

# Małgorzata Śledź

---

## Uregulowanie problemu obywatelstwa w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie

---

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/14, 91-99

---

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## Uregulowanie problemu obywatelstwa w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie

Rada Europy od początku dąży do zbliżenia systemów prawnych państw członkowskich, angażując się silnie w harmonizację tych systemów we wszystkich dziedzinach prawa. Czyni to na drodze pomocy zarówno państwom członkowskim, jak i kandydującym, mającej na celu unowocześnić ich instytucje oraz sprawić, aby prawo służyło demokracji. Istotne są także starania Rady Europy o zwiększenie w tych państwach efektywności wymiaru sprawiedliwości, jak również pomaganie im w rozwiązywaniu nowych problemów prawnych. Celowi powyższemu służą zatem opracowywane umowy, ujednociające poszczególne sfery działania państw. Konwencje przygotowują grupy ekspertów działających pod auspicjami Komitetu Ministrów. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy pełni przy tym rolę konsultacyjną i inspiracyjną. Stosowanie tych konwencji przez poszczególne państwa jest sprawdzane przez systemy kontroli, powoływane w tym celu na mocy postanowień poszczególnych konwencji.

W związku z rosnącym zjawiskiem migracji obywateli państw europejskich, a także problemem rzeszy emigrantów i uchodźców, starającymi się znaleźć w Europie schronienie, pojawiła się na arenie europejskiej konieczność opracowania i przyjęcia regulacji międzynarodowych porządkujących kwestię **obywatelstwa** (określenie podstawowych standardów i warunków nabywania obywatelstwa). Rada Europy jako centralny punkt zbierania oraz wymiany informacji o obywatelstwie, wnioskach o azyl i mobilności, opracowała zatem **Europejską Konwencję o Obywatelstwie**, która stała się jedynym, międzynarodowym instrumentem prawnym w tym zakresie. Konwencja została otwarta do podpisu 6 listopada 1997 r.

Istota tej Konwencji polega na tym, iż dąży ona do koordynacji działań państw zmierzających do usuwania zjawisk negatywnych lub też rozwiązywania kwestii spornych dotyczących obywatelstwa jak np. eliminacja przypadków bezpaństwowości czy regulacja zjawiska podwójnego obywatelstwa.

Potrzeba wszechstronnej Konwencji o Obywatelstwie zaznaczyła się już w okresie międzywojennym, a jej przejawem była *Konwencja w sprawach pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatel-*

*stwie*, przyjęta w Hadze w 1930 r. (stanowiła ona główny dokument w tym okresie realizujący zasadę suwerennej decyzji państw co do określenia grupy osób, którym przysługuje obywatelstwo). **Art. 1** stanowił, że *każde państwo władne jest określić w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem*. Zaś **art. 2** jeszcze bardziej nawiązywał do omawianej wyżej zasady, gdyż stwierdzał, że: *Wszelkie kwestie dotyczące tego, czy ktoś posiada obywatelstwo danego państwa, winny być rozstrzygnięte zgodnie z ustawodawstwem tego państwa*.<sup>1</sup>

Zwrócić także należy uwagę na **Konwencję z 1963 r. o ograniczeniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa i o obowiązkach wojskowych w przypadku wielokrotnego obywatelstwa**. Jednakże (jak to podkreśla Raport Objaśniający do Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, pkt. a) od tego czasu nasila się przekonanie, iż wiele problemów dotyczących obywatelstwa, nie uzyskało odpowiedniej uwagi w ww. konwencji.

Liczne kwestie dotyczące właśnie obywatelstwa poruszane były w kolejnych protokołach, uchwałach podejmowanych przez Komitet Ministrów oraz zaleceniach przyjmowanych przez Zgromadzenie Parlamentarne, co świadczyło o znaczącym wzroście liczby międzynarodowych instrumentów zawierających postanowienia omawianej kwestii. Wszystkie jednak zajmowały się tylko wycinkowymi zagadnieniami dotyczącymi np. obowiązku służby wojskowej, bezpieczeństwa, równouprawnienia ze względu na płeć, prawa nowonarodzonego dziecka do obywatelstwa. Podkreślić należy także zmiany, jakie zaszły w Europie w latach 80. i 90. Ukazały one problemy dotyczące obywatelstwa w związku z podziałem jednych państw a powstaniem nowych (przemiany demokratyczne, które nastąpiły w Europie środkowej i wschodniej od 1989 r.).

