

Wielokrotne obywatelstwo i pozycja multiobywatela w prawie polskim

W czasach otwartych granic, międzynarodowej współpracy politycznej i gospodarczej, rozwoju transportu oraz coraz większej mobilności młodych ludzi instytucja wielokrotnego obywatelstwa zyskuje na znaczeniu. Staje się instrumentem, który każdej osobie może pozwolić na związanie się z wybranym państwem i to coraz częściej bez utraty obywatelstwa pierwotnego. Tak zwane multiobywatelstwo, niosąc ze sobą określone korzyści (np. uprawnienia socjalne, wyborcze, dostęp do stanowisk publicznych, etc.), wpływa na sposób życia i kierunek rozwoju jednostek. Stanowi szansę na uzyskanie nowej społeczno-prawnej tożsamości, która przybiera wymiar przede wszystkim obywatelski (polityczna koncepcja narodu), a w mniejszym stopniu narodowy (etniczny)¹.

W doktrynie najczęściej definiowało się obywatelstwo jako „węzeł prawny pomiędzy jednostką a państwem” i definicja ta, co do zasady, nie budziła większych wątpliwości. Sporny był jedynie charakter tego związku. Postrzegano go jako instytucję, stan prawny (status) jednostki w państwie albo jako stosunek prawny, którego stronami są jednostka i państwo². Jak się wydaje, najbardziej trafna jest koncepcja, wedle której obywatelstwo jest stosunkiem prawnym pomiędzy jednostką a danym państwem, który decyduje o prawnej przynależności jednostki do danego państwa oraz wyznacza wzajemne prawa i obowiązki podmiotów tego stosunku, czyli jednostki i państwa. W tej definicji można wyróżnić dwa wymiary obywatelstwa – międzynarodowy i wewnętrzny. Zdaniem J. Jagielskiego, obywatelstwo w znaczeniu międzynarodowym rozumie się jako ogólną, prawną przynależność osoby do określonego państwa (podległość państwu),

* Doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

¹ Zob. J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011, s. 157-195.

² A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 32-33; M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 20-23; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 34-35.

dającą państwu prawo do reprezentowania i ochrony jej interesów w stosunkach z innymi państwami. Natomiast obywatelstwo wewnętrzne oznacza ogół wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa, opartych na prawie wewnętrznym tego państwa, a wynikających z przynależności państwowej jednostki³. Te dwa wymiary obywatelstwa, w opinii autora niniejszego rozdziału, razem składają się na najpełniejszą i zarazem najprostszą jego definicję⁴.

Wobec jasnej definicji obywatelstwa większych problemów nie nastręcza też zdefiniowanie obywatelstwa wielokrotnego. M. Zdanowicz przytacza dwie definicje – S. W. Czerniczenko określa podwójne⁵ obywatelstwo jako prawny stan jednostki, oznaczający, że dana osoba posiada obywatelstwo dwóch lub więcej państw zgodnie z ich ustawodawstwem, zaś J.R. Bojars definiuje je jako prawny status osoby, podczas którego w tym samym czasie posiada ona obywatelstwo więcej niż

³ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 11-12 (cyt. za: A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 35), podobnie np. M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 105-106, zaś znacznie szerzej nt. wewnątrzpaństwowego i prawnomiędzynarodowego związku jednostki z państwem pisze D. Pudzianowska (D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 34-52).

⁴ Aczkolwiek trafna jest uwaga J. Raciborskiego, który zauważa, że przynależność państwowa (jako element definicji obywatelstwa) wymaga zewnętrznego uznania. Zdaniem J. Raciborskiego, państwo wprawdzie samo określa, kto jest jego obywatelem (o tym niżej), ale w pierwszej kolejności samo to państwo musi być uznane za podmiot prawa międzynarodowego (J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011, s. 59-60). Wydaje się, że dopiero wówczas (i w świetle konstytucyjnej teorii uznania państwa) można w ogóle mówić o prawnomiędzynarodowej zdolności danego podmiotu do bycia podmiotem stosunku obywatelstwa, a tym samym do dalszego skutecznego określania jego kształtu w ustawodawstwie wewnętrznym.

