

<https://dx.doi.org/10.16926/gea.2024.01.02.03>

dr Agnieszka GAJDA

<https://orcid.org/0000-0003-1348-174X>

Uniwersytet Gdański

e-mail: agnieszka.gajda@ug.edu.pl

Problem bezpieczeństwa w Polsce i w Republice Czeskiej w kontekście zasady suwerenności narodu/ludu

Streszczenie

Konstytucyjne rozwiązania odnoszące się do zasady suwerenności narodu/ludu w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej wykazują zarówno podobieństwa, jak i różnice. Autorka wskazuje je poprzez analizę dogmatycznoprawną i prawnoporównawczą. Na tle tych rozważań zauważa, że doświadczenie bezpieczeństwa ma konsekwencje nie tylko w sferze prawa krajowego, ale również w sferze prawa Unii Europejskiej.

Autorka opisuje problem bezpieczeństwa, z którym mierzyła się Republika Czeska od 1993 r., uznając przyjęte w tym państwie, we współpracy z UNHCR, rozwiązania za wzorcowe. Ponadto wskazuje na doświadczenia Polski, która od czasu wybuchu wojny w Ukrainie zmaga się z zwiększonym problemem bezpieczeństwa. Autorka zastanawia się nad niedoskonałością obowiązujących przepisów prawa, ich interpretacji, ale również praktyki stosowania prowadzącej do odchodzenia od standardów ochrony praw człowieka. Wykazuje, że prawna i rzeczywista sytuacja bezpieczeństwa jest gorsza niż osób posiadających obywatelstwo. Dochodzi do wniosku, że należy stworzyć wewnętrzną, kompleksową regulację prawną dotyczącą bezpieczeństwa, która zapewniłaby im ochronę, w tym szczególne procedury, które umożliwiłyby legalny pobyt i korzystanie z praw i wolności uciekającym przed wojną Ukraińcom na terytorium państw przyjmujących. W pracy zastosowano również metodę analizy aktów prawnych i materiałów źródłowych.

Słowa kluczowe: suwerenność narodu/ludu, konstytucja, Rzeczypospolita Polska, Republika Czeska, bezpieczeństwo, wojna w Ukrainie, obywatelstwo, Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców.

1. Konstytucyjna zasada suwerenności narodu/ludu

Konstytucyjne ukształtowanie zasady suwerenności narodu/ludu w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Czeskiej zawiera pewne podobieństwa, ale także różnice. Zgodnie z art. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.¹, władza zwierzchnia należy do Narodu, który sprawuje ją przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zgodnie z art. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej², źródłem wszelkiej władzy państwowej jest lud. Władzę tę wykonuje za pośrednictwem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a ustawa konstytucyjna może określić, kiedy lud wykonuje władzę państwową bezpośrednio. Władza państwowa służy wszystkim obywatelom i może być wykonywana tylko na podstawie, w granicach i formach określonych w ustawie. W obu konstytucjach władzę najwyższą sprawuje zbiorowy podmiot suwerenności, a zasada demokracji pośredniej ma pierwszeństwo przed zasadą demokracji bezpośredniej. Przy czym regulacja czeska łączy zasadę zwierzchnictwa ludu z zasadami trójpodziału władzy i legalizmu/praworządności³.

Określenie „lud” jest w konstytucjonalizmie czeskim pewną tradycją. Jak podkreśla K. Skotnicki, posługiwano się nim już od konstytucji z 1920 r.⁴ Ponadto wydaje się, że w przypadku tradycji czeskiej pojęcia „lud” nie utożsamia się z pojęciem „narodu”, które zostało użyte również w preambule konstytucji z 1920 r. w odniesieniu do podkreślenia istnienia jednolitego narodu czechosłowackiego⁵. Pojęcie „lud” używane jest do najszerszych warstw społeczeństwa, jego ogółu. K. Klíma przychyła się do definiowania pojęcia „lud” jako zbioru wyborców, a więc obywateli, uprawnionych do wykonywania praw wyborczych z powodu osiągnięcia określonego wieku i wobec których nie zachodzą żadne przesłanki negatywne uniemożliwiające korzystanie z praw wyborczych⁶. W Polsce używa się określenia „naród”, co również wynika z historii tego państwa, ponieważ narodem określała się szlachta z XVI w. w kontrze do plebsu, czyli niższej warstwy społecznej: mieszczaństwa i chłopstwa⁷. Określenie „naród” stało się stałym elementem konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa w Polsce.

Zgodnie z polską konstytucją władza zwierzchnia należy do narodu. Tak więc to on skupia w sobie całość władzy, jedynie na zasadach określonych w konsty-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „polska konstytucja”.

² Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk-Jarosz, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> [dostęp: 31.12.2023], dalej „czeska konstytucja”.

³ Art. 2 ust. 1 i 2 czeskiej konstytucji.

⁴ K. Skotnicki, *Podmiot władzy państwowej w Republice Czeskiej oraz formy jej wykonywania*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017, s. 126.

⁵ Ibidem, s. 127.

⁶ K. Klíma, *O právu ústavním*, Praga 2012, s. 32.

⁷ K. Skotnicki, op. cit., s. 128.

tucji powierza jej wykonywanie swoim przedstawicielom lub decyduje się ją sprawować bezpośrednio. Z wyrażonego w art. 2 konstytucji czeskiej sformułowania wynika, że lud jest źródłem władzy, co można rozumieć, że sam nie jest bezpośrednio upoważniony do rządzenia⁸. Jak wskazuje K. Skotnicki, oznacza to, że lud ma obowiązek „ukonstytuowania państwa, co przejawia się w stworzeniu systemu wartości, instytucji i procedur, którymi ma się ono rządzić”⁹.

Wartością, którą warto podkreślić w omawianym kontekście, jest wyrażona w art. 6 konstytucji czeskiej zasada, że decyzje opierają się na woli większości, ale jej rozstrzygnięcia uwzględniają ochronę mniejszości. Wskazanie to można interpretować jako uzupełnienie zasady zwierzchnictwa ludu poprzez nawiązanie do charakterystycznych dla państw demokratycznych sposobów i wartości sprawowania władzy przez suwerena lub jego przedstawicieli. Takiej zasady polska konstytucja nie zna i – jak pisze M. Kruk – „w świetle praktyki w niektórych okresach politycznych odczuwa się jej brak”¹⁰.

2. Problem bezpieczeństwa – zagadnienia ogólne

Z bezpieczeństwością, jako istotnym problemem prawa międzynarodowego, Europa zmaga się już od czasów zakończenia pierwszej wojny światowej. Początkowo podejmowane działania i przyjmowane środki zaradcze koncentrowały się na zagadnieniu unikania bezpieczeństwa. Po drugiej wojnie światowej zmieniła się optyka i zaczęto skupiać się na tworzeniu regulacji prawnych gwarantujących ochronę osób bezpieczeństwa i na kompleksowym uregulowaniu mechanizmów przeciwdziałania bezpieczeństwu¹¹.

Wiele regulacji prawa międzynarodowego skupia się na sformułowaniu prawa do obywatelstwa¹². Dla przykładu przywołać można art. 1 konwencji haskiej z 1930 r.¹³ czy art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.¹⁴ Ponadto w ramach Rady Europy przyjęto m.in. europejską konwencję o obywa-

⁸ M. Bankowicz, *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium Instytucjonalno-polityczne*, Kraków 1998, s. 130.

⁹ K. Skotnicki, op. cit., s. 130.

¹⁰ M. Kruk, *100 lat państwowości czeskosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, nr 1, t. 11, s. 209.

¹¹ D. Pudżianowska, *Bezpieczeństwo w prawie publicznym*, Warszawa 2019, s. 61 i nn.

¹² M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 152.

¹³ Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U.R.P. nr 27, poz. 217).

¹⁴ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją ZO ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.

telstwie z 1997 r.¹⁵, zgodnie z którą państwa, wprowadzając ustawodawstwo o obywatelstwie, powinny brać pod uwagę, że każdy ma prawo do obywatelstwa oraz że należy unikać bezpaństwowości. Ponadto co do zasady nikt nie może utracić obywatelstwa, jeżeli wskutek tego stałby się bezpaństwowcem w przypadku wyjechania z państwa, którego jest obywatelem, zamieszkania za granicą, niezarejestrowania się lub z innego podobnego powodu.

Zgromadzenie Ogólne ONZ powierzyło Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) wykonywanie zadań zmierzających do zidentyfikowania, zapobiegania i ograniczania występowania zjawiska bezpaństwowości oraz ochrony bezpaństwowców. Dotyczy to m.in. zajmowania się bezpaństwowością na całym świecie oraz pomagania w rozwiązywaniu spraw, które mogą wynikać na tle stosowania prawa międzynarodowego. Przedstawicielstwo UNHCR w Polsce, podobnie jak w Republice Czeskiej, funkcjonuje od 1992 r. W ramach powierzonych mu zadań Wysoki Komisarz podejmuje działania na rzecz likwidacji zjawiska bezpaństwowości. Za przykład posłużyć może kampania pod hasłem *#IBelong* czy kampania na rzecz wyeliminowania bezpaństwowości do roku 2024. Zajmuje się ponadto zbieraniem i analizą danych ilościowych i jakościowych dotyczących zjawiska bezpaństwowości również w Polsce, określaniem profilu bezpaństwowców, ustalaniem ich potrzeb, zakresu ochrony oraz przedstawianiem kompleksowego obrazu ich sytuacji. Podejmuje działania zmierzające do przystąpienia państw takich jak Polska czy Republika Czeska do międzynarodowych konwencji dotyczących bezpaństwowości¹⁶.