Mając powyższe na uwadze pragnę zaznaczyć, iż to dopiero **Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r.** stanowiła udane przedsięwzięcie kompleksowego unormowania zagadnień w tej materii na drodze regulacji o charakterze międzynarodowym. A droga do opracowania Konwencji rozpoczęła się w grudniu 1992 r., kiedy to „Komitet Ekspertów ds. Wielokrotnego Obywatelstwa (CJPL), później przemianowany na Komitet Ekspertów ds. Obywatelstwa (CJNA), zaproponował przeprowadzenie badania wykonalności dotyczącego nowej, wszechstronnej konwencji, która miałaby zawierać nowoczesne rozwiązania kwestii związanych z obywatelstwem, odpowiadające wszystkim państwom europejskim. Na podstawie tego badania wykonalności, w listopadzie 1993 r., CJNA rozpoczął opracowanie wstępnej wersji tekstu.

---

<sup>1</sup> Wspomniana Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w 1934 r. i ogłoszona w Dzienniku Ustaw z dnia 26 czerwca 1937 r., Nr 47, poz. 361.

Zespół roboczy CJNA zbierał się **9 razy, od marca do listopada 1996 r.**, zaś CJNA zbierał się **5 razy od listopada 1993 r. do lipca 1996 r.**, w celu przygotowania wstępnej wersji konwencji. Od lutego 1995 r. wstępna wersja tekstu Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie zweryfikowana przez CJNA była publikowana w celu poinformowania wszystkich zainteresowanych i umożliwienia im wyrażenia komentarza.<sup>2</sup>

Podczas prac nad Konwencją prowadzone były ciągle konsultacje z takimi organami jak: **Zgromadzenie Parlamentarne, Komitet Sterujący ds. Człowieka, Europejski Komitet ds. Migracji, Komitet Specjalny Doradców Prawnych ds. Prawa Międzynarodowego Publicznego oraz Komitet Ekspertów ds. Prawa Rodzinnego.**

Efektom tych prac, było ukończenie wstępnej wersji tekstu Konwencji (przez Europejski Komitet Współpracy Prawnej – CDJC) 19 listopada 1996 r. Następnie 14 maja 1997 r. Konwencja została przyjęta przez Komitet Ministrów. W rezultacie **dn. 6 listopada 1997 r. Europejska Konwencja o Obywatelstwie została otwarta do podpisania przez państwa członkowskie Rady Europy oraz państwa nie będące jej członkami, ale uczestniczące w opracowaniu Konwencji.**

Na Konwencję składają się **32 artykuły** (poprzedzone preambułą). Wyposażenie każdego z nich w odrębny tytuł przyczynia się do jasności i klarowności tekstu. Pomocą służy także dołączony do Konwencji „**Raport objaśniający**”, opracowany przez Komitet Ekspertów ds. Obywatelstwa, mający na celu ułatwienie zrozumienia i stosowania przepisów omawianej Konwencji. Całość podzielona jest na **10 rozdziałów**, mianowicie:

- Rozdział I – ZAGADNIENIA OGÓLNE
- Rozdział II – OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA
- Rozdział III – PRZEPISY DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA
- Rozdział IV – POSTĘPOWANIE W SPRAWACH OBYWATELSTWA
- Rozdział V – WIELOKROTNE OBYWATELSTWO
- Rozdział VI – SUKSESJA PAŃSTWA OBYWATELSTWO
- Rozdział VII – OBOWIĄZKI WOJSKOWE W PRZYPADKACH WIELOKROTNEGO OBYWATELSTWA
- Rozdział VIII – WSPÓŁPRACA MIĘDZY PAŃSTWAMI STRONAMI
- Rozdział IX – STOSOWANIE KONWENCJI
- Rozdział X – PRZEPISY KOŃCOWE

<sup>2</sup> Por. Raport Objaśniający do Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie.

