

WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI

MIĘDZYNARODOWE ASPEKTY OBYWATELSTWA

I. ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Klasyczna definicja państwa, przyjęta na potrzeby prawa międzynarodowego, wyróżnia trzy elementy składowe państwa: terytorium państwowe, ludność i władzę państwową (porządek prawny). Pojęcie ludności wymaga uściślenia — chodzi tu bowiem o tę część ludności zamieszkałej na danym terytorium, która powiązana jest z państwem szczególnym związkiem w postaci obywatelstwa.

Obywatelstwo musi spełniać zatem podwójną funkcję. Z jednej strony określa ono pozycję jednostki w państwie, w odróżnieniu od sytuacji prawnej cudzoziemców, przy czym prawo o obywatelstwie stanowi część prawa konstytucyjnego (problematyka obywatelstwa może być regulowana w pewnym zakresie wprost w konstytucjach poszczególnych państw — rolę taką spełniają np. instytucja „Niemca” w rozumieniu art. 116.1 ustawy zasadniczej RFN czy też przepisy dotyczące nabycia obywatelstwa indyjskiego w art. 5-9 konstytucji Republiki Indii z 1949 r., a w systemach romańskich — część prawa międzynarodowego prywatnego). Z drugiej zaś strony obywatelstwo wyraża związek pomiędzy jednostką i państwem w sferze prawa międzynarodowego. Związek ten ma istotne znaczenie w stosunkach międzynarodowych.

Podstawową kwestią, jaką należy rozstrzygnąć w związku z przedstawioną wyżej problematyką, byłoby stwierdzenie, czy obywatelstwo jest instytucją prawa wewnętrznego, czy prawa międzynarodowego. Obok poglądów skrajnych, których przedstawicielami są A. N. Makarov, uznający wyłączność prawa wewnętrznego¹, czy W. Wengler stojący na stanowisku, że podstawę obywatelstwa stanowi prawo międzynarodowe², szeroko rozpowszechniony jest pogląd, że instytucja obywatelstwa ma

¹ A. N. Makarov, *Staatsangehörigkeit*, w: *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1962, t. III, s. 324; S. W. Czerniczenko, *Meždunarodno-prawowyje woprosy graždanstwa*, Moskwa 1968, s. 17, przytacza podobny pogląd H. Kelsena.

² W. Wengler, *Betrachtungen zum Begriff der Staatsangehörigkeit*, w: *Festschrift für W. Schätzel*, Düsseldorf 1960, s. 547.

charakter dualistyczny³. W sferze prawa wewnętrznego oznacza ono zespół praw i obowiązków wynikających z więzi między jednostką i państwem (Staatsbürgerschaft, citizenship, citoyenneté), natomiast na płaszczyźnie prawa międzynarodowego — przynależność jednostki do określonego państwa (Staatsangehörigkeit, nationality, nationalité). **Konstytucja ta podkreśla element podległości jednostki państwu.**

Sformułowanie takie wydaje się przenosić kwestię regulacji obywatelstwa państwowego w sferę prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Istotnym argumentem na rzecz takiego podejścia do obywatelstwa jest jego związek z państwem. Związek ten ma charakter historyczny (instytucja obywatelstwa 'kształtowała się równolegle z instytucją państwa i w zależności od jego typu'⁴ oraz genetyczny. Obywatelstwo każdego państwa powstaje w momencie powstania tego państwa i jest konsekwencją suwerenności państwowej (pewien wyjątek stanowić tu może obywatelstwo dominiów i protektoratów), a jego istnienie nie jest uzależnione ani od uznania międzynarodowego danego państwa, ani od wydania przez odpowiedni organ państwowy aktu prawnego regulującego obywatelstwo.

Celem niniejszej pracy jest rozważenie, czy regulacja prawna obywatelstwa należy wyłącznie do wewnętrznej kompetencji państw, czy też jest ona w jakimś stopniu ograniczona przez prawo międzynarodowe. **Kwestia ta jest o tyle skomplikowana, że problem obywatelstwa w stosunkowo niewielkim stopniu jest przedmiotem międzynarodowego prawa umownego, a większość zasad przedstawionych w dalszym ciągu pracy ma charakter zwyczajowy i wykształciła się w praktyce międzynarodowej, zwłaszcza w orzecznictwie sądów i trybunałów międzynarodowych.** Zakres ograniczeń swobody regulacji prawa o obywatelstwie ma dodatkowe znaczenie ze względu na toczącą się aktualnie dyskusję na temat potrzeby zmian w ustawie o obywatelstwie polskim z 1962 roku.

Zasada kompetencji państw w dziedzinie regulacji obywatelstwa, od dawna dostrzegana przez doktrynę prawa międzynarodowego, wcześniej znalazła potwierdzenie w praktyce międzynarodowej. W roku 1923 Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej rozpatrywał kwestię kompetencji Rady Ligi Narodów do rozstrzygnięcia sporu między Wielką Brytanią i Francją, wynikłego w związku z wydaniem przez rząd francuski dekretów regulujących zagadnienia obywatelstwa w protektoratach francuskich Maroko i Tunezji. Na mocy tych dekretów dzieci obywateli

³ A. Verdross, *Völkerrecht*, Wien 1955, s. 234; W. Ramus, *Pojęcie obywatelstwa (spór wokół istoty przynależności państwowej)*, PiP 1977, nr 6, s. 35 i nast.

⁴ Na temat historycznego ujęcia związków między obywatelstwem i państwem zob. F. Ferré, *Réflexions sur la notion de nationalité*, *Revue Critique de Droit international privé* (dalej: RCDIP), 64(1975), nr 2, s. 197; R. Grawert, *Staat und Staatsangehörigkeit*, Berlin 1973, *passim*.

brytyjskich zamieszkałych w protektoratach nabywały *iure soli*  obywatelstwo francuskie, o ile chociaż jedno z ich rodziców było również urodzone w protektoracie. W wydanej dnia 7 lutego 1923 r. opinii doradczej⁵ STSM stwierdził, że jakkolwiek zagadnienia obywatelstwa pozostają wyłącznie w kompetencji wewnętrznej poszczególnych państw, w tym przypadku jednak spór miał charakter międzynarodowy, ponieważ Wielka Brytania i Francja były stronami pewnych umów, które wykluczały możliwość stosowania dekretów rządu o obywatelstwie w stosunku do obywateli brytyjskich. Z opinii STSM wynika zatem, że swoboda regulacji wewnętrznej państw może być ograniczona postanowieniami umów międzynarodowych. Identyczne stanowisko zaprezentował STSM w wydanej 15 września 1923 r. opinii doradczej w sprawie nabycia obywatelstwa polskiego⁶.

