

KANCELARIA SENATU
BIURO INFORMACJI I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia o projekcie ustawy
o obywatelstwie polskim

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-89

Październik 2008

Opracowanie techniczne i redakcja:
Jolanta Krynicka

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Informacji i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2008

Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Andrzej Dziubecki – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: andrzej.dziubecki@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53; e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06
Zespół Informacji i Statystyk tel. 022 694 93 59, fax 022 694 90 57

Opinia o projekcie ustawy o obywatelstwie polskim

W opinii odpowiadam na trzy pytania zadane przez twórców projektu ustawy o obywatelstwie polskim.

1. Czy mimo, że art. 137 Konstytucji stanowi, iż prezydent nadaje obywatelstwo polskie, możliwe jest takie ukształtowanie przepisów ustawy, zgodnie z którym, w stosunku do szerokiej grupy cudzoziemców decyzje w przedmiocie nabycia obywatelstwa (nie nazwanego nadaniem) będą podejmowali wojewodowie (rozdz. 4 projektu ustawy – Uznanie za obywatela polskiego)?

Konstytucja stanowi w art. 137, że prezydent RP nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 144 ust. 3 pkt 19 Konstytucji decyzje głowy państwa w tym przedmiocie nie podlegają kontrasygnacie.

Konstytucja zalicza zatem sprawy związane z nadaniem i zrzeczeniem się obywatelstwa do prerogatyw prezydenckich, co nie wyklucza aktywności innych organów państwa w granicach ich konstytucyjnej właściwości, jednakże przesądza o szczególnym znaczeniu roli prezydenta RP w tej dziedzinie. To od stanowiska głowy państwa zależy nadanie obywatelstwa i wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. W doktrynie podkreślono, że ustrojowy sens takiego rozwiązania polega na tym, że oto osoba działająca jako najwyższy przedstawiciel państwa, rozumianego „jako organizacja polityczna jego obywateli, przyjmuje nowego człowieka do tego grona lub zgadza się na formalne wyjście kogoś z tej wspólnoty”¹.

Wykonując tę prerogatywę prezydent RP działa na podstawie i w granicach prawa, a więc Konstytucji RP i w szczególności odpowiedniej ustawy. Decyzje głowy państwa nie mogą więc mieć arbitralnego i wyłącznie uznaniowego charakteru i powinny podlegać kontroli sądowej. Istnienie głowy państwa nie może pozbawiać zainteresowanych prawa do sądu, wynikającego z art. 45 Konstytucji RP.

¹ Tak P. Sarnecki: *Uwagi do art. 137 Konstytucji RP* w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 1.

W świetle orzecznictwa i doktryny nadawanie i zwalnianie z obywatelstwa jest decyzją administracyjną nie podlegającą kontroli w postępowaniu sądowno-administracyjnym², a to oznacza przecież mniejszą ochronę praw podmiotowych jednostki, co bywa przesłanką uzasadniająca utrzymywanie i kreowanie właściwości administracji rządowej w sprawach dotyczących obywatelstwa.

Jednakże nie odpowiada wymaganiom Konstytucji ani sytuacja, w której rozstrzygnięcia głowy państwa w przedmiocie obywatelstwa nie podlegają kontroli sądowej, chociaż są decyzjami w sprawach indywidualnych dotyczącymi statusu jednostki, ani też nie jest zgodne z Konstytucją stopniowe przekazywanie spraw dotyczących obywatelstwa organom administracji. W doktrynie zwrócono uwagę, że nie ma przeszkód, by możliwość skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na rozstrzygnięcia (postanowienia) prezydenta dotyczące nadania (odmowy nadania) obywatelstwa „zawrzeć w stosownym przepisie ustawy o obywatelstwie polskim”³. Zapewnienia kontroli sądowej wymaga przecież Europejska Konwencja o Obywatelstwie. Tego rodzaju rozwiązanie byłoby zatem bardziej zgodne z Konstytucją RP, aniżeli stan obecny. Wprawdzie, w myśl art. 37 Konstytucji RP, chociaż każdy „korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”, to jednak wyjątki „odnoszące się do cudzoziemców określa ustawa”. Wszelako wyjątki te nie mogą polegać na odstępowaniu od praw mających podstawowe znaczenie dla europejskiej tożsamości prawnej – takich, jak prawo do sądu.