⁵ Jest to określenie nie do końca trafne, bowiem całkowicie zbędnie rozbija fakt posiadania więcej niż jednego obywatelstwa na dwie instytucje – „podwójne” obywatelstwo i „wielokrotne” obywatelstwo (wszak to drugie jest konieczne, skoro przecież nie można nazwać posiadania obywatelstwa trzech państw jako „podwójnego” obywatelstwa). Jeszcze więcej zamieszania wprowadza zamiennie posługiwanie się terminami „wielokrotne” oraz „podwójne” obywatelstwo jako przeciwstawnymi obywatelstwu „pojedynczemu” (D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 107). „Podwójne” obywatelstwo powszechnie funkcjonuje jako uzus językowy i tak zapewne pozostanie, jednak dla jasności terminologicznej i uproszczenia omawianego zjawiska w literaturze naukowej należałoby postulować posługiwanie się wyłącznie sformułowaniem „wielokrotne obywatelstwo” (tak również. M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 24).

jednego państwa⁶. Użycie przez definiujących sformułowań odpowiednio „prawny stan” i „prawny status” jest znamienne dla opisanych wyżej doktrynalnych sporów wokół prawnego charakteru obywatelstwa. Akcentuje bowiem fakt, iż nie ma się tu już do czynienia z nowym stosunkiem czy węzłem prawnym (tym bowiem jest obywatelstwo – każde z osobna), lecz właśnie z prawnym stanem/statusem wynikającym z równoległego istnienia kilku stosunków prawnych obywatelstwa, których podmiotem jest ta sama jednostka. Wielokrotne obywatelstwo, inaczej niż obywatelstwo zwykłe, nie jest zatem nowym stosunkiem prawnym.

O ile definicja obywatelstwa i wielokrotnego obywatelstwa była częstym przedmiotem zainteresowania przedstawicieli doktryny, o tyle przez długi czas nie miała charakteru normatywnego, zarówno na gruncie prawa międzynarodowego, jak również w ustawodawstwach poszczególnych państw. Dopiero od pewnego czasu obserwuje się trend przeciwny, polegający na tworzeniu definicji legalnych obywatelstwa. Pierwszą umową międzynarodową, która definiuje pojęcie obywatelstwa, była Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 roku. Jej art. 2 stanowi, iż obywatelstwo oznacza prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne osoby, zaś wielokrotne obywatelstwo oznacza jednoczesne posiadanie dwóch lub więcej obywatelstw przez tę samą osobę. Definicję obywatelstwa wprowadziło także Rozporządzenie (WE) nr 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 311/76 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemców⁷, zgodnie z którym obywatelstwo oznacza szczególną więź prawną pomiędzy osobą a jej państwem, nabytą przez urodzenie lub naturalizację, niezależnie od tego, czy odbywa się ona przez deklarację, wybór, małżeństwo lub w inny sposób zgodny z prawem krajowym⁸. Również na gruncie prawa wewnętrznego poszczególnych

⁶ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 23-24.

⁷ (Dz. Urz. UE L 199 z 31.07.2007, s. 23).

⁸ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że stosowanie tych definicji ograniczone jest do celów/potrzeb tych konkretnych regulacji, a zatem trudno odnosić je do ogólnych rozważań dotyczących istoty obywatelstwa (D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 30-33; M. Pilich, *Zasada obywatelstwa w prawie prywatnym międzynarodowym. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, s. 104).

państw jeszcze do niedawna nie definiowało się instytucji obywatelstwa, jednak obecnie obserwuje się już tendencję tworzenia takich definicji. M. Zdanowicz wskazuje tu na takie państwa, jak Kazachstan, Laos, Rosja, Ukraina, Łotwa, Białoruś i Turkmenistan⁹, zaś D. Pudzianowska dodaje jeszcze Czarnogórę, Mołdawię i Rumunię¹⁰.

Generalną zasadą dotyczącą obywatelstwa jest uznanie, że wszelkie kwestie z nim związane zasadniczo należą do wyłącznej kompetencji poszczególnych państw, które w szczególności mogą określać sposoby nabycia i utraty własnego obywatelstwa. Nie jest to oczywiście zasada bezwarunkowa. Po pierwsze, prawo do obywatelstwa postrzega się jako jedno z praw człowieka, co już w naturalny sposób krępuje możliwości działania państw w tym zakresie¹¹. Wystarczy tu tylko wskazać art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹², który stanowi, że: „1. Każdy ma prawo do posiadania obywatelstwa. 2. Nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa”. Po drugie, ze względu na międzynarodowy wymiar obywatelstwa istnieje konieczność ujednoczenia/regulowania najistotniejszych kwestii z nim związanych w wielostronnych umowach międzynarodowych¹³. Wiele z nich reguluje wycinkowe, najbardziej doniosłe kwestie związane z obywatelstwem, zaś spośród aktów prawa międzynarodowego ściśle dotyczących obywatelstwa warto wskazać Konwencję w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw

⁹ M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 18-19.