## I. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Cele Konwencji są sformułowane już w jej **1 art.** o takim samym tytule. Sprowadzają się one do ustanowienia zasad i przepisów dotyczących obywatelstwa osób fizycznych oraz przepisów regulujących wykonywanie obowiązków wojskowych w przypadku wielokrotnego obywatelstwa, z którymi musi być zgodne prawo wewnętrzne Państwa Stron. W komentarzu do artykułów Konwencji czytamy, iż **„zgodność prawa wewnętrznego państw, ma na celu wskazanie, że zasady i przepisy zawarte w tej Konwencji nie są samowystarczające, i że w związku z tym poprzez przełożenie ich na swoje prawo wewnętrzne, państwa mogą uwzględnić swe własne uwarunkowania.”**<sup>3</sup>

Następnie Konwencja precyzuje znaczenie istotnych dla całości jej treści terminów, definiując takie pojęcia jak: **„obywatelstwo”** (ma to być *prawna więź pomiędzy osobą a państwem, nie wskazująca na pochodzenie etniczne tej osoby*), **„wielokrotne obywatelstwo”** (*jednoczesne posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw przez tę samą osobę*), **„dziecko”** (*jako każda osoba poniżej osiemnastego roku życia, chyba że zgodnie z prawem dla niej właściwym, wcześniej osiągnęła ona pełnoletność*) oraz **„prawo wewnętrzne”** (*wszelkiego rodzaju akty normatywne wydane w ramach krajowego systemu prawa, w tym konstytucje, ustawy, rozporządzenia, dekrety, orzecznictwo, zasady prawa zwyczajowego i praktykę, jak również przepisy wynikające z wiążących instrumentów prawa międzynarodowego*). Są to definicje niezwykle istotne z punktu widzenia ogółu problemów poruszanych na łamach Konwencji.

Warto podkreślić, iż Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości określa dodatkowo (jak zaznacza „Raport objaśniający”) zagadnienia, które leżą u podstaw znamienego w tych rozważaniach terminu „obywatelstwo”, mianowicie mówi się tu o więziach prawnych, a na te z kolei, składają się: społeczny fakt przywiązania, rzeczywiste powiązanie istnienia, interesów i uczuć, wraz z istnieniem wzajemnych praw i obowiązków.

## II. OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA

Kolejne artykuły będące częściami rozdziału II normują kwestie kompetencji państwa w zakresie obywatelstwa (**art. 3**), zasady, na których powinny opierać się przepisy dotyczące obywatelstwa każdego Państwa Strony (**art. 4**) oraz niedyskryminację (**art. 5**).

W myśl **art. 3**, **„każde państwo określa w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem”** (akceptacja tego ustawodawstwa przez inne

---

<sup>3</sup> Zob. Raport Objaśniający do Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie.

państwa uzależniona jest od jego zgodności z umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawem międzynarodowym i zasadami prawa ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa).

Uwagę zwrócić także należy kolejno na **art. 4 i 5**. W **art. 4** sformułowane zostały podstawowe zasady dotyczące obywatelstwa. Zaznacza się tu wyraźnie podkreślenie znaczenia nowego rozumienia samej koncepcji obywatelstwa, traktowanego jako swoiste *prawo jednostki ludzkiej* (oznacza to, że Europejska Konwencja o Obywatelstwie jest pierwszym dokumentem prawa międzynarodowego, w którym obywatelstwo zostało zakwalifikowane do katalogu praw człowieka). Konwencja także, w swym brzmieniu, dąży do unikania zjawiska bezpaństwowości oraz zapewnia o tym, że „*nikt nie zostanie arbitralnie pozbawiony swojego obywatelstwa*”.<sup>4</sup> Ostatni aspekt tego artykułu to zasada, iż małżeństwo i jego rozwiązanie oraz zmiana obywatelstwa jednego z małżonków nie mogą wpływać automatycznie na obywatelstwo drugiego małżonka.

W Konwencji porusza się także kwestie zakazu dyskryminacji między obywatelami, tzn. ustawodawstwo regulujące aspekt 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. Nie mogą zatem istnieć różnice w prawach i obowiązkach obywatelskich między obywatelami z urodzenia i z naturalizacji.

### III. PRZEPISY DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA

Istotnym elementem Konwencji są jej postanowienia, zawarte w rozdziale III, regulującym kwestie nabycia obywatelstwa, jego utraty oraz odzyskania (**art. 69**). Ponieważ kwestie nabycia i utraty obywatelstwa są zastrzeżone dla ustawodawstwa wewnętrznego poszczególnych państw, Konwencja reguluje jedynie pewne ogólne zasady, dążące do wyeliminowania ewentualnych nadużyć przy stosowaniu poszczególnych instytucji. Obok tradycyjnych metod, przewiduje się 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 zamieszkiwania 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. Z kolei przesłanki utraty obywatelstwa zostały w **art. 7** Konwencji wymienione w sposób limitatywny i obejmują:

---

<sup>4</sup> Art. 4 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie.