Koncepcja wyłączności prawa wewnętrznego z zastrzeżeniem ewentualnych ograniczeń międzynarodowoprawnych została powszechnie zaakceptowana przez doktrynę⁷. Znalazła ona również wyraz w art. 2 tzw. projektu harwardzkiego konwencji o obywatelstwie, opracowanego przez grupę naukowców z uniwersytetu Harvard w latach dwudziestych XX w.⁸ Pewne kontrowersje zasada ta wzbudziła w czasie obrad konferencji haskiej na temat obywatelstwa w 1930 r. Przyjęty ostatecznie dnia 12 kwietnia projekt konwencji (umowa ta nie weszła w życie z powodu braku odpowiedniej ilości ratyfikacji, uważana jest jednak za kodyfikację prawa zwyczajowego) stwierdzał w art. 1 i 2, że każde państwo ma prawo samodzielnie rozstrzygać, kto jest jego obywatelem, a wszelkie spory w tym zakresie mogą być rozwiązywane wyłącznie w oparciu o prawo wewnętrzne danego państwa. W dalszym ciągu cytowane przepisy stanowią jednak, że swoboda regulacji może być ograniczo-

⁵ PCIJ Publ., series B, No 4, s. 24.

⁶ Ibidem, No 7, s. 16. Niemcy zakwestionowały wykładnię pojęcia „stałe miejsce zamieszkania” w związku z art. 91 traktatu wersalskiego. Wykładnia tego przepisu przez stronę polską ograniczyła możliwości nabycia obywatelstwa polskiego przez Niemców osiadłych na terenach przypadłych Polsce po 1908 r. W wyniku rozstrzygnięcia spornych kwestii przez Radę Ligi Narodów i STSM podpisana została kompromisowa konwencja polsko-niemiecka w sprawie obywatelstwa i opcji z 30 sierpnia 1924 r. (Dz. U. 1925, nr 21, poz. 148).

⁷ Zob. np. P. Weis, *Nationality and statelessness in international law*, Alphen a. d. Rijn 1979, s. 63; P. Lagarde, *La nationalité française*, Paris 1975, s. 7; B. Dubois, *Die Frage der völkerrechtlichen Schranken landesrechtlichen Regelung der Staatsangehörigkeit*, Bern 1955, s. 23-25; W. Szewcow, *Citizenship of the USSR*, Moskwa 1979, s. 55; G. Perrin, *Les conditions de validité de la nationalité en droit international public*, w: *Etudes en hommage à Paul Guggenheim*, Genève 1968, s. 853, passim; Ko Swan Sik, *Nationality in public international law*, Netherlands International Law Review 29(1982), nr 1, s. 101.

⁸ *Draft Convention on Nationality*, by Harvard Law School's Research on International Law, American Journal of International Law (dalej: AJIL) 1929, Supplement.

na przez umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy oraz ogólne zasady prawa międzynarodowego⁹.

Zarówno oba projekty kodyfikacji prawa o obywatelstwie, jak i orzecznictwo sądów międzynarodowych oraz sądów wewnętrznych poszczególnych państw, pozwalają na stwierdzenie, że w praktyce międzynarodowej wykształciła się norma prawa zwyczajowego, z jednej strony zastrzegająca obywatelstwo dla wewnętrznej kompetencji legislacyjnej poszczególnych państw, z drugiej zaś strony ograniczająca swobodę regulacji na mocy odpowiednich norm prawa międzynarodowego. Przyjęcie takiej tezy pociąga za sobą istotne konsekwencje praktyczne. Przede wszystkim oznacza to, że o posiadaniu przez daną osobę obywatelstwa może rozstrzygać wyłącznie prawo wewnętrzne zainteresowanego państwa, a regulacja taka nie może być kwestionowana przez inne państwa (wyjątek stanowią przypadki, gdy regulacja prawa wewnętrznego jest sprzeczna z prawem międzynarodowym). Nabycie obywatelstwa w zasadzie (poza naturalizacją) nie jest uzależnione od woli zainteresowanego, następuje ono automatycznie, o ile spełnione zostaną warunki określone w prawie wewnętrznym. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma znaczenia, czy obywatelstwo jest regulowane jednym, czy też kilkoma aktami prawnymi. Można natomiast dyskutować, czy zgodna z prawem międzynarodowym jest regulacja wprowadzająca kilka kategorii obywateli różniących się 'między sobą zakresem uprawnień (praktyka ta jest stosowana od dawna w ustawodawstwie brytyjskim, gdzie jest konsekwencją rozpadu Imperium).

Istotne jest również zastrzeżenie, że żadne państwo nie może wkra-
czać w dziedzinę zastrzeżoną dla kompetencji innych państw, co jest
konsekwencją zasady suwerennej równości państw w prawie międzyna-
rodowym. Wynika stąd zakaz regulacji przez jedno państwo warunków
nabycia i utraty obywatelstwa innego państwa oraz zakaz rozciągania
przez jedno państwo swego obywatelstwa na obywateli innego państwa.
Żadne państwo nie jest również uprawnione do rozciągania swego oby-
watelstwa na terenie, na którym nie sprawuje pełnej suwerenności (np.
na obszary znajdujące się pod okupacją wojskową). Wszystkie te zasady
nie zostały skodyfikowane i mają jedynie charakter zwyczajowy. Zna-
lazły one potwierdzenie w praktyce międzynarodowej, m. in. Komisja
Mieszana Francusko-Meksykańska w sentencji w sprawie Pinsona z 10
października 1928 r. stwierdziła, że nie będzie stosować prawa meksykań-
skiego, które rozciągało swą moc na obywateli innych państw¹⁰.

⁹ Tekst konwencji zob. League of Nations Treaty Series 179, 89; tekst polski Dz. U. 1937, nr 47, poz. 361.

¹⁰ A. N. Makarov, *Régies générales du droit de la nationalité*, Recueil des Cours. Académie de Droit International (dalej: RCADI), 74(1949), s. 325. Na temat prawa zwyczajowego zob. J. de Burlet, *De l'importance d'un droit international coutumier de la nationalité*, RCDIP 67(1978), z. 2, s. 305.

W praktyce międzynarodowej wykształcone zostały ogólne zasady dotyczące ograniczenia swobody regulacji wewnętrznoprawnej prawa o obywatelstwie. Zgodność prawa wewnętrznego poszczególnych państw z tymi zasadami¹¹ jest podstawowym warunkiem powszechnego uznania regulacji wewnętrznej w stosunkach międzynarodowych. Zasady te dotyczą sposobów nabycia i utraty obywatelstwa, skutków zmian terytorialnych w zakresie obywatelstwa, bezpieczeństwa i wielopaństwowości oraz zakresu stosowania zasady efektywności w odniesieniu do obywatelstwa. Przedstawienie tych ograniczeń jest podstawowym celem artykułu.