¹⁰ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 30-33.

¹¹ Zob. np. K. Trzcński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s. 235-236; inny pogląd – zob. np. Z. Galicki, *Europejska Konwencja o Obywatelstwie a obywatelstwo europejskie*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 2000, nr 4-5 tematyczny: *Obywatelstwo europejskie. Obywatelstwo Unii* (cyt. za: A. Cieleń, *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 119-120).

¹² Tryb dostępu: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [08.08.2016].

¹³ Trafne jest zatem stwierdzenie P. Weisa, że „ustalenie więzi obywatelstwa nie może bez reszty polegać na normach pochodzenia krajowego, z wykluczeniem prawa międzynarodowego. Potrzebne jest ustalenie jakiegoś rozsądnego rozwiązania pośredniego pomiędzy zasadą suwerenności państwa w kwestiach obywatelstwa a poszanowaniem kompetencji innych członków społeczności międzynarodowej, co zapobiegałoby nadużyciu przez państwa swobody regulowania aktualnie omawianej materii w ich wewnętrznych porządkach prawnych”. (P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Alphen aan den Rijn-Germantown 1979, s. 66; cyt. za: M. Pilich, *Zasada obywatelstwa...*, op. cit., s. 116).

o obywatelstwie z 1930 roku¹⁴, Konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych z 1957 roku¹⁵, Konwencję w sprawie ograniczenia przypadków bezpaństwowości z 1961 roku, Konwencję o ograniczaniu przypadków podwójnego obywatelstwa oraz o obowiązkach wojskowych w przypadkach podwójnego obywatelstwa z 1963 roku i w końcu Europejską Konwencję o Obywatelstwie z 1997 roku. Nadal jednak bardziej szczegółowe regulacje prawne dot. obywatelstwa, w tym te kluczowe, dotyczące np. sposobów nabycia obywatelstwa, pozostają w kompetencji poszczególnych państw, co oznacza, że w zakresie nieuregulowanym prawem międzynarodowym mogą one dowolnie kształtować również dopuszczalność obywatelstwa wielokrotnego¹⁶.

W tym duchu kwestię obywatelstwa wielokrotnego reguluje wspomniana wyżej (nieratyfikowana przez Polskę) Europejska Konwencja o Obywatelstwie. Jej art. 14 ust. 1 stanowi, że Państwo Strona zezwoli dzieciom mającym różne obywatelstwa nabyte automatycznie w chwili urodzenia na zachowanie tych obywatelstw oraz swoim obywatelom na posiadanie innego obywatelstwa w przypadkach, w których to inne obywatelstwo zostało automatycznie nabyte przez małżeństwo. Natomiast art. 14 ust. 2 przewiduje, że do przypadków zachowania obywatelstwa, o których mowa w ust. 1, mają zastosowanie odpowiednie przepisy art. 7 niniejszej konwencji. Ma to znaczenie zwłaszcza w kontekście art. 7 ust. 1, który przewiduje wyjątki pozwalające na utratę obywatelstwa *ex lege* lub z inicjatywy Państwa Strony (w tym z powodu dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa, o czym niżej). Znaczny margines swobody ustawodawczej państwa w zakresie wielokrotnego obywatelstwa pozostawia natomiast art. 15, zgodnie z którym postanowienia niniejszej konwencji nie ograniczają prawa Państwa Strony do określenia w jego prawie wewnętrznym, czy jego obywatele nabywający lub posiadający obywatelstwo innego państwa zachowują jego obywatelstwo, czy też je tracą oraz czy nabycie lub zachowanie jego obywatelstwa jest uzależnione od zrzeczenia się lub utraty innego obywatelstwa.

¹⁴ (Dz. U. 1937, nr 47, poz. 361).

¹⁵ (Dz. U. 1959, nr 56, poz. 334).

¹⁶ W tym kontekście zob. pogląd J. Menkesa (J. Menkes, *Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim – z perspektywy prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego*, E. Mikos-Skuza, K. Myszona-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), Warszawa 2013, s. 197-202.