- dobrowolne (na wniosek osoby zainteresowanej) nabycie obywatelstwa innego państwa;
- nabycie danego obywatelstwa z naruszeniem prawa;
- dobrowolna służba w obcych siłach zbrojnych;
- postępowanie grożące podstawowym interesom państwa;
- brak rzeczywistego związku między Państwem Stroną a obywatelem stale zamieszkującym za granicą;
- stwierdzenie, że okoliczności stanowiące podstawę nadania obywatelstwa dziecku lub osobie nieletniej przestały istnieć;
- przysposobienie dziecka, jeżeli nabywa lub ma ono obywatelstwo obce jednego lub obojga przysposabiających.

Odzyskanie obywatelstwa natomiast (art. 9) ma być ułatwione przez Państwa Strony dla byłych obywateli, którzy legalnie i stale zamieszkują na jego terytorium.

#### IV. POSTĘPOWANIE W SPRAWACH OBYWATELSTWA

Dalej Konwencja reguluje zagadnienia dotyczące załatwiania wniosków, wydawania decyzji, opłat, a także prawa do środka odwoławczego.

#### V. WIELOKROTNE OBYWATELSTWO

Problem podwójnego obywatelstwa od dawna stanowił przedmiot zainteresowania Rady Europy, co również widoczne jest w omawianej Konwencji, gdyż nie wyklucza ona istnienia przypadków *wielopaństwowości*. Zobowiązuje ona bowiem państwa do wprowadzenia w ustawodawstwie wewnętrznym regulacji, zezwalających na zachowanie podwójnego obywatelstwa dzieciom, które nabyły oba obywatelstwa w drodze urodzenia, bądź osobom, które nabyły drugie obywatelstwo poprzez małżeństwo.<sup>5</sup>

Podkreślić należy, iż obywatele Państwa Strony posiadający także inne obywatelstwo, na terytorium tego Państwa Strony, w którym zamieszkują, **mają takie same prawa i obowiązki** jak inni obywatele tego Państwa Strony.<sup>6</sup>

#### VI. SUKSESJA PAŃSTW A OBYWATELSTWO

Kolejnym istotnym zagadnieniem jest relacja pomiędzy sukcesją państw a obywatelstwem. W myśl Konwencji „**przy decydowaniu o nadaniu lub zachowaniu obywatelstwa w przypadku sukcesji państw każde zainteresowane Państwo Strona weźmie pod uwagę w szczególności:**

<sup>5</sup> Na podstawie: W. Czaplinski, Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy.

<sup>6</sup> Por. Europejska Konwencja o Obywatelstwie art. 18 pkt 2.

- a) rzeczywisty i efektywny związek zainteresowanej osoby z państwem;
- b) stałe miejsce zamieszkania zainteresowanej osoby w chwili sukcesji państw;
- c) wolę osoby zainteresowanej;
- d) **terytorialne pochodzenie osoby zainteresowanej.**<sup>7</sup>

## VII. OBOWIĄZKI WOJSKOWE W PRZYPADKACH WIELOKROTNEGO OBYWATELSTWA

Analizując rozdział VII Konwencji dotyczący obowiązków wojskowych w przypadku wielokrotnego obywatelstwa najważniejszą zasadą jest fakt, iż osoby posiadające obywatelstwo dwóch lub więcej Państw Stron są zobowiązane do wypełniania obowiązków wojskowych jedynie wobec jednego z tych państw (*zwykle ma być to państwo, w którym dana osoba stale zamieszkuje, chociaż dopuszcza się swobodę wyboru podjęcia obowiązków wojskowych wobec innego Państwa Strony*).

Dodać należy, iż jeśli w danym Państwie Stronie nie jest wymagana służba wojskowa, a dana osoba stale zamieszkuje w tym państwie to, mimo iż posiada również obywatelstwo innego państwa, w którym wymagana jest służba wojskowa, uznaje się, że dopełniła ona swoich obowiązków także względem tego państwa.

## VIII. WSPÓŁPRACA MIĘDZY PAŃSTWAMI STRONAMI

Konwencja przewiduje również współpracę między Państwami Stronami. Daje tego wyraz w **art. 23** oraz **24**. Sprowadza się ona do wymiany informacji o sprawach związanych z obywatelstwem oraz o nowych problemach związanych ze stosowaniem niniejszej Konwencji. Odbywać się to ma w drodze przekazywania tych informacji *Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy* przez kompetentny organ państwa.