II. ZASADY NABYCIA I UTRATY OBYWATELSTWA

Systemy prawne poszczególnych państw opierają się albo na zasadzie terytorialnej (*ius soli*), albo na zasadzie krwi (*ius sanguinis*), zwanej też w literaturze zasadą pochodzenia. Współcześnie jednak żadne państwo nie przyjęło jednej z tych zasad jako wyłącznej (wg danych z 1950 r. cztery państwa stosowały zasadę *iuris sanguinis* bez żadnych odstępstw na rzecz *ius soli*). Zazwyczaj ustawy o obywatelstwie stosują systemy mieszane z przewagą jednej z reguł. Zasada *iuris sanguinis* została szeroko uwzględniona w ustawodawstwie państw o silnych tradycjach państwowych (Włochy, Hiszpania), natomiast zasada terytorialna, wykształcona w systemach feudalnych, stosowana jest w państwach związanych z systemem *common law* (Wlk. Brytania, USA, dominia brytyjskie) oraz w państwach latynoamerykańskich. Nabycie obywatelstwa na zasadzie terytorialnej nie może jednak obejmować osób oficjalnie akredytowanych w danym państwie (np. dyplomatów). Przepisy prawa wewnętrznego mogą jednocześnie wyłączać prawo pewnych rodzajów osób do nabycia obywatelstwa, z zastrzeżeniem, że wyłączenia te muszą być zgodne z międzynarodowoprawnym zakazem dyskryminacji.

Współcześnie coraz mniejsza ilość systemów prawnych dopuszcza możliwość automatycznego nabycia obywatelstwa w wyniku czynności prawnych prawa prywatnego (rodzinnego). Przede wszystkim dotyczy to nabycia przez żonę obywatelstwa męża w związku z zawarciem małżeństwa z obcokrajowcem, gdzie automatyzm został zastąpiony daleko idącymi ułatwieniami przy naturalizacji. Znaczny wpływ na takie ukształtowanie rozwiązań w poszczególnych systemach prawnych miało przyjęcie w prawie międzynarodowym zasady równouprawnienia kobiety i mężczyzny (m. in. w preambule Karty NZ oraz w art. 2 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹¹) oraz podpisanie konwencji haskiej o obywatelstwie

¹¹ Rez. Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 777 i 778 z 10 grudnia 1948 r.; tekst polski zob. Zbiór dokumentów 1958, nr 10 - 12, s. 1.

kobiet zamężnych z 1957 r.¹² Jednocześnie utrzymano zasadę nabycia automatycznego obywatelstwa przysposabiającego przez przysposobianego.

Możliwe jest wreszcie nabycie obywatelstwa na mocy indywidualnej decyzji właściwego według przepisów prawa wewnętrznego organu państwowego (zwykle rządu lub organów sądowych, rzadziej legislatywy). Decyzja ta może być uzależniona od dopełnienia pewnych wymaganych przez prawo warunków (mogą być nimi wpływ określonego czasu, podczas którego zainteresowana osoba musi mieć (miejsce zamieszkania lub domicyl na terytorium danego państwa, znajomość języka, określone wyznanie, osiągnięcie pewnego wieku itp.), ma ona wówczas charakter naturalizacji, bądź też może być wydana w sytuacjach szczególnych (np. za wybitne zasługi dla państwa, odbywanie służby wojskowej w jego siłach zbrojnych itp.). Swoboda naturalizacji i nadania obywatelstwa jest ograniczona pewnymi szczegółowymi zasadami zwyczajowymi. W pierwszym rzędzie nie wolno naturalizować osoby pełnoletniej bez jej zgody (wyrazem tej zasady był m. in. art. 15 projektu harwardzkiego). Należy ponadto brać pod uwagę tendencję do unikania przypadków dwupaństwowości, występującą we współczesnym prawie międzynarodowym, oraz konieczność istnienia efektywnego związku między państwem nadającym obywatelstwo i jednostką.

Do indywidualnych sposobów utraty obywatelstwa należą zrzeczenie się obywatelstwa S pozbawienie obywatelstwa. Instytucja zrzeczenia się znajduje pośrednio oparcie w postanowieniach art. XIII i XV Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. Wspomniane postanowienia stwierdzają, że każda osoba ma prawo do posiadania obywatelstwa i do jego zmiany, a także do swobodnego opuszczania terytorium państwa ojczystego. Rezolucja ta nie ma charakteru prawnego, a postanowienia te nie zostały później powtórzone w żadnej konwencji międzynarodowej. Pomimo to prawo do zrzeczenia się obywatelstwa uznawane jest w wielu systemach prawnych (m. in. w prawie USA, brytyjskim i zachodnioniemieckim). Poszczególne państwa mogą wprowadzać ograniczenia swobody korzystania z tego prawa, ograniczenia te muszą być zgodne z zasadą niedyskryminacji i nie mogą mieć charakteru szykan w stosunku do jednostek i grup obywateli. W państwach socjalistycznych stosuje się w miejsce zrzeczenia się obywatelstwa konstrukcję zwolnienia z obywatelstwa, w pełniejszy sposób zabezpieczającą interesy państwa i pozwalającą na dowolne kształtowanie zasad polityki emigracyjnej.

W szczególnych przypadkach, ściśle określonych przepisami ustaw o obywatelstwie, dane państwo ma prawo pozbawić obywatelstwa okre-

¹² Dz. U. 1959, nr 56, poz. 334 i 335. 1. Brownlie, *Principles of public international law*, Oxford 1973, s. 372, podaje, że przed podpisaniem tej konwencji zasada automatycznej zmiany obywatelstwa mężatek obowiązywała w 22 państwach, a w dalszych 44 była w nieznacznym stopniu ograniczona.

ślone osoby (zazwyczaj ma to miejsce w przypadkach naruszenia obowiązku wierności państwu). Z punktu widzenia prawa międzynarodowego należy wyróżnić dwa rodzaje ograniczeń swobody działania państwa w tym zakresie. Po pierwsze, należy brać pod uwagę istniejącą w prawie międzynarodowym tendencję do ograniczania i eliminowania przypadków bezpaństwowości, w związku z czym pozbawienie obywatelstwa nie może powodować, że dana osoba stanie się apatrydą. Po drugie, należy brać pod uwagę zakres międzynarodowoprawnej ochrony praw człowieka. Oprócz wspomnianych wyżej postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, znajdują tu zastosowanie postanowienia art. X i XI tego aktu, przewidujące uprawnienie każdego człowieka do obrony i dochodzenia swych uprawnień, a także art. 12 Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich z 1966 r., który stwierdza, że nikt nie może być arbitralnie pozbawiony prawa wjazdu do swego kraju¹³.