W doktrynie wyrażono pogląd, w myśl którego art. 34 ust. 1 Konstytucji („Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa”) w związku z art. 137 Konstytucji nie zakazuje ustawodawcy zwykłemu „ustanowienia dodatkowych dróg uzyskania obywatelstwa, w których nie włącza się prezydenta do podejmowania takich decyzji”⁴, a obowiązująca ustawa o obywatelstwie zna nadanie obywatelstwa na podstawie decyzji administracyjnej. W świetle tego poglądu ustanowienie dodatkowych dróg uzyskania obywatelstwa „nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych”, gdyż Konstytucja nie zastrzega dla „prezydenta Rzeczypospolitej monopolu podejmowania decyzji w kwestiach obywatelstwa”⁵.

W obowiązującym stanie prawnym istnieje instytucja uznania za obywatela polskiego, którą projektowana ustawa modyfikuje i wzmacnia. Wydaje się, że instytucja ta, aczkolwiek mająca znaczenie praktyczne, prowadzi do erozji prerogatywy prezydenckiej. Konstytucja

² Ibidem.

³ Tak J. Jagielski: *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 171.

⁴ Tak L. Garlicki: *Uwagi do art. 34 Konstytucji* w: L. Garlicki, red.: *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003, t. III, s. 7.

⁵ Ibidem.

wskazuje jedną drogę do obywatelstwa – nadanie obywatelstwa polskiego przez prezydenta RP. Tworzenie rozwiązań identycznych co do skutku z nadaniem i adresowanych do pewnej grupy cudzoziemców, w odniesieniu do których decyzje podejmuje administracja rządowa, jest wątpliwe z punktu widzenia art. 137 Konstytucji RP. Powoływanie się w tym kontekście na sformułowanie z art. 34 ust. 1 Konstytucji jest o tyle dyskusyjne, że art. 34 ust. 1 nie reguluje procedury nabywania obywatelstwa i nie wskazuje, do kogo należą decyzje w tej sprawie. To jest właśnie domena art. 137 Konstytucji, w którym mowa tylko o prezydencie RP. Należałoby zatem ze znaczną ostrożnością rozbudowywać ustawowo umocowany katalog przypadków, w których o obywatelstwie przesądza decyzja administracji rządowej.

W doktrynie zakwestionowano „sens posługiwania się dwiema drogami nabywania obywatelstwa polskiego przez cudzoziemców, tj. nadaniem obywatelstwa oraz uznaniem za obywatela” podkreślając potrzebę „stworzenia jednolitej instytucji nadania obywatelstwa polskiego, znajdującej zastosowanie do wszystkich cudzoziemców (niezależnie od posiadania przez nich obywatelstwa innych państw, czy też nie)”⁶. Podzielam ten punkt widzenia.

Jednakże, skoro uznanie za obywatela istnieje w obowiązującym stanie prawnym i korzysta z domniemania konstytucyjności, a proponowane rozwiązania nie wprowadzają zasadniczej nowości normatywnej w tym zakresie, to można uznać je za akceptowalne przy założeniu – moim zdaniem dyskusyjnym z powodów, o których była już mowa – iż Konstytucja nie ustanawia monopolu prezydenta w dziedzinie podejmowania decyzji w kwestiach obywatelstwa.

Należy pamiętać, że obowiązkiem ustawodawcy jest stanowienie prawa w możliwie największym stopniu realizującego postanowienia Konstytucji⁷. Wynika stąd – moim zdaniem – konstytucyjny zakaz ograniczania zakresu prerogatyw prezydenckich, w szczególności przez rozszerzanie zakresu kompetencji administracji rządowej w sprawach dotyczących obywatelstwa.