Obywatelstwo jest oczywiście instytucją prawną, a zatem wielokrotne obywatelstwo również postrzegamy w kategoriach prawnych. Jednak nie mniej istotny jest jego aspekt społeczny, bo to on determinuje kształt regulacji prawnych poszczególnych państw. S. Vertovec zauważa, że obecnie mamy do czynienia nie tylko z częstszym ubieganiem się o podwójne obywatelstwo, które jego zdaniem spowodowane jest migracją i poszukiwaniem przynależności do więcej niż jednego miejsca, ale również z ogólnościowym trendem rozluźniania regulacji dotyczących podwójnego obywatelstwa. Jednocześnie zwraca on uwagę, że już około połowa wszystkich państw na świecie dopuszcza jakąś formę podwójnego obywatelstwa¹⁷. Wyraźne zmiany w tym zakresie szeroko opisuje również D. Pudzianowska, wskazując, że w przeszłości multiobywatelstwo powszechnie uznawano za zjawisko szkodliwe i niepożądane, natomiast tendencja do akceptacji wielokrotnego obywatelstwa widoczna jest zarówno w prawodawstwie poszczególnych państw (zwłaszcza wśród państw afrykańskich w ostatnich latach i w Europie Zachodniej w okresie ostatnich 30 lat), jak również w prawie międzynarodowym (od końca lat 70)¹⁸. W tym kontekście coraz większa tolerancja dla wielokrotnego obywatelstwa stanowi przejaw umiędzynarodowienia obrotu krajowego poszczególnych państw.

Prawo zezwalające na posiadanie obywatelstwa więcej niż jednego państwa odpowiada więc na potrzeby społeczne i współczesne zjawiska, przede wszystkim migracyjne. Przykładowo ze statystyk Unii Europejskiej wynika, że w 2013 roku imigrowało do jednego z państw członkowskich UE 3,4 mln osób, a co najmniej 2,8 mln emigrantów opuściło jakieś państwo członkowskie. Spośród tych 3,4 mln imigrantów około 1,4 mln stanowili obywatele państw nieczłonkowskich, 1,2 mln obywatele innego państwa członkowskiego, a 830 tys. osoby migrujące do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo już posiadali. W tym samym roku liczba osób, które nabyły obywatelstwo państwa członkowskiego UE, wyniosła 984,8 tys., przy czym 89% spośród tych osób stanowili obywatele państw nieczłonkowskich UE. Tym samym w 2013 roku obywatelstwo

¹⁷ S. Vertovec, *Transnarodowość*, Kraków 2012, s. 93-110.

¹⁸ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 106-152; Autorka wskazuje też na ciekawy wniosek płynący z jej badań, iż polskie regulacje w zakresie dopuszczalności wielokrotnego obywatelstwa wyprzedziły zarówno rozwiązania w innych krajach europejskich, jak również międzynarodową tendencję do akceptacji tego zjawiska.

państwa członkowskiego UE uzyskało więcej osób niż w jakimkolwiek innym roku w latach 2002-2012, a wzrost w stosunku do roku 2012 wyniósł 20%. Najwyższy wskaźnik naturalizacji¹⁹ odnotowano w Szwecji (7,6 przypadków nabycia obywatelstwa na 100 cudzoziemców), na Węgrzech (6,5) i w Portugalii (5,9). Ciekawe jest natomiast, że w wartościach bezwzględnych najliczniejszą grupą obywateli UE, którzy nabyli obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE, byli obywatele Rumunii stający się obywatelami Węgier lub Włoch oraz Polacy stający się obywatelami Zjednoczonego Królestwa lub Niemiec²⁰. Migracyjne tło zjawiska multiobywatelstwa jest zresztą widoczne także w Polsce. Na przykład z badania przeprowadzonego w 2015 roku przez instytut Millward Brown na zlecenie Work Service S.A. wynika, że ponad 20% aktywnych lub potencjalnych uczestników polskiego rynku pracy rozważa emigrację zarobkową, przy czym 63% z nich to osoby młode (poniżej 35 roku życia). Natomiast odsetek osób zdecydowanych na emigrację w porównaniu do roku 2014 wzrósł z 5% do 6,4%, tj. z 1,025 mln do 1,275 mln osób²¹.