Ustawodawstwa poszczególnych państw mogą dopuszczać ponadto automatyczną utratę obywatelstwa w wyniku podjęcia przez daną osobę pewnych działań lub czynności prawnych, np. naturalizacji w innym państwie, wstąpienia do obcej służby państwowej lub wojskowej, repatriacji, małżeństwa z obcokrajowcem czy też przysposobienia przez obywatela innego państwa. Należy jednak stwierdzić, że instytucje te nie stanowiły dotąd przedmiotu szczególnego zainteresowania praktyki międzynarodowej. Podstawowym wymogiem, jaki muszą one spełniać, jest jedynie nienaruszanie kompetencji innych państw.

III. SKUTKI ZMIAN TERYTORIALNYCH W STOSUNKU DO OBYWATELSTWA

Ponieważ obywatelstwo określa sytuację prawną jednostek w sferze prawa wewnętrznego i międzynarodowego, ma ono charakter zindywidualizowany. Wyjątek stanowi zmiana obywatelstwa w związku ze zmianami terytorialnymi (sukcesją państw).

Pojęcie sukcesji państw zostało zdefiniowane w trakcie prac kodyfikacyjnych prowadzonych przez Komisję Prawa Międzynarodowego; definicje tego pojęcia zostały zamieszczone w art. 2.1.b. konwencji wiedeńskiej o sukcesji państw w odniesieniu do traktatów z 1978 r.¹⁴ oraz art. 2.1.a. konwencji o sukcesji państw w odniesieniu do własności państwowej, archiwów państwowych i długów państwowych z 1978 r.¹⁵

¹³ Dz. U. 1977, nr 38, poz. 167. Na temat obywatelstwa w kontekście praw człowieka zob. A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa—Poznań 1982, s. 147; H. I. Uibopuu, *Das Recht des Einzelmenschen auf eine Staatsangehörigkeit. Art. 15 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte*, AWR Bulletin 16(1978), z. 1/2, s. 35.

¹⁴ Dok. A/Conf. 80/31.

¹⁵ Dok. A/CN.428.

Oznacza ono „zastąpienie jednego państwa przez inne w odpowiedzialności za międzynarodowe stosunki danego terytorium”, to jest wygaśnięcie praw i obowiązków poprzednika w związku z ustaniem jego suwerenności na danym terytorium i powstanie w to miejsce odpowiednich praw i obowiązków nowego suwerena—sukcesora.

Zagadnienie obywatelstwa zostało wyłączone z zakresu prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad sukcesją ze względu na to, że w zasadzie należy ono do kompetencji wewnętrznej poszczególnych państw¹⁶. Wysłunięty został również argument, że bardzo trudno byłoby uzgodnić szczegółowe przepisy dotyczące wpływu sukcesji państw na obywatelstwo, pomimo generalnej zgodności co do istnienia ogólnej normy prawa zwyczajowego, regulującej to zagadnienie.

Los ludności zamieszkującej cedowane terytorium nie budził wątpliwości w starożytności i średniowieczu, kiedy to ludność ta powiązana była z władcą podporządkowaniem personalnym. Istotnego znaczenia problem losów ludności nabral w końcu XVIII w., kiedy to wraz z powstaniem nowoczesnego państwa narodowego wykształciło się pojęcie obywatelstwa jako związku jednostki z państwem.

Ustalenie, czy istnieje reguła prawa międzynarodowego rozstrzygająca o obywatelstwie ludności w przypadkach sukcesji państw, ma duże znaczenie praktyczne. W oparciu o tę regułę rozstrzygana będzie kwestia ochrony dyplomatycznej i statutu personalnego w prawie międzynarodowym prywatnym. Nierozwiązanie tego problemu może prowadzić do powstania na szeroką skalę zjawiska wielopaństwowości lub bezpaństwowości. Ponieważ jednak może zaistnieć sytuacja, w której obywatelstwo ludności związanej z terytorium zmieniającym suwerena nie będzie uregulowane w traktacie pomiędzy poprzednikiem i sukcesorem, oraz nie obowiązuje żadna umowa wielostronna dotycząca tego zagadnienia, stwierdzenie obowiązywania normy zwyczajowej może rozstrzygać o konieczności wprowadzenia zmian w ustawodawstwie poprzednika czy sukcesora, może też stanowić podstawę odpowiedzialności międzynarodowej. Przedmiotem sporu wówczas jest stwierdzenie, czy w związku z sukcesją państw następuje automatyczna zmiana obywatelstwa osób związanych w określony sposób z terytorium, czy też nabycie obywatelstwa sukcesora przez te osoby uzależnione jest od wydania odpowiedniego aktu prawa wewnętrznego.

Za brakiem automatyzmu wydaje się przemawiać przede wszystkim zasada wyłącznej kompetencji poszczególnych państw w zakresie regulacji obywatelstwa. Z zasady suwerenności państw wynika też uprawnienie sukcesora do sprawowania kontroli nad osobami nabywającymi jego

¹⁶ Zob. W. Czapliński, *Sukcesja państw w sprawach innych niż traktaty*, *Sprawy Międzynarodowe* 36(1983), nr 4, s. 86; W. Fiedler, *Die Konventionen zum Recht der Staatensukzession*, *German Yearbook of International Law* 24(1981), s. 22.

obywatelstwo. Spotkać można również tezę, że jeżeli w prawie międzynarodowym istniałaby zasada automatyzmu, nie byłoby potrzeby zamieszczania odpowiednich postanowień potwierdzających zmianę obywatelstwa w umowach dotyczących sukcesji państw. Argumentacja ta nie jest jednak przekonująca. Obywatelstwo jest genetycznie związane z państwem. Nie ulega więc wątpliwości, że jeżeli sukcesor jest państwem nowym, jego obywatelstwo powstaje w chwili powstania tego państwa i obejmuje ludność zamieszkującą jego terytorium. Bardziej skomplikowany jest przypadek cesji. Ponieważ współcześnie cesja ma miejsce na mocy umowy międzynarodowej, poprzednik zrzeka się suwerenności nad cedowanym terytorium, a przez to przestaje istnieć efektywny związek między poprzednikiem a ludnością, która przeszła pod suwerenną władzę sukcesora.

Zasada automatycznej zmiany obywatelstwa w przypadku sukcesji państw spełnia warunki normy zwyczajowej. Znalazła ona powszechne potwierdzenie w praktyce międzynarodowej. Oparte na niej były m. in. postanowienia dotyczące zmian terytorialnych w traktatach paryskich z roku 1814, w traktacie pokoju między Francją i Prusami z 1871 r., w traktatach pokoju i traktatach mniejszościowych zawartych po I wojnie światowej, w traktacie pokoju z Włochami z 1947 r. oraz inne umowy¹⁷. Na podstawie tej zasady wydano szereg orzeczeń sądów międzynarodowych oraz organów sądowych poszczególnych państw: Wlk. Brytanii, Francji, USA, Niemiec itp. Na zasadzie automatyzmu oparta jest również francuska ustawa o obywatelstwie z 1973 r. (art. 12). Praktyka ta jest niemal powszechna — zasada automatyzmu została odrzucona jedynie w nielicznych umowach międzynarodowych i orzecznictwie sądów (w tym w umowach zawartych po II wojnie światowej przez RFN z Belgią i Holandią oraz w orzeczeniach trybunałów federalnych). W wielu przypadkach sądy, wydając orzeczenia, wskazywały wyraźnie na obowiązywanie zasady automatyzmu jako zasady zwyczajowej.