UNHCR uczestniczył w opracowywaniu dwóch globalnych instrumentów dotyczących bezpaństwowości – konwencji o statusie bezpaństwowców przyjętej dnia 28 sierpnia 1954 r. i konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. Zgodnie z art. 1 konwencji z 1954 r., bezpaństwowiec to osoba, która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa. Definicja ta jest uznawana w ramach zwyczajowego prawa międzynarodowego. Bezpaństwowcom należy zapewnić traktowanie nie gorsze od tego, z którego korzystają cudzoziemcy. Jednak rozwiązania przyjęte w tej konwencji ocenia się jako mało skuteczne, ze względu na brak zapewnienia bezpaństwowcom ochrony dyplomatycznej ze strony państwa ojczystego¹⁷. W konwencji z 1961 r. przedstawiono wytyczne, które należy uwzględnić w przepisach krajowych w celu zapewnienia uniknięcia bezpaństwowości¹⁸. Polska nie jest stroną

¹⁵ Europejska konwencja o obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 r., www.sejm.gov.pl, [dostęp: 31.10.2023].

¹⁶ A. Gajda, *Problems related to statelessness as a consequence of the war in Ukraine from the Polish perspective*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2023, vol. 7, No. 2, s. 29–30.

¹⁷ A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 40.

¹⁸ Ibidem.

żadnej ze wskazanych powyżej konwencji. Republika Czeska przystąpiła do konwencji z 1961 r. dnia 19 grudnia 2001 r. Od 1974 r. do UNHCR mogą zgłaszać się osoby ubiegające się o realizację praw przyznanych w konwencji z 1961 r. poprzez rozpatrzenie roszczeń i pomoc w ich przedstawieniu organom państwowym. Wydarzenia potęgujące problem bezpieczeństwa, takie jak rozpad ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji oraz pojawienie się kolejnych państw na początku lat 90. XX w., uświadomiły potrzebę skuteczniejszej międzynarodowej reakcji na ten problem.

3. Zjawisko bezpieczeństwa w Republice Czeskiej i w Rzeczypospolitej Polskiej

Istnienie bezpieczeństwa jest najczęściej konsekwencją upadku państwa lub pozbawienia pewnych grup ludności obywatelstwa. Takie sytuacje miały miejsce m.in. w ZSRR w 1921 i 1925 r., we Włoszech w 1926 r., w III Rzeszy w 1933 r., ale również względem osób narodowości niemieckiej lub współpracujących z okupantami w Polsce, Czechosłowacji i Belgii po II wojnie światowej. Zdarzają się jednak przypadki powstawania bezpieczeństwa na skutek konfliktu ustawodawstw różnych państw¹⁹. Jak wskazał UNHCR bezpieczeństwość

może wynikać ze sporów pomiędzy Państwami, dotyczących osobowości prawnej jednostek, sukcesji państw, przewlekłej marginalizacji poszczególnych grup społecznych, a także pozbawiania jednostek lub grup obywatelstwa. Bezpieczeństwość wiąże się na ogół z okresami znaczących zmian w stosunkach międzynarodowych. Zmiany granic międzynarodowych, manipulowanie systemami politycznymi przez przywódców, którzy chcą osiągnąć wątpliwe moralnie cele polityczne i/lub odmowa przyznania bądź pozbawienie obywatelstwa w celu wykluczenia i marginalizacji niepopularnych mniejszości rasowych, religijnych lub etnicznych to przyczyny bezpieczeństwa na całym świecie²⁰.

Republika Czeska w swojej historii również mierzyła się z problemem bezpieczeństwa. Postanowienia wówczas przyjęte stawiane są za wzór dla innych państw europejskich. Sytuacja miała miejsce po rozwiązaniu dawnej Czechosłowacji w 1993 r. Powstałe w wyniku rozpadu państwa Republika Czeska i Republika Słowacka przyjęły własne, nowe ustawy o obywatelstwie. Dla obu ustaw wzorem był obowiązujący uprzednio w Czechosłowacji dokument z 1969 r. W nowych ustawach o obywatelstwie zdefiniowano wstępną populację obywateli oraz zasady nabywania obywatelstwa. Uznano, że osoby urodzone przed 1954 r. są obywatelami Republiki Czeskiej lub Republiki Słowackiej, jeśli urodziły się na obszarze tych państw. Zastosowano więc zasadę prawa ziemi (*ius soli*).

¹⁹ W. Czaplinski, *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 59–60.

²⁰ *Obywatelstwo i bezpieczeństwość. Przewodnik dla parlamentarzystów*, Wysoki Komisarz ds. Uchodźców ONZ, Lozanna 2005, s. 6.

Z kolei osoby urodzone po 1954 r. uznano za obywateli tych dwóch państw albo na podstawie prawa ziemi, albo na podstawie zasady prawa krwi, czyli na podstawie obywatelstwa rodziców (*ius sanguinis*), jeśli oboje rodzice byli obywatelami tego samego państwa. W praktyce oznaczało to, że wiele osób, zamieszkujących np. w Republice Czeskiej na skutek przyjętych regulacji prawnych, otrzymało obywatelstwo słowackie. Dotyczyło to w dużej mierze członków romskiej mniejszości etnicznej. Aby uzyskać obywatelstwo Republiki Czeskiej, należało m.in.: 1) zamieszkiwać i być zarejestrowanym jako stały mieszkaniec terytorium Republiki Czeskiej przez co najmniej dwa lata przed rozwiązaniem federacji; 2) zrzec się obywatelstwa słowackiego; 3) nie być skazanym za przestępstwo umyślne w ciągu ostatnich pięciu lat²¹.

Przedstawiona sytuacja spowodowała problem związany z bezpieczeństwa. Do UNHCR zwróciły się w latach 90. rządy Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, licząc na pomoc w rozpatrywaniu tysięcy spraw dotyczących bezpieczeństwa. W 1996 r., po przeprowadzeniu dokładnego postępowania wyjaśniającego, utworzono z inicjatywy UNHCR Ośrodek Doradztwa ws. Obywatelstwa z siedzibą w Pradze, wspierający byłych obywateli Czechosłowacji, którzy utracili obywatelstwo. Rząd Republiki Czeskiej w 1996 r. złagodził ograniczenia w dostępie do obywatelstwa, przyznając Ministerstwu Spraw Wewnętrznych możliwość zniesienia wymogu niekaralności w stosunku do niektórych wnioskodawców, a do 1999 r. umożliwiając obywatelom byłej Czechosłowacji, mieszkającym na stałe na terytorium obecnej Republiki Czeskiej bez zezwolenia na pobyt, przyjęcie obywatelstwa czeskiego. Rozszerzono wachlarz środków dowodowych w procedurze nabywania obywatelstwa. Ostatecznie, na skutek współpracy UNHCR, organizacji pozarządowych oraz władz czeskich, dawni obywatele Czechosłowacji, mieszkający na stałe w Republice Czeskiej od chwili rozwiązania federacji, uzyskali nieograniczony dostęp do obywatelstwa czeskiego²².

W Polsce problem bezpieczeństwa został w ostatnim czasie dostrzeżony przede wszystkim w związku z wojną w Ukrainie, trwającą od 24 lutego 2022 r. W rezultacie rosyjskiej agresji znaczne części terytorium Ukrainy stanowią obszar konfliktu zbrojnego, z którego uciekły i wciąż uciekają tysiące ludzi²³. Jak

²¹ Ibidem, s. 37–38.

²² Ibidem.

²³ Do otrzymania ochrony czasowej uprawnieni są bezpaństwowcy, którzy mogą udowodnić, że przed 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały i nie są w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia, oraz bezpaństwowcy, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie. W Polsce w odniesieniu do bezpaństwowców stosowanych jest wiele regulacji prawnych. Są to przede wszystkim przepisy ustawy o obywatelstwie polskim z 2 kwietnia 2009 r. (Dz. U. z 2023, poz. 1989, t.j.), ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 (Dz. U. z 2023, poz. 519 ze zm., t.j.), a w kontekście bezpaństwowców z Ukrainy również ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony

wynika z informacji opublikowanych przez polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w 2022 r. UNHCR oszacował liczbę bezpaństwowców i osób narażonych na ryzyko bezpaństwowości przebywających w Ukrainie na 35 000. Wskazał, że około 69 400 dzieci urodzonych na obszarach niekontrolowanych przez rząd ukraiński nie otrzymało ukraińskiego aktu urodzenia i jest zagrożonych bezpaństwowością. Ponadto, w związku z konfliktem zbrojnym w Ukrainie i przybyciem do Polski uchodźców wojennych, wiele z tych osób może przebywać obecnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Grupą szczególnie zagrożoną bezpaństwowością w Ukrainie są osoby pochodzenia romskiego, może ona liczyć od 120 000 do 400 000 osób. Podawane dane są tak różne, ponieważ wiele osób nie posiada żadnych dokumentów, co utrudnia dokładne określenie ich liczby. Problem ten dotyczy około 10–20% tych ludzi²⁴. Inną grupą osób dotkniętych bezpaństwowością są osoby przesiedlone wewnątrz Ukrainy i osoby zamieszkujące regiony takie jak Krym, część obwodów donieckiego i ługańskiego, które nie były kontrolowane przez władze ukraińskie. Mają one ograniczony dostęp do dokumentów. Ich obywatelstwo jest kwestionowane. Szczególnie narażone na bezpaństwowość są ukraińskie dzieci, zwłaszcza te bez opieki oraz rozłączone z rodzicami od początku wojny w Ukrainie. Dzieci urodzone na terytoriach niekontrolowanych przez władze Ukrainy mają ograniczony dostęp do procedur potwierdzających ukraińskie obywatelstwo, co szczególnie naraża je na ryzyko bezpaństwowości. Dzieci te często nie posiadają paszportu, a ustalenie ich obywatelstwa może być trudne, ponieważ władze ukraińskie nie mają obecnie dostępu do baz danych dotyczących urodzeń na terytoriach okupowanych lub dostęp taki może być utrudniony. Narażone na bezpaństwowość są dzieci pozostawione bez opieki lub rozłączone z rodzicami. Po wybuchu wojny wiele z nich mogło wjechać na terytorium Polski bez paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego ich tożsamość i pochodzenie. W związku z ograniczonym dostępem do ukraińskich baz danych i archiwów albo prawdopodobieństwem ich zniszczenia z powodu działań wojennych mogą one napotkać na trudności z potwierdzeniem swojego miejsca urodzenia i w konsekwencji z udowodnieniem obywatelstwa. Należy przy tym pamiętać, że prawo dziecka do obywatelstwa potwierdzone zostało w wielu aktach prawnych, w tym w art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁵, w art. 7 konwencji o prawach dziecka²⁶.

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r., poz. 1504, t.j.), zgodnie z warunkami określonymi w decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 4 marca 2022 r.

²⁴ *Roma Belong – Statelessness, discrimination and marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine*, European Network on Statelessness, European Roma Rights Centre, The Institute on Statelessness and Inclusion, Budapest, October 2017, s. 20 i nn.

²⁵ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.; Polska ratyfikowała Pakt w całości w 1977 r. (Dz. U. nr 38, poz. 167, 168).

²⁶ P. Ura, *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, nr 84, s. 190.

Kolejna grupa osób zagrożonych bezpaństwowością to obywatele byłego Związku Radzieckiego, którzy ze względu na brak niezbędnej dokumentacji nie byli w stanie udowodnić stałego pobytu w Ukrainie i z tego powodu nie uzyskali obywatelstwa ukraińskiego, albo Ukraińcy, którzy mieli stałe miejsce zamieszkania w innych byłych republikach radzieckich w momencie ich rozpadu. Dodatkowo z terenów objętych wojną do Polski napływają osoby, które mieszkały w Ukrainie, będąc uchodźcami w trakcie procedury uzyskania ochrony międzynarodowej z tytułu statusu uchodźcy²⁷. Ten problem jest znany również w Republice Czeskiej, do której przyjeżdżają uciekający przed wojną mieszkańcy Ukrainy. Tymczasową ochronę otrzymało tu ponad 500 tys. osób, z których w Republice Czeskiej pozostało ok. 330 tys.²⁸

Obywatelstwo to istotna część tożsamości człowieka, dająca mu poczucie przynależności. Potrzeba przynależności jest zaś uznawana za jedną z podstawowych potrzeb człowieka²⁹. Obywatelstwo wiąże się z udzieleniem przez państwo skutecznej ochrony, a dla jednostki z możliwością korzystania z podstawowych praw człowieka³⁰. Przyjęcie koncepcji traktowania bezpaństwowców jak cudzoziemców nie zmienia faktu, że istnieją takie prawa, które przyznane są wyłącznie obywatelom lub których wykonywanie jest ograniczone ze względu na brak obywatelstwa. Dla przykładu wskazać można prawa wyborcze, prawa do udziału w referendum, prawa do wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą, prawo do tworzenia i członkostwa partii politycznych, możliwość wykonywania określonych zawodów, dostępu do służby publicznej, prawo do opieki dyplomatycznej, prawo do nabywania nieruchomości itd. Ponadto bezpaństwowcy mają trudności z podjęciem legalnej działalności zarobkowej, z dostępem do świadczeń socjalnych i opieki zdrowotnej, ale również z wykonywaniem zwykłych czynności życia codziennego, takich jak np. wynajęcie mieszkania, odebranie poczty, otwarcie rachunków bankowych, zarejestrowanie samochodu, wszczęcie postępowania sądowego itd.³¹ Bezpaństwowość oznacza również brak związku jednostki z państwem w wymiarze zewnętrznym. Jest to brak przyporządkowania jednostki określonemu państwu³². Żadne państwo nie ma względem innego państwa z uwagi na daną jednostkę określonych prawem między-

²⁷ *Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 28 sierpnia 2023 r.*, RPO, XI.540.136.2023.KM.

²⁸ Więcej zob.: *Sytuacja uchodźców z Ukrainy w Republice Czeskiej: szanse i zagrożenia*, Instytut Europy Środkowej, <https://ies.lublin.pl/komentarze/sytuacja-uchodzcow-z-ukrainy-w-republice-czeskiej-szanse-i-zagrozenia/> [dostęp: 31.10.2023].

²⁹ A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2023, s. 62 i nn.

³⁰ H. Suchocka, *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 296 i nn.

³¹ A. Gajda, op. cit., s. 31–32.

³² P. Spiro, *Mandated membership, diluted identity. Citizenship, globalization, and international law*, [in:] A. Brysk, G. Shafir (eds.), *People out of place. Globalization, human rights, and the citizenship gap*, New York 2004, s. 92.

narodowym praw i obowiązków, takich jak np. opieka dyplomatyczna, obowiązek przyjęcia swojego obywatela wydanego przez inne państwo. Bezpaństwowcy mają trudności w uzyskiwaniu dokumentów podróży, wyjeżdżaniu za granicę. Problemy wynikające z bezpaństwowości mają również podłoże psychologiczne. Bezpaństwowcy żyją w ciągłym napięciu i strachu przed służbami, takimi jak straż graniczna czy policja. Boją się umieszczenia w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców³³.

Zakończenie

W praktyce bezpaństwowcami mogą być nie tylko osoby nieposiadające żadnego obywatelstwa, ale również osoby bez uregulowanego pobytu lub niemające ważnego dokumentu tożsamości czy dokumentu podróży. To utrudnia identyfikację bezpaństwowców i skutkuje ich niską reprezentacją. Przyjęte procedury ustalania bezpaństwowości niejednokrotnie nie są dostosowane do powstałej, wyjątkowej sytuacji związanej z wojną w Ukrainie. Brak legalnego statusu stanowi dla osób bezpaństwowych przeszkodę w uzyskaniu karty pobytu i może być przyczyną zatrzymania. Posiadanie zezwolenia na pobyt tolerowany nie wystarcza, aby osoby takie mogły uzyskać dostęp do świadczeń socjalnych, zatrudnienia czy procesu naturalizacji. Stąd tak ważne jest stworzenie szczególnych procedur, może nawet dla tej wyjątkowej grupy bezpaństwowców, które umożliwiłyby legalny pobyt i korzystanie z praw i wolności na terytorium państw przyjmujących.

W literaturze dostrzega się odmienną sytuację bezpaństwowca, który nie otrzymał obywatelstwa automatycznie lub na mocy decyzji administracyjnej w żadnym państwie. Uznawany jest wówczas za „bezpaństwowca *de iure*”. Jednak możliwa jest sytuacja, gdy pomiędzy osobą a państwem można wykazać istnienie potencjalnej, rzeczywistej więzi, przy czym z różnych powodów osoba ta nie jest w stanie udowodnić swojego obywatelstwa lub gdy zrzekła się ochrony państwa, którego jest obywatelem. W takim przypadku mówi się o „bezpaństwowcu *de facto*”, a szczególnym przykładem są tu osoby uciekające z powodu prześladowania. Taki bezpaństwowiec może być uznany za uchodźcę i zostać objęty szczególną ochroną międzynarodową, w tym konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r., stosowaną również przez Unię Europejską³⁴.

Rozwiązanie problemu bezpaństwowości, zwłaszcza w kontekście osób dotkniętych konfliktem zbrojnym w Ukrainie, jest zagadnieniem złożonym. Z jednej strony, uznaje się tymczasowość bezpaństwowości powstałej na skutek tej wojny, licząc na szybki jej kres i powrót uciekających przed wojną do ich ojczy-

³³ A. Gajda, op. cit., s. 32.

³⁴ J. Dyduch, *Bezpaństwowość*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Bezpaństwowość Organizacji międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014. s. 399–411.

zny. Z drugiej strony, zakładając nieodwracalność skutków wojny, takich jak nieuregulowany status prawny sierot wojennych czy faktyczny i prawny brak możliwości udokumentowania obywatelstwa, powinno się dążyć do uregulowania statusu i przynależności państwowej tych osób, do upraszczania procedur zmierzających do nadania im obywatelstwa, do którego jednostka ludzka ma prawo. Przyznanie obywatelstwa państwa przyjmującego w tej szczególnej, wymuszonej wojną sytuacji niesie jednak daleko idące konsekwencje nie tylko w sferze prawa krajowego, ale również w sferze prawa Unii Europejskiej.

Obywatelstwo któregoś z państw członkowskich Unii Europejskiej zapewnia dostęp do praw i wolności oraz swobód gwarantowanych prawem wspólnotowym. Jednostka zyskuje nie tylko obywatelstwo, ale również wpływ na politykę unijną³⁵. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

Te dwa pojęcia są zarazem nieodłącznie ze sobą powiązane, jak i względem siebie autonomiczne. Obywatelstwo Unii zakłada istnienie obywatelstwa państwa członkowskiego, lecz jednocześnie stanowi ono pojęcie prawno-polityczne o charakterze odrębnym względem pojęcia obywatelstwa państwa członkowskiego. Obywatelstwo państwa członkowskiego nie tylko otwiera dostęp do praw przyznanych przez prawo wspólnotowe, ale także czyni z nas obywateli Unii. Obywatelstwo europejskie stanowi nie tylko zbiór praw, które jako takie mogłyby zostać przyznane nawet osobom, które go nie mają. Zakłada ono istnienie pomiędzy obywatelami europejskimi więzi o charakterze politycznym, choć nie chodzi tu o więź polegającą na przynależności do jednego narodu. [...] Opiera się ona na ich wzajemnym zobowiązaniu do otwarcia swych wspólnot politycznych na pozostałych obywateli europejskich oraz do ustanowienia nowej formy solidarności obywatelskiej i politycznej na skalę europejską³⁶.

Warto zatem jeszcze raz podkreślić, że każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa, które w dużym stopniu wyznacza jego status społeczny i jest warunkiem korzystania z prawa do godnego życia.

Bibliografia

Literatura (monografie i czasopisma)

Bankowicz M., *Systemy władzy państwowej Czechosłowacji i Czech. Studium instytucjonalno-polityczne*, Kraków 1998.

³⁵ M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, t. 2, s. 71–72; M. Jabłoński, *Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013, s. 190.

³⁶ Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2010, w sprawie C-135/08 Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern (Dz. U. UE. C. 2010, nr 113, poz. 4/1).

- Czapliński W., *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 60, https://journalse.com/pliki/pw/2-1998_Czaplinski.pdf.
- Dąbrowski M., *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2.
- Dyduch J., *Bezpaństwowość*, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), *Bezpaństwowość. Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014.
- Gajda A., *Problems related to statelessness as a consequence of the war in Ukraine from the Polish perspective*, „Eastern European Journal of Transnational Relations” 2023, vol. 7, No. 2.
- Jabłoński M., *Obywatelstwo RP i obywatelstwo UE na płaszczyźnie realizacji podstawowych obowiązków jednostki*, [w:] A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, Wrocław 2013.
- Klíma K., *O právu ústavním*, Praga 2012.
- Kruk M., *100 lat państwowości czechosłowackiej i polskiej. Podobieństwa i różnice*, „Krytyka Prawa” 2019, nr 1, t. 11.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2023.
- Obywatelstwo i bezpaństwowość. Przewodnik dla parlamentarzystów*, Wysoki Komisarz ds. Uchodźców ONZ, Lozanna 2005.
- Pudzianowska D., *Część I*, [w:] *Bezpaństwowość w prawie publicznym*, Warszawa 2019.
- Roma Belong – Statelessness, discrimination and marginalisation of Roma in the Western Balkans and Ukraine*, European Network on Statelessness, European Roma Rights Centre, The Institute on Statelessness and Inclusion, Budapest, October 2017.
- Skotnicki K., *Podmiot władzy państwowej w Republice Czeskiej oraz formy jej wykonywania*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane. Księga dedykowana Profesorowi Michałowi Domagale*, Łódź 2017.
- Spiro P., *Mandated membership, diluted identity. Citizenship, globalization, and international law*, [in:] A. Brysk, G. Shafir (eds.) *People out of place. Globalization, human rights, and the citizenship gap*, New York 2004.
- Suchocka H., *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.
- Sytuacja uchodźców z Ukrainy w Republice Czeskiej: szanse i zagrożenia*, Instytut Europy Środkowej, <https://ies.lublin.pl/komentarze/sytuacja-uchodzcow-z-ukrainy-w-republice-czeskiej-szansy-i-zagrozenia/>.
- Szklanna A., *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2010.
- Ura P., *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2014, nr 84.

Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 28 sierpnia 2023 r., RPO, XI.540.136.2023.KM.
Zdanowicz M., *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r., tłum. M. Kruk-Jarosz.
Europejska konwencja o obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 r.
Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991, nr 120, poz. 526 ze zm.).
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., (Dz. U. z 1977, nr 38, poz. 167).
Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa z 30 sierpnia 1961 r.
Konwencja o statusie bezpaństwowców z dnia 28 sierpnia 1954 r.
Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją ZO ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.
Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze dnia 12 kwietnia 1930 r. (Dz. U.R.P. nr 27, poz. 217).
Ustawa o obywatelskim polskim z 2 kwietnia 2009 r. (Dz. U. z 2023, poz. 1989, t.j.).
Ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 (Dz. U. z 2023, poz. 519 ze zm., t.j.).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1504, t.j.) zgodnie z warunkami określonymi w decyzji wykonawczej Rady (UE) z dnia 4 marca 2022 r.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2010, w sprawie C-135/08 Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern (Dz. U. UE. C. 2010, nr 113, poz. 4/1).

Problém bezdomovectví v Polsku a České republice v kontextu principu suverenity národa/lidu

Shrnutí

Ústavní řešení týkající se principu suverenity národa/lidu v Polské republice a v České republice vykazují podobnosti i rozdíly. Autor na ně poukazuje prostřednictvím dogmatické a komparativní právní analýzy. Na pozadí těchto úvah konstatuje, že zkušenost s bezvládím má důsledky nejen ve sféře vnitrostátního práva, ale i ve sféře práva Evropské unie.

Autorka popisuje problém bezdomovectví, kterému Česká republika čelila od roku 1993, přičemž řešení přijatá v této zemi ve spolupráci s UNHCR považuje za příkladná. Dále poukazuje na zkušenosti Polska, které se potýká s rostoucím problémem bezdomovectví, a to od vypuknutí války na Ukrajině. Autorka se zamýšlí nad nedostatečností stávajících zákonů, jejich výkladem, ale i aplikační praxí vedoucí k odklonu od standardů ochrany lidských práv. Ukazuje se, že právní i faktická situace osob bez státní příslušnosti je horší než situace osob, které státní příslušnost mají. Dochází k závěru, že by měla být vytvořena vnitřní komplexní právní úprava osob bez státní příslušnosti, která by zajistila jejich ochranu, včetně zvláštních postupů, které by umožnily Ukrajincům prchajícím před válkou legálně pobývat a užívat svých práv a svobod na území hostitelských zemí. Studie rovněž využívá metodu analýzy právních aktů a pramenných podkladů.

Klíčová slova: Suverenita národa/lidu, ústava, Polská republika, Česká republika, bezdomovectví, válka na Ukrajině, státní příslušnost, Vysoký komisař OSN pro uprchlíky.

The problem of statelessness in Poland and the Czech Republic in the context of the principle of popular sovereignty

Abstract

Constitutional solutions relating to the principle of popular sovereignty in the Republic of Poland and the Czech Republic show similarities and differences. The Author conducts an analysis using the dogmatic and the comparative method. She notes that the experience of statelessness has consequences not only in the sphere of national law but also in the sphere of European Union law.

The Author describes the problem of statelessness that the Czech Republic has been facing since 1993, considering the solutions adopted in this country, in cooperation with UNHCR, to be exemplary. Moreover, she points to the experience of Poland, which has been struggling with the increased problem of statelessness since the outbreak of the war in Ukraine. The Author reflects on the imperfection of applicable legal provisions, their interpretation but also the practice of application leading to departure from the standards of human rights protection. She shows that the legal and actual situation of stateless persons is worse than that of persons with citizenship. She concluded that it is necessary to create an internal, comprehensive legal regulation regarding stateless persons that would provide them with protection, including special procedures that would enable legal stay and exercise of the rights and freedoms of Ukrainians fleeing from the war in the territory of the receiving countries. The basic research method used was the analysis of applicable legal regulations and other source texts.

Keywords: Sovereignty of the nation/people, constitution, Republic of Poland, Czech Republic, statelessness, war in Ukraine, citizenship, UN High Commissioner for Refugees, popular sovereignty.