## IX. STOSOWANIE KONWENCJI

W części dotyczącej stosowania konwencji, **art. 25** daje możliwość wyłączenia ze stosowania rozdziału VII, dotyczącego obowiązku służby wojskowej. Wyłączenie takie może być dokonane na podstawie deklaracji, przedstawionego w czasie podpisania lub podczas składania dokumentu ratyfikacyjnego, zatwierdzenia, akceptacji lub akcesji. W przypadku państw przyjmujących, rozdział VII konwencji, może być stosowany na zasadzie wzajemności tylko w stosunkach z innymi Państwami Stronami, które również przyjęły ten rozdział.

---

<sup>7</sup> Ibidem (art. 17).



Konwencja o obywatelstwie z 1997 r. nie będzie stanowiła uszczerbku dla postanowień prawa wewnętrznego lub jakichkolwiek międzynarodowych porozumień, dających jednostkom bardziej rozległe prawa w odniesieniu do obywatelstwa (**art. 26**), np. przy korzystniejszych przepisach wewnętrznym Państwa Strony w zakresie nabywania obywatelstwa.

## X. PRZEPISY KOŃCOWE

W Postanowieniach Końcowych Konwencji o Obywatelstwie znajdują się warunki dotyczące jej podpisania, wejścia w życie, przystąpienia, zastrzeżeń, stosowania terytorialnego, wypowiedzenia i zawiadomień ze strony Sekretarza Generalnego.

Wejście w życie Konwencji, uregulowane w **art. 27** zakłada, iż jest to pierwszy dzień miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od dnia, w którym trzy państwa członkowskie Rady Europy wyrażą swoją zgodę na związanie się konwencją. Umowa ta jest również otwarta do podpisania przez państwa nie będące członkami Rady Europy.

Dalej normowane są kwestie zastrzeżeń (**art. 29**), jednakże zastrzeżenia te nie dotyczą rozdziałów **I, II, i IV Konwencji**. Inne natomiast nie mogą być sprzeczne z przedmiotem i celem umowy.

W przepisach końcowych znajdziemy także informację na temat wypowiedzenia Konwencji, co może uczynić każde Państwo Strona w całości, bądź może to być jedynie rozdział VII w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy.

Informacje dotyczące kroków podjętych przez państwa w stosunku do konwencji będą przesyłane przez Sekretarza Generalnego Rady Europy pozostałym państwom stronom umowy.

*„Konwencja została sporządzona w Strasburgu, dnia 6 listopada 1997 r., w językach angielskim i francuskim, przy czym oba teksty są jednakowo autentyczne, w jednym egzemplarzu, który zostanie złożony w archiwach Rady Europy.”<sup>8</sup>*

## ZAKOŃCZENIE

Bezapelacyjnie Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r. zasługuje na pozytywną ocenę. Wypełniła ona bowiem przede wszystkim dotychczasową lukę w prawodawstwie europejskim, gdyż problematyka obywatelstwa nie została wcześniej kompleksowo uregulowana. Podkreślić należy, iż Konwencja przeprowadziła udaną próbę znalezienia rozwiązań prawnych dla zjawisk, które do tej pory w prawie międzynarodowym

---

<sup>8</sup> Zob. Europejska Konwencja o Obywatelstwie

wym były pomijane, jak np. *konsekwencje prawne wielokrotnego obywatelstwa*. Wprowadziła różnego rodzaju ułatwienia ze strony państw biorących udział w postępowaniu w sprawach obywatelskich. Warto podkreślić, iż Konwencja regulując kolejno aspekty związane z pojęciem obywatelstwa uwzględniła w tej materii zarówno słuszne *interesy państwa, jak i interesy jednostki*.

Konwencja ta w znacznej mierze opiera się na tradycyjnej konstrukcji obywatelstwa, jako instytucji prawa wewnętrznego państw, stąd też wskazuje na możliwość pewnych regulacji, **nie narzucając jednakże poszczególnym państwom rozwiązań szczegółowych**.

*\* Polska nie podpisała Konwencji o Obywatelstwie, ale prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o obywatelstwie polskim w wyraźny sposób odwołują się do jej zapisów.<sup>9</sup>*

### **Bibliografia:**

Czapliński W., Międzynarodowe Aspekty Obywatelstwa, RPEiS 1984, nr 3.

Czapliński W., Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy, „Studia Europejskie” 1998, nr 2.

Galicki Z., Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie, „Biuletyn EiOD” 2003, nr 2.

Przyborowska-Klimczak A., Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów, Lublin, 1998.

---

<sup>9</sup> <http://www.wspolnotapolska.org.pl>