Istnienie zasady automatyzmu budziło natomiast spory w doktrynie prawa międzynarodowego. Przeciwnikami tej zasady są np. R. Graupner K. Zemanek, A. Verdross, D. P. O'Connell i nieliczna grupa innych autorów, przede wszystkim niemieckich¹⁸. Pośrednie stanowisko zajmuje

¹⁷ Interesujące przykłady umów międzynarodowych i orzeczeń sądowych przytaczają np. H. A. Schmidt, *Staatsangehörigkeitswechsel bei Staatensukzessionen*, rozprawa doktorska, Kiel 1966, passim, oraz H. J. Jellinek, *Die automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch völkerrechtlichen Vorgänge*, Berlin-Detmold—Köln 1951, s. 69 i nast.

¹⁸ Zob. zwłaszcza R. Graupner, *Nationality and State succession*, Transactions of Grotius Society, London 1947, t. 32, s. 91 - 94; K. Zemanek, *State succession after decolonisation*, RCADI 116(1965), s. 274-275; E. Menzel, K. Ipsen, *Völkerrecht*, München 1979, s. 192 - 193; raport generalnego sprawozdawcy Komisji Prawa Międzynarodowego na temat sukcesji państw w sprawach innych niż traktaty, M. Bed-

P. Weis¹⁹, który uważa, że o obywatelstwie decyduje prawo wewnętrzne, jednakże można mówić o istnieniu w prawie międzynarodowym domniemania, że prawo wewnętrzne nadaje obywatelstwo automatycznie osobom zamieszkującym nabyte terytorium (byłaby to zatem forma zbiorowej naturalizacji). Niejednoznaczne stanowisko zajęły również art. 18 projektu harwardzkiego, a wśród aktów prawa wewnętrznego — art. 11 ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1948 r. (przejęty również w nowej ustawie z 1981 r.). Projekt harwardzki stwierdza, że osoby mieszkające na terytorium cedowanym nabywają obywatelstwo sukcesora, chyba że zrzekną się tego uprawnienia zgodnie z prawem wewnętrznym sukcesora. Sformułowanie takie zdaje się przenosić zagadnienie nabycia obywatelstwa na grunt prawa wewnętrznego sukcesora. Powoływany przepis ustawy brytyjskiej stanowi natomiast, że w przypadku rozciągnięcia suwerenności brytyjskiej na nowe terytorium, odpowiedni akt prawa wewnętrznego (Order in Council) określi, jakie kategorie osób nabędą obywatelstwo brytyjskie. Pomimo sporów doktrynalnych orzecznictwo sądów brytyjskich na gruncie ustawy z 1948 r. stało się zgodnie po stronie zasady automatyzmu.

Większość przedstawicieli nauki prezentuje jednakże pogląd, że zmiana obywatelstwa następuje automatycznie, a wszelkie akty prawa wewnętrznego mają znaczenie wyłącznie deklaratywne. Zwolennikami tej tezy są m. in. I. Brownlie, Ch. Rousseau, E. J. Castrén, P. Guggenheim, S. W. Czerniczenko, F. Mann, S. Bastid i inni²⁰.

Uznanie zasady automatyzmu pociąga za sobą w konsekwencji stwierdzenie, że w momencie nabycia obywatelstwa sukcesora wygasa obywatelstwo poprzednika i że następuje to automatycznie. Nie jest wymagane wydanie przez poprzednika aktu prawa wewnętrznego dotyczącego pozbawienia obywatelstwa osób związanych z danym terytorium.

Pewne trudności powoduje wyznaczenie momentu, w którym ludność nabywa obywatelstwo sukcesora. Praktyka międzynarodowa wypracowała tu pewne generalne reguły: jeżeli zmiany terytorialne następują na

jaoui, *Yearbook of the International Law Commission* 1968, vol. II, s. 114; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1976, s. 500; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, München 1960, s. 253; D. P. O'Connell, *The Succession of States in Municipal Law and International Law*, Cambridge 1967, t. I, s. 501.

¹⁹ P. Weis: Nationality, s. 144. Podobne stanowisko zajął też M. Hudson, generalny sprawozdawca Komisji Prawa Międzynarodowego w czasie prac na temat bezpieczeństwa, w swym raporcie z dnia 21 lutego 1952 r. (dok. A/CN. 4/50, s. 17).

²⁰ Zob. F. A. Mann, *The effect of changes of sovereignty upon nationality*, w: *Studies on international law*, Oxford 1973, s. 515; I. Brownlie, *The relations of nationality in public international law*, *British Yearbook of International Law* 1963, s. 320; S. W. Czerniczenko, *Międzynarodno-prawowyje*, s. 66-67; Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris 1979, pkt 191; E. J. Castrén, *Aspects récents de la succession d'états*, RCADI 78(1951), s. 486 i inni.

mocy umowy międzynarodowej, zamiana obywatelstwa ma miejsce w momencie określonym w tej umowie²¹ bądź w momencie wejścia tej umowy w życie. Jeżeli natomiast zmiana suwerena terytorium następuje na innej podstawie, zmiana obywatelstwa następuje w momencie objęcia terytorium w efektywne władanie przez sukcesora.

Również w różny sposób określa się krąg osób, których obywatelstwo ulega zmianie. Istotną rolę odgrywają tutaj miejsce urodzenia lub miejsce zamieszkania na terytorium zmieniającymi suwerena, które to kryteria mogą występować albo jako odrębne kategorie, albo w połączeniu między sobą lub z innymi, dodatkowymi kryteriami²². Najczęściej stosowanym kryterium jest **domicyl** na terytorium podlegającym sukcesji. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w traktacie wersalskim (np. art. 84, dotyczący cesji na rzecz Czechosłowacji, art. 91 — na rzecz Polski, art. 100 — dotyczący obywatelstwa Wolnego Miasta Gdańska) i w traktacie pokoju z Bułgarią w Neuilly z 1919 r., w przepisach traktatu pokoju z Włochami z 1947 r. (ogólna norma w tej sprawie zawarta w art. 19), powszechnie stosowane było także w praktyce amerykańskiej i brytyjskiej. Specyficzne kryterium przyjęte w traktatach pokoju z Austrią w St. Germain z 1919 r. i z Węgrami w Trianon z 1920 r., związane było z instytucją indygenatu komunalnego (związku jednostki z gminą, silniejszego niż miejsce zamieszkania), stanowiącego podstawową konstytucję w prawie o obywatelstwie Austro-Węgier. Generalnie można więc stwierdzić, że w przypadkach częściowej sukcesji państw zmiana obywatelstwa obejmuje osoby zamieszkujące na terytorium zmieniającym suwerena, natomiast przy całkowitej sukcesji państw osoby urodzone na tym terytorium, o ile nie nabyły przedtem obywatelstwa państwa innego niż sukcesor. Warunkiem nabycia nowego obywatelstwa jest posiadanie obywatelstwa poprzednika. Zmiana nie dotyczy obywateli państw trzecich związanych (zamieszkujących lub urodzonych) z terytorium zmieniającym suwerena. Rozstrzygnięcia wymaga też problem osób posiadających obywatelstwo poprzednika, ale zamieszkujących poza jego granicami (emigrantów). W przypadku częściowej sukcesji państw pozostają oni nadal obywatelami poprzednika, przy sukcesji całkowitej natomiast jeżeli sukcesorem jest, jedno państwo, nabywają obywatelstwo sukcesora, jeżeli natomiast sukcesorów jest kilku, zainteresowanym osobom przysługiwać będzie prawo opcji (chyba, że kwestia ta zostanie inaczej uregulowana w umowie sukcesyjnej).