Trzeba tu jednak zaznaczyć, że przytoczony wyżej pogląd S. Vertoveca uwzględnia tylko jedną stronę tego zjawiska, tzn. uważa migrację za bodziec do częstszego ubiegania się o wielokrotne obywatelstwo. Tymczasem perspektywa prawna każe zwrócić uwagę, że migracja wpływa na popularność multiobywatelstwa w sposób dwutorowy – nie tylko przyczynia się do samego pożądanego posiadania obywatelstwa więcej niż jednego państwa przez migrantów (perspektywa socjologiczna), ale bywa bezpośrednią przyczyną występowania wielokrotnego obywatelstwa, bowiem niekompatybilność porządków prawnych poszczególnych państw w zakresie sposobów nabycia obywatelstwa (zwłaszcza w momencie urodzenia) prowadzi do nabywania

¹⁹ Wskaźnik naturalizacji definiuje się jako stosunek całkowitej liczby osób, którym nadano obywatelstwo w ciągu roku, do liczby cudzoziemców mieszkających w danym kraju na początku roku. Trafnie zauważa jednak J. Balicki, że problemem przy używaniu tego wskaźnika są zróżnicowane zasady naturalizacji w poszczególnych państwach członkowskich (J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej. Wyzwania dla polityki integracyjnej*, Warszawa 2010, s. 38).

²⁰ Tryb dostępu: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl#Nabycie_obywatelstwa [24.02.2016].

²¹ Tryb dostępu: <http://www.workservice.pl/Centrum-prasowe/Informacje-prasowe/Ekspert-HR-komentuje/Az-1-2-mln-Polakow-zdecydowanych-na-emigracje-zarobkowa> [24.02.2016].

obywatelstwa więcej niż jednego państwa na podstawie tego samego stanu faktycznego pośrednio wynikającego przecież z migracji²². D. Pudzianowska upatruje w tym wręcz podstawowej przyczyny występowania wielokrotnego obywatelstwa²³.

Polskie prawo dopuszcza posiadanie wielokrotnego obywatelstwa. Obecnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim²⁴ wprost przewiduje sytuację, w której obywatel polski posiada jeszcze obywatelstwo innego państwa, statuując jednocześnie tzw. zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego. Art. 3 ust. 1 tej ustawy stanowi, że obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Z kolei zgodnie z ust. 2, obywatel polski nie może wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej powoływać się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki. Można zatem stwierdzić, że polskie ustawodawstwo dopuszcza posiadanie wielokrotnego obywatelstwa przez obywatela polskiego, ale osobę taką nakazuje traktować w taki sposób, jak gdyby miała ona wyłącznie obywatelstwo polskie. W istocie multiobywatel nie jest więc w prawie polskim żadną oddzielną kategorią podmiotową, bowiem ustawodawca takie kategorie przewiduje tylko dwie – obywatel polski i osoba niebędąca obywatelem polskim (cudzoziemiec²⁵). W tym pierwszym przypadku znaczenie ma wyłącznie fakt posiadania obywatelstwa polskiego, w drugim – brak tego obywatelstwa; dla obu nie ma zaś żadnego znaczenia fakt posiadania obywatelstwa innego państwa (cudzoziemcem w rozumieniu ustawy jest również apatryda).

Tego typu rozwiązanie stanowi przede wszystkim zabezpieczenie interesów państwa, które wprawdzie może zezwalać na nabywanie przez swoich obywateli, w celu realizacji ich własnych interesów faktycznych lub prawnych, obywatelstw innych państw, ale nie powinno z tego tytułu

²² Ł. Kierznowski, E. Stankiewicz, *Wpływ instytucji obywatelstwa na funkcjonowanie społeczeństwa wielokulturowego*, „Drohiczyński Przegląd Naukowy” 2015, nr 7, s. 140; M. Pilich, *Zasada obywatelstwa...*, op. cit., s. 152-153.

²³ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013, s. 107.

²⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. poz. 161 z późn. zm.).

²⁵ Art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. poz. 1650 z późn. zm.) wprowadza definicję legalną cudzoziemca stanowiąc, że jest nim każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Zob. również J. Chlebny (red.), *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 62-63.

ponosić negatywnych skutków w zakresie obowiązków świadczonych mu przez swoich obywateli. Można więc powiedzieć, że dopuszczenie przez ustawodawcę wielokrotnego obywatelstwa w założeniu ma przynieść korzyści obywatelowi, ale jednocześnie nie przynieść strat państwu.