A zatem możliwe jest takie ukształtowanie przepisów ustawy, zgodnie z którym, w stosunku do szerokiej grupy cudzoziemców decyzje w przedmiocie nabycia obywatelstwa (nie nazwanego nadaniem) będą podejmowali wojewodowie (rozdz. 4 projektu ustawy – Uznanie za obywatela polskiego). Za tego rodzaju rozwiązaniem przemawia zarówno obowiązujący stan prawny, jak i poglądy przedstawicieli doktryny. Jednak będzie to rozwiązanie budzące wątpliwości, o których była mowa i nie można wykluczyć kwestionowania jego zgodności z Konstytucją.

⁶ Tak J. Jagielski: op. cit., s. 92 i nast.

⁷ Por. K. Działocha, A. Łukaszczuk: *Nowa ustawa o służbie cywilnej*, Państwo i Prawo, Nr 11/2006, s. 8.

2. Czy pomimo treści art. 34 Konstytucji, który stanowi, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (przyznającego obywatelstwo polskie również wtedy, gdy tylko jedno z rodziców jest obywatelem polskim), możliwe jest sformułowanie w ustawie przepisu przyznającego rodzicom z małżeństw mieszanych prawo wyboru dla dziecka obywatelstwa państwa obcego, tj. zastosowanie tzw. prawa opcji (art. 13 ust. 2 projektu ustawy)?

Art. 34 Konstytucji ustanawia prawo do obywatelstwa. Nie może on być rozumiany w zgodzie z art. 30 Konstytucji („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela”) w taki sposób, który stawia wolę państwa w sprawach dotyczących obywatelstwa dziecka ponad wolą rodziców w małżeństwie mieszanym. Państwo, którego obywatelem jest jedno z rodziców w małżeństwie mieszanym, nie jest w istocie dla dziecka państwem obcym. Przyjęcie odmiennej interpretacji byłoby sprzeczne z art. 18 Konstytucji RP (małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo „znajdują się pod ochroną i opieką” Rzeczypospolitej), art. 32 Konstytucji RP (równe traktowanie przez władze publiczne), art. 47 Konstytucji RP (ochrona prawna życia rodzinnego), art. 71 Konstytucji RP (państwo w swojej polityce „uwzględnia dobro rodziny”).

A zatem możliwe jest – i w moim przekonaniu właściwe – sformułowanie w ustawie przepisu przyznającego rodzicom z małżeństw mieszanych prawo wyboru w oświadczeniu złożonym zgodnie przed właściwym organem, dla dziecka obywatelstwa państwa obcego, tj. zastosowanie tzw. prawa opcji (art. 13 ust. 2 projektu ustawy).

3. Czy przesłanki decydujące o przywróceniu obywatelstwa polskiego (art. 36 projektu ustawy) można uznać za uzasadnione w świetle zasady równości ?

Instytucja przywrócenia obywatelstwa polskiego jest nieznaną Konstytucji RP, która stanowi jedynie o nadaniu obywatelstwa. Ponadto – z powodów, o których mowa w pkt 1 niniejszej opinii – wątpliwe z punktu widzenia art. 137 Konstytucji RP jest przywracanie obywatelstwa w drodze decyzji ministra. Dopuszczalność rozszerzania w drodze ustawowej katalogu dróg do uzyskania obywatelstwa dodatkowych w stosunku do art. 137 Konstytucji wynika jednak z uznania, że prezydent nie ma monopolu na decyzje dotyczące obywatelstwa.

Instytucja przywrócenia obywatelstwa wydaje się zbędna w świetle art. 19 ust. 1 pkt 4 projektu, który przewiduje, że wniosek cudzoziemca o nadanie obywatelstwa zawiera informacje „o posiadaniu obywatelstwa polskiego w przeszłości” oraz art. 20 ust. 4 projektu,

który stanowi, że minister, przed przekazaniem wniosku prezydentowi RP występuje do odpowiednich organów „o udzielenie informacji, które mogą mieć istotne znaczenie” w sprawie.

Projekt tworzy dwie drogi powrotu do obywatelstwa dla tych, którzy je utracili w przeszłości: a) nadanie, b) przywrócenie, wymagające spełnienia niedookreślonych kryteriów (nie „wstąpił do służby w wojskach państw nie będących państwami sprzymierzonymi”) stawiających zainteresowanych w dwuznacznej i podejrzanej sytuacji („działał na szkodę interesów RP”). Ten, kto występuje o przywrócenie obywatelstwa jest „ustawowo podejrzany” w stosunku do tego, kto ubiega się o nadanie obywatelstwa. Ustawa – a zwłaszcza art. 36 – traktuje więc cudzoziemców, którzy mieli w przeszłości obywatelstwo polskie, nierówno, w zależności od tego, czy ubiegają się o nadanie obywatelstwa, czy też o przywrócenie. Skoro skutek ma być ten sam – uzyskanie obywatelstwa – i obecny status tych osób jest również identyczny – są cudzoziemcami – to znaczy, że mamy do czynienia z traktowaniem równych nierówno, a więc z naruszeniem zasady równości.

Z uzasadnienia projektu wynika, że wprowadzenie „instytucji przywrócenia obywatelstwa polskiego spełnia oczekiwania znacznej liczby byłych obywateli polskich, którzy utracili obywatelstwo polskie z przyczyn politycznych i chcą dzisiaj do niego powrócić”. Jeżeli tak jest, to te oczekiwania nie mogą zmieniać obowiązującej Konstytucji, która przewiduje nadanie obywatelstwa, nie zaś przywrócenie. Jeżeli tak jest, to nie należy tych ludzi upokarzać dając im do zrozumienia w ustawie, że być może „działali na szkodę” i „stanowią zagrożenie”, bo to raczej skutecznie zniechęci do powrotu do obywatelstwa. Projektodawca trafnie wskazuje, że nie da się przywrócić obywatelstwa automatycznie, ale też nie należy „z automatu” traktować ewentualnych chętnych jako podejrzanych. Zupełnie wystarczy sprawdzenie przewidziane przy nadawaniu obywatelstwa, o którym mowa w art. 20 ust. 4 projektu. Ewentualne przyspieszenie prac nad wnioskami pokrzywdzonych jest sprawą praktyki urzędniczej i stosownych zaleceń w tej dziedzinie. Nie wymaga to tworzenia rozwiązań, moim zdaniem, niekonstytucyjnych i być może raniących ludzi zapewne dość już w życiu poranionych przez rozmaite władze. Gdyby instytucja przywrócenia obywatelstwa polegała na tym, że zainteresowani otrzymują je bez kłopotów w postaci wypełniania wniosków, biurokratycznej mitręgi i ewentualnych upokorzeń związanych z badaniem ich życia przez obcych dla nich ludzi i ryzykiem odmowy oznaczającej przecież, że w grę wchodzi przesłanka z art. 36 projektu, co może rujnować ich reputację, to wtedy instytucja ta spełniałaby oczekiwania Polonii wskazane w uzasadnieniu. Jednak, ze względu na wspomnianą w projekcie złożoność i delikatność materii, nie wydaje się to możliwe. Z tego powodu należy ograniczyć wysiłki projektodawcy do ewentualnego wskazania w ustawie, że

wnioski o nadanie obywatelstwa składane przez cudzoziemców, którzy posiadali obywatelstwo polskie w przeszłości, rozpatrywane są w pierwszej kolejności. Art. 23 projektu stanowi przecieź, że konsul przekazuje wniosek o nadanie obywatelstwa polskiego bezpośrednio prezydentowi RP w każdym przypadku, kiedy prezydent tak zadecyduje, bez względu na stadium postępowania. Być może ustawa powinna stanowić, że wnioski o nadanie obywatelstwa składane przez cudzoziemców, którzy posiadali obywatelstwo polskie w przeszłości, konsul może przekazać bezpośrednio prezydentowi, jeżeli stwierdza, że utrata obywatelstwa była spowodowana przyczynami politycznymi.

Warszawa, 13 października 2008 r.