²¹ Np. art. 19 traktatu pokoju z Włochami z 1947 r. (United Nations Treaty Series 49, 3), określający sytuację ludności na terytoriach cedowanych przez Włochy na rzecz innych państw, przewidywał termin 3-miesięczny.

²² Tego rodzaju różnice szczegółowe między poszczególnymi rozwiązaniami nie podważają mocy obowiązującej zasady automatyzmu jako reguły międzynarodowego prawa (zwyczajowego). Praktyka państw i organów międzynarodowych jest bowiem zgodna co do zasady ogólnej.

Szczególne znaczenie w miarę rozwoju międzynarodowoprawnej ochrony praw człowieka zyskuje instytucja opcji, zwłaszcza w związku z sukcesją państw. Pojęcie opcji oznacza „prawo przyznane na podstawie umowy międzynarodowej w związku ze zmianami terytorialnymi mieszkańcom terytorium odstępowanego do dokonania wyboru w określonym terminie między dotychczasowym obywatelstwem a obywatelstwem nowego suwerena”²³. Na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego nie można jednak mówić o obowiązku zapewnienia opcji czy też o zwyczajowym zagwarantowaniu tego uprawnienia²⁴. Opcja musi zawsze mieć podstawę w umowie międzynarodowej między poprzednikiem i sukcesorem, a w wyjątkowych przypadkach w decyzji trybunału międzynarodowego²⁵. Trudno więc zgodzić się z L. Gelbergiem²⁶, który uważa za opcję nabycie obywatelstwa polskiego przez autochtoniczną ludność narodowości polskiej na Ziemiach Zachodnich i Północnych na zindywidualizowanych warunkach ustawy polskiej z 28 kwietnia 1946 r. Nadanie obywatelstwa polskiego było konsekwencją decyzji poczdamskich. Ludność ziem nabytych przez Polskę nabyła polskie obywatelstwo automatycznie, spod tego nabycia wyłączone były jednak osoby podlegające wysiedleniu. Krąg tych osób miała określić właśnie polska ustawa z 1946 r.

W praktyce można spotkać dwa typy opcji: na rzecz nabycia nowego obywatelstwa (typ ten występuje stosunkowo rzadko, a opcja ma wówczas znaczenie konstytutywne) lub na rzecz zachowania obywatelstwa poprzednika (o charakterze deklaratywnym). Na gruncie zasady automatycznego nabycia obywatelstwa w przypadkach sukcesji państw prawidłowa jest formuła druga (przyjęta np. w traktacie wersalskim). Osoby, które zadecydują w określonym terminie o pozostaniu przy dotychczasowym obywatelstwie, powinny być traktowane, jakby w ogóle nie nabywały obywatelstwa sukcesora. Podlegają one jednak ochronie międzynarodowej i na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego sukcesor nie może żądać opuszczenia przez nie swego terytorium.

Krąg osób uprawnionych do opcji określa się w umowach w sposób analogiczny jak osób automatycznie zmieniających obywatelstwo, przy czym stosuje się tradycyjnie zasadę jedności rodziny.

Od opcji należy odróżnić plebiscyt, którego istota polega na rozstrzygnięciu przez zainteresowaną ludność o przynależności państwowej terytorium (decyzja ludności może być podstawą zawarcia umowy cesyjnej).

²³ Z. Rotocki, *Opcja i plebiscyt a samostanowienie ludności w tradycyjnym prawie międzynarodowym*, *Studia Prawnicze* 1972, z. 34, s. 130.

²⁴ Ch. Rousseau, *Droit*, pkt 194; D. P. O'Connell, *The succession*, s. 529.

²⁵ Inaczej K. H. Messen, *Die Option der Staatsangehörigkeit*, Berlin 1966, s. 66. Niesłusznie, ponieważ opcja na podstawie prawa wewnętrznego, będzie tylko formą naturalizacji lub zrzeczenia się obywatelstwa.

²⁶ L. Gelberg, *Normalizacja stosunków PRL—RFN*, Warszawa 1978, s. 135.

IV. ZAGADNIENIE PODWÓJNEGO OBYWATELSTWA I BEZPAŃSTWOWOŚCI

Zjawiska podwójnego obywatelstwa i bezpieczeństwa związane są z sytuacjami nienormalnymi, określanymi zwykle jako konflikty ustaw o obywatelstwie. Zjawiska te nie są sprzeczne z prawem międzynarodowym, lecz ze względu na wynikające z nich konsekwencje podejmowane są działania w celu ich ograniczenia i wyeliminowania.

Dwupaństwowość powstaje w sytuacji, gdy dana osoba posiada zgodnie z ustawodawstwem wewnętrznym obywatelstwo dwóch różnych państw. Może do niej dojść w momencie urodzin danej osoby bądź też w wyniku czynności prawnych w późniejszym okresie. Częściej bi-patrydą staje się dziecko obywateli państwa, którego ustawodawstwo oparte jest na zasadzie *ius sanguinis*, urodzone na terytorium państwa, którego ustawodawstwo przyjęło zasadę *ius soli*. W przypadku osób dorosłych do dwupaństwowości dochodzi na ogół w następujących sytuacjach: po pierwsze — kobieta będąca obywatelką państwa, którego ustawodawstwo nie przewiduje automatycznej utraty obywatelstwa przez kobietę w przypadku małżeństwa z cudzoziemcem, może jednocześnie nabyć obywatelstwo męża, jeżeli jego ustawodawstwo ojczyście taką możliwość przewiduje) po drugie — państwo może nadać obywatelstwo obywatelowi innego (państwa bądź taką osobę naturalizować, jeżeli możliwość taka jest przewidziana przez ustawodawstwo wewnętrzne tego państwa (tak np. ustawodawstwo argentyńskie), po trzecie wreszcie — podwójne obywatelstwo powstaje, jeżeli w wyniku zmiany suwerena terytorium mieszkańcy cedowanego obszaru uzyskują obywatelstwo sukcesora, jednocześnie zaś na mocy ustawodawstwa wewnętrznego poprzednika zachowują jego obywatelstwo (sytuacja taka jest wprawdzie niezgodna z prawem międzynarodowym, ponieważ obywatelstwo poprzednika wygasa automatycznie w momencie zmiany suwerena, może ona jednakże wywierać skutki na terytorium poprzednika i państw popierających jego stanowisko).

Pierwsze próby rozwiązywania konfliktów oparte były na zasadach prawa natury. Zaproponował je E. Vattel w połowie XVIII w., a przejęła część doktryny XIX-wiecznej, m. in. J. C. Bluntschli. Autorzy ci sugerowali, że w przypadku konfliktu między obywatelstwem nabytym na podstawie zasady krwi (pochodzenia) i obywatelstwem nabytym według zasady terytorialnej pierwszeństwo przysługuje obywatelstwu „odziedziczonemu”. Przykładem zastosowania tej koncepcji było orzeczenie Stałego Trybunału Arbitrażowego w sprawie Canevaro z 1912 r.²⁷ Trybunał uznał, że Canevaro był w pierwszym rządzie obywatelem włoskim (zgodnie z zasadą *iuris sanguinis*), w dalszej kolejności dopiero obywate-

²⁷ Orzeczenie to omawia D. P. O'Connell, *International Law*, London—New York 1965, s. 744.

lem peruwiańskim (według zasady *iuris soli*). W sentencji Trybunał odwołał się jednak do obywatelstwa „aktywnego”, tj. obywatelstwa, którego dana osoba aktualnie używa, w tym konkretnym przypadku należało uznać prymat obywatelstwa peruwiańskiego. Rozwiązanie w podobnym duchu, acz potraktowane jako reguła pomocnicza, zostało włączone do projektu harwardzkiego jako art. 9.

Druga zasada ukształtowała się na przełomie XIX i XX w. w doktrynie amerykańskiej, a w szczególności w pracach C. Hyde'a. Znalazła ona wyraz w rozwiązaniu podstawowym *ari*. 12 projektu harwardzkiego. Zakładało ono dla każdego bipatrydy możliwość wyboru obywatelstwa po dojrzeniu do pełnoletności. O wyborze miało decydować miejsce stałego zamieszkania danej osoby. Podobne rozwiązanie zaproponowano również w art. 6 konwencji haskiej z 1930 r.

Zasady te miały być w założeniu stosowane powszechnie, jednakże do wejścia w życie konwencji wielostronnej realizującej je w praktyce nie doszło. W tej sytuacji jedyną umową międzynarodową dotyczącą zagadnienia dwupaństwowości mającą stosunkowo szeroki zakres stosowania, stała się konwencja Rady Europy z 6 maja 1963 r. o wyeliminowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa²⁸. Zgodnie z art. 1 tej konwencji, nabycie obywatelstwa jednej ze stron pociąga za sobą utratę dotychczasowego obywatelstwa, art. 2 natomiast przewiduje możliwość zrzeczenia się jednego z posiadanych obywatelstw i zachowania drugiego, przy czym kryterium rozstrzygającym jest miejsce, zamieszkania. Analogiczne konstrukcje zastosowane zostały także w dwustronnych umowach o wyeliminowaniu przypadków dwupaństwowości zawartych przez państwa socjalistyczne między sobą²⁹. Rozwiązanie przyjęte w konwencji Rady Europy i w umowach państw socjalistycznych wzorowane jest na treści zalecenia w sprawie eliminowania dwupaństwowości, wypracowanego w czasie obrad konferencji haskiej na temat obywatelstwa w 1930 r.

Równoległe z próbami wyeliminowania konfliktów praktyka międzynarodowa wypracowała zasady rozwiązywania już istniejących sytuacji spornych oraz ustalenia zasad stosunków między państwami, których obywatelstwa posiada dana osoba. Podstawowa reguła stanowi, że jedno państwo nie może sprawować ochrony dyplomatycznej przeciwko drugiemu państwu, którego obywatelem jest jednocześnie osoba zwracająca się o ochronę. Zasada ta znalazła odbicie w sformułowaniu art. 4 konwencji haskiej o obywatelstwie z 1930 r., w orzecznictwie arbitrażo-

²⁸ Zob. H. Hecker, *Die Regelung der Staatsangehörigkeitsfragen in völkerrechtlichen Verträgen deutscher Staaten in Vergangenheit und Gegenwart*, w: *Recht im Dienst des Friedens*. Festschrift für E. Menzel, Berlin 1975, s. 188.

²⁹ S. W. Czerniczenko, *Mieżdunarodno-prawowyje*, s. 125; G. Riege, *Verträge zur Beseitigung und Verhinderung doppelter Staatsangehörigkeit*, Neue Justiz 26(1972), nr 11, s. 309; J. Balicki, *Prawo międzynarodowe prywatne*, Lublin 1976, s. 52.

wym (np. w sporze między Egiptem i USA w sprawie Salem w 1932 r.) i MTS (opinia doradcza w sprawie odszkodowań za straty poniesione w służbie ONZ z 1949 r.). Powszechnie uznana została ona również w doktrynie prawa międzynarodowego. Zwykle przyjmuje się także, że przeważa ona nad zasadą efektywności w przypadkach zbiegu obu zasad³⁰.

Istnienie bezpaństwowości, to jest sytuacji, w której dana osoba nie jest obywatelem jakiegokolwiek państwa zgodnie z jego ustawodawstwem wewnętrznym, jest rzadziej następstwem konfliktów ustaw o obywatelstwie, częściej zaś konsekwencją upadku państwa lub pozbawienia pewnych grup ludności obywatelstwa przypadki takie miały miejsce np. w ZSRR w 1921 i 1925 r., Włoszech w 1926 r., III Rzeszy w 1933 r. oraz w stosunku do osób narodowości niemieckiej lub współpracujących z okupantami w Polsce, Czechosłowacji i Belgii po II wojnie światowej).

Sytuacja apatrydów jest gorsza niż osób posiadających obywatelstwo jakiegoś państwa, z tego też względu podejmowano starania zmierzające do wyeliminowania przypadków bezpaństwowości. Pewne działania zaproponowano w czasie obrad konferencji haskiej w 1930 r. Miały one na celu uniknięcie przypadków bezpaństwowości powstających w momencie urodzenia i wskutek małżeństwa. Prawo każdej osoby do posiadania obywatelstwa potwierdził art. 15 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Wreszcie generalne zasady dotyczące eliminacji i złagodzenia skutków bezpaństwowości zostały sformułowane w konwencji nowojorskiej o sytuacji prawnej apatrydów z 28 września 1954 r.³¹ Podstawowym założeniem tej umowy jest reguła, że sytuacja prawna apatrydów w poszczególnych państwach nie może być gorsza niż innych cudzoziemców. Mają oni zatem zagwarantowany dostęp do sądów i organów państwowych państwa, w którym stale przebywają, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa. Na potrzeby prawa kolizyjnego w stosunku do bezpaństwowców przyjmuje się łącznik miejsca zamieszkania. Dokumenty wydawane bezpaństwowcom powinny być uznawane w innych państwach. Wreszcie wydalenie bezpaństwowca może nastąpić wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub porządek publiczny.

Konwencja z 1954 r. miała na celu jedynie ustalenie sytuacji prawnej

³⁰ Tak Amerykańsko-Włoska Komisja Koncyliacyjna w sprawie pani Strunsky-Merge. Była ona jednocześnie obywatelką Włoch i USA; rząd amerykański podejmował działania zmierzające do ochrony jej interesów przeciwko Włochom. *POT*. AJIL 50(1956), nr 1, s. 154.

³¹ Tekst konwencji por. *United Nations Treaty Series* nr 5158. Zob. B. Vukas, *International Instruments dealing with the Status of Stateless Persons and of Refugees*, *Revue Belge de Droit international* 1972, nr 1, s. 143; P. Weis, *Convention relating to the Status of Stateless Persons*, *The International and Comparative Law Quarterly* 10(1961), z. 2, s. 255.

bezpieństwowców z punktu widzenia prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Dnia 30 sierpnia 1961 r. przyjęty został tekst konwencji w sprawie zredukowania i wyeliminowania bezpieczeństwa. Tekst ten otwarto do podpisu w sierpniu 1962 r., a umowa weszła w życie w 1975 r.³² Przepisy konwencji zobowiązują państwa do nadawania obywatelstwa bezpieczeństwowcom urodzonym na ich terytorium, regulują problem eliminacji bezpieczeństwa powstającej w wyniku czynności prawnych prawa prywatnego oraz w wyniku zmian terytorialnych, wreszcie zawierają zakaz pozbawienia obywatelstwa osób, które w wyniku takiego aktu stałyby się bezpieczeństwowcami.

V. ZASADA EFEKTYWNOŚCI A PRAWO O OBYWATELSTWIE

Zasada obywatelstwa efektywnego początkowo traktowana była jako reguła pomocnicza, mająca na celu ułatwienie wyboru obywatelstwa właściwego bipatrydy przez państwa trzecie. W tej formie od dawna była ona przyjęta w prawie międzynarodowym prywatnym. Zasada ta przeszła jednak ewolucję, stając się jednym z elementów oceny zgodności nabywania przez jednostkę obywatelstwa określonego państwa z prawem międzynarodowym. W tym kontekście należy traktować ją jako element powszechnie uznawanej we współczesnym prawie międzynarodowym zasady efektywności.

Pojęcie efektywności w prawie międzynarodowym umownym dotyczącym obywatelstwa pojawiło się po raz pierwszy w art. 5 konwencji haskiej z 1930 r. Przepis ten stanowił, iż państwo trzecie winno uznawać bipatrydę za osobę mającą tylko jedno obywatelstwo, przy czym powinno to być obywatelstwo, z którym dana osoba jest silniej (efektywnie, rzeczywiście) związana. Na efektywność nie można jednak było się powoływać we wzajemnych stosunkach między państwami, których obywatelstwo posiadała jednocześnie dana osoba (tj. w przypadkach dwupaństwowości). Jak już wspomniano wyżej, konwencja haska z 1930 r. nie weszła w życie z powodu braku odpowiedniej ilości ratyfikacji, uznawana jest jednakże za kodyfikację prawa zwyczajowego.

Do obywatelstwa efektywnego nawiązywały w połowie lat 1950-ych dwa orzeczenia, które do dziś są żywo dyskutowane w doktrynie. Oba orzeczenia wywarły znaczny wpływ na kształt zasad zwyczajowych prawa o obywatelstwie. Były to wyrok MTS w sprawie Nottebohma z 1955³³

³² Tekst konwencji Yearbook on Human Rights 1961, s. 427. Zob. też International Legal Materials 13(1974), s. 790. Konwencję tę omawia m. in. D. J. Walker, *Statelessness: Violation or Conduit for Violation of Human Rights?*, Human Rights Quarterly 3(1981), s. 106.

³³ ICJ Reports 1955, s. 4.

oraz orzeczenie Amerykańsko-Włoskiej Komisji Koncyliacyjnej w sprawie Flegenheimera z 1958 r.³⁴

Nottebohm był Niemcem urodzonym w Hamburgu w 1881 r. Od r. 1905 przebywał w Gwatemali, gdzie zyskał duże znaczenie jako człowiek interesu. W r. 1939 podróżował po Europie. W czasie tej podróży złożył wniosek o nadanie obywatelstwa Liechtensteinu, z którym to państwem nie go nie łączyło (miał tam natomiast miejsce zamieszkania jego teat) i po opłaceniu wymaganej sumy pieniędzy został nataralizowanym obywatelem tego państwa. Zgodnie z ustawodawstwem niemieckim, stracił w tym momencie obywatelstwo Rzeszy. W r. 1940 powrócił do Gwatemali, gdzie jako obywatel niemiecki został aresztowany, a majątek jego skonfiskowano. Od r. 1943 pozostawał jako internowany w USA. Po wojnie usiłował dochodzić swych uprawnień wobec Gwatemali twierdząc, że środka podejmowane przeciwko obywatelom nieprzyjacielskim nie mogły dotyczyć jego jako obywatela Liechtensteinu. Prawo Liechtensteinu do występowania w obronie Nottebohma na drodze dyplomatycznej zostało zakwestionowane przez Gwatemalę w oparciu o brak efektywnego związku między tym państwem i Nottebohmem w chwili naturalizacji. Nabycie obywatelstwa było zatem, wg Gwatemali, nieprawidłowe, a Nottebohm pozostawał nadal obywatelem niemieckim. Władze Gwatemali wysunęły również zarzut, iż Nottebohm nabył obywatelstwo Liechtensteinu wyłącznie w celu uniknięcia uznania go za obywatela państwa nieprzyjacielskiego.

MTB orzekł, że nabycie obywatelstwa było wprawdzie zgodne z prawem wewnętrznym Liechtensteinu, jednakże naruszało ono międzynarodowopravny wymóg efektywnego związku między jednostką i państwem, stanowiący warunek uznania skuteczności nabycia obywatelstwa w stosunkach międzynarodowych. Trybunał stwierdził też, że tylko rzeczywisty związek z państwem pozwala na pełną realizację istoty obywatelstwa („społecznego elementu więzi, efektywnego związku egzystencji, interