatelom UE przebywającym na terytorium państw członkowskich w podobnym wymiarze czasu (art. 5 Dyrektywy). Ponadto państwo członkowskie może przedsięwziąć środki w odniesieniu do składu listy kandydatów, zmierzające w szczególności do zapewnienia integracji obywateli UE (art. 14 ust. 1 zd. II). Przepis ten budził wątpliwości, gdyż jego stosowanie może prowadzić do dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Wydaje się, iż takie same wątpliwości dotyczą obywateli polskich – obywateli UE. Zasadnicze znaczenie ma bowiem praktyka stosowania przez władze niemieckie przepisów prawa wspólnotowego, która powinna uwzględniać jeden z celów UE – „wzmocnienie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii” (art. 2 TUE). Odmienny zakres praw obywateli polskich – obywateli UE, który wiąże się z posiadaniem lub nie obywatelstwa niemieckiego, wydaje się stać w sprzeczności z tym celem UE.

Obywatele polscy – obywatele UE będą mogli korzystać z uprawnień, wynikających z innych przepisów prawa wspólnotowego niż przepisy regulujące instytucję obywatelstwa UE. Przede wszystkim chodzi o swobodę przepływu osób i usług. Jedną z zasad Wspólnoty Europejskiej jest wyrażony *expressis verbis* w art. 12 TWE zakaz

wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Z orzecznictwa ETS wynika, iż warunkiem powoływania się na zasadę niedyskryminacji jest istnienie elementu wspólnotowego, i nie można się na nią powoływać w sprawach wewnętrznych danego państwa (sprawa 44/84, Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)). Swoboda przepływu osób i usług jest jednak ograniczona ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne (art. 39 ust. 3, art. 46 i art. 55 TWE). Powstaje pytanie, czy na tle tych ograniczeń nie dojdzie do dyskryminacji obywateli polskich ze względu na posiadanie lub nie obywatelstwa niemieckiego. Naruszenie przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na obywatelstwo może stać się powodem wszczęcia postępowania przed ETS. W kontekście charakteru prawnego obywatelstwa niemieckiego warto przytoczyć pogląd wyrażony przez ETS w sprawie Micheletti (sprawa C-369/90), który odnosi się do rozumienia terminu „obywatelstwo państwa członkowskiego”: „Określenie warunków nabycia i utraty obywatelstwa pozostaje, zgodnie z prawem międzynarodowym, w kompetencji każdego z państw członkowskich i inne kraje muszą ją respektować, niemniej kompetencja ta musi być wykonywana z uwzględnieniem prawa wspólnotowego.”

Ważna wydaje się także kwestia związana z faktem, iż kontrola na granicy wewnętrznej UE nie zostanie zniesiona z chwilą przystąpienia Polski do UE, lecz dopiero po uznaniu przez państwa – strony Układu z Schengen, iż właściwie wypełniane są obowiązki związane z ochroną zewnętrznej granicy UE.<sup>1</sup> Spowoduje to uprzywilejowanie obywateli polskich posiadających obywatelstwo niemieckie i posługujących się paszportami niemieckimi przy przekraczaniu granicy obszaru Schengen.

Także wejście w życie w stosunkach wzajemnych Europejskiej konwencji o obywatelstwie z 6 listopada 1997 r. (podpisanej przez Polskę 29 kwietnia 1999 r., natomiast przez RFN 4 lutego 2002 r.) nie przyniesie radykalnych zmian w położeniu osób posiadających więcej niż jedno obywatelstwo, ze względu na pozostawienie w wyłącznej kompetencji państwa decyzji, czy nabycie obywatelstwa innego państwa skutkuje utratą dotychczasowego obywatelstwa.

Jak się zatem wydaje, podstawowe znaczenie przy określaniu pozycji prawnej osób posiadających więcej niż jedno obywatelstwo zachowają odpowiednie regulacje prawa krajowego. Pozycja prawna obywateli polskich posiadających również obywatelstwo niemieckie nie będzie odbiegała od pozycji prawnej obywateli innych państw członkowskich UE posiadających obywatelstwo niemieckie.

---

<sup>1</sup> Zob. Krystyniak M. i in., *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2000, Nr 4, s. 180 – 235.