Wynikający z art. 3 ust. 2 zakaz powoływania się ze skutkiem prawnym na posiadane równocześnie obywatelstwo innego państwa i na wynikające z niego prawa i obowiązki oznacza, najprościej mówiąc, zakaz różnicowania sytuacji prawnej multiobywatela w porównaniu do osoby posiadającej wyłącznie polskie obywatelstwo tylko ze względu na sam fakt posiadania wielokrotnego (w tym polskiego) obywatelstwa. Jednak należy podkreślić, że zakaz ten leży po stronie multiobywatela – ustawa wprost stanowi, że to on wobec władz Rzeczypospolitej Polskiej nie może powoływać się na fakt posiadania wielokrotnego obywatelstwa ze skutkiem prawnym. Nie ma natomiast przeszkód, aby to prawodawca ustanawiał ograniczenia w tym zakresie, np. określając, że pewne stanowiska (ze względu na specyfikę wykonywanej pracy) może pełnić osoba posiadająca tylko jedno, polskie obywatelstwo. Dla przykładu można wskazać art. 44 pkt 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu²⁶ lub art. 48 pkt 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym²⁷, które przewidują, że, odpowiednio, służbę w ABW albo AW i służbę w CBA może pełnić osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. W tym przypadku z przytoczonych przepisów *a contrario* wynika skutek prawny w postaci braku możliwości pełnienia takiej służby przez multiobywatela. Tego typu przepisy stanowią jednocześnie *lex specialis* wobec ogólnej zasady z art. 3 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim. Należy jednak podkreślić, że są to przypadki wyjątkowe, szczególnie uzasadnione ważnym interesem państwa. Znacznie częściej spotykany jest sam wymóg posiadania obywatelstwa polskiego niezależnie od posiadania obywatelstwa innego państwa, co ciekawe nawet w przypadku służby wojskowej żołnierza zawodowego²⁸.

²⁶ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (Dz. U. nr 74, poz. 676 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. nr 104, poz. 708 z późn. zm.).

²⁸ Art. 2 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. nr 179 poz. 1750 z późn. zm.); oprócz tego zob. np. art. 61 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. nr 98, poz. 1070 z późn. zm.), art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 227 poz. 1505 z

Oprócz tego polski prawodawca przewidział możliwość utraty obywatelstwa polskiego. Jest to z zasady materia dość delikatna, która, aby uczynić zadość prawom człowieka (wspomnianemu wyżej prawu do obywatelstwa), powinna być tak skonstruowana, by uniemożliwić utratę obywatelstwa z mocy prawa lub z inicjatywy państwa, ale jednocześnie zezwalać na jego utratę (zrzeczenie się), gdy zechce tego sam obywatel, a przy tym wszystkim uwzględniać jeszcze wynikający z prawa międzynarodowego obowiązek przeciwdziałania bezpaństwowości. Ten widoczny jest np. w Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, która w art. 7 ust. 3 stanowi, że Państwo Strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa na mocy ust. 1 i 2 niniejszego artykułu, jeżeli zainteresowana osoba stawałaby się w ten sposób bezpaństwowcem, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 1 pkt b niniejszego artykułu, tj. nabycia obywatelstwa za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy.

Utrata (zrzeczenie się) obywatelstwa jest zagadnieniem szczególnie istotnym w kontekście państw, które w swym ustawodawstwie przewidują zakaz łączenia ich obywatelstwa z obywatelstwem innego kraju. Mimo wzrostu popularności wielokrotnego obywatelstwa, w prawie międzynarodowym nadal pozostawia się szeroką swobodę państwa w zakresie regulacji dot. ewentualnego zakazu łączenia obywatelstw. Znow warto przytoczyć Europejską Konwencję o Obywatelstwie, która w art. 7 ust. 1 stanowi, że Państwo Strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa *ex lege* ani z inicjatywy Państwa Strony, z wyjątkiem, między innymi, dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa. Przepis ten, wraz z cytowanym wyżej art. 7 ust. 3, łączy zasadę przeciwdziałania bezpaństwowości z autonomią państw w zakresie dopuszczalności multiobywatelstwa. W przypadku zakazu łączenia obywatelstwa danego kraju z obywatelstwem innych państw osoba, które chce nabyć obywatelstwo tego kraju, musi zwykle równocześnie zrzec się posiadanego już obywatelstwa. Brak możliwości zrzeczenia się pierwotnego obywatelstwa stanowiłby więc prawny ogranicznik w postaci niemożności nabycia obywatelstwa państwa, które w swym ustawodawstwie na

późn.zm), art. 10 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 z późn. zm.) lub art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31 poz. 206 z późn. zm.).

multiobywatelstwo nie zezwala. Stąd też możliwość zrzeczenia się obywatelstwa, jeśli tylko spełnia warunki przedstawione w poprzednim akapicie, stanowi w istocie zabezpieczenie praw obywatela.

Polski ustrojodawca kwestię utraty obywatelstwa uwzględnił w Konstytucji. Art. 34 ust. 2 stanowi, że obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie. Z kolei zgodnie z art. 137 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Szczegółową procedurę utraty obywatelstwa polskiego reguluje rozdział 6 ustawy o obywatelstwie polskim. Jej dokładny opis nie jest zasadny z punktu widzenia tematyki niniejszego rozdziału, warto jedynie zwrócić uwagę na wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa. Zgodnie z art. 46 ustawy o obywatelstwie polskim, obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci obywatelstwo polskie po uzyskaniu zgody Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Z kolei art. 47 ust. 1 przewiduje, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić obywatelowi polskiemu, na jego wniosek, zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Art. 51 ust. 1 stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub odmawia jej wyrażenia w formie postanowienia.

Prawodawca przyznał więc Prezydentowi RP duży margines uznaniowości, bowiem w tym samym stanie faktycznym Prezydent może zarówno wyrazić taką zgodę, jak i odmówić jej wyrażenia, a każde rozstrzygnięcie będzie legalne. Wydaje się jednak, że dyskrejonalność przy wyrażaniu zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego jest zbyt daleko posunięta. Rola państwa powinna ograniczyć się do przeciwdziałania bezpaństwowości i jeśli tylko ten warunek jest spełniony, to trudno znaleźć uzasadnienie dla braku zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Powinna to być decyzja samego obywatela, który zwykle zrzeka się obywatelstwa w celu realizacji swojego interesu faktycznego lub prawnego. Nie jest zadaniem państwa ingerencja w możliwość realizacji tego interesu (choćby był on moralnie naganny), zwłaszcza że zrzeczenie się obywatelstwa polskiego może być warunkiem koniecznym do uzyskania obywatelstwa innego państwa, które nie zezwala na multiobywatelstwo. Tymczasem nawet w takiej sytuacji istnieje możliwość odmowy wyrażenia zgody przez Prezydenta RP, co w praktyce może prowadzić do uniemożliwienia jednostce nabycia obywatelstwa tego państwa. Wątpliwym

jest, czy prerogatywa prezydencka (cechująca się pewną dozą państwowej symboliki i chyba właśnie z tego powodu w pełni dyskrejonalna) powinna w tak dużym stopniu wpływać na sytuację jednostek, zwykle pozostających przecież poza strukturą władz publicznych w odróżnieniu od zakresu zastosowania prawie wszystkich pozostałych prerogatyw.

Współczesne tendencje społeczne, przede wszystkim migracje, pozwalają przypuszczać, że w najbliższych dekadach będziemy obserwować rozwój wielokrotnego obywatelstwa. W parze z tą tendencją, tak jak to się dzieje w ostatnich latach, powinny iść zmiany w prawie wewnętrznym poszczególnych państw, które usuwałyby bariery związane z posiadaniem więcej niż jednego obywatelstwa. Do całego zjawiska autor niniejszego rozdziału podchodzi nieco łagodniej niż niektórzy przedstawiciele doktryny (choć trudno oprzeć się wrażeniu, że stosunek do multiobywatelstwa w dużej mierze determinowany jest dziedziną nauki, jaką zajmują się poszczególni autorzy). W szczególności nie uważa on multiobywatelstwa za zjawisko, które jest szkodliwe i któremu należy zapobiegać²⁹. Jest ono znakiem czasu, który należałoby raczej zaakceptować, niż usilnie mu przeciwdziałać, i dostrzec korzyści, jakie wielokrotne obywatelstwo może przynosić jednostkom.

²⁹ Tak np. M. Chmaj (red.), *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 71; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2011, s. 115-116; D. Pudzianowska, *Obywatelstwo...*, op. cit., s. 107; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2013, s. 245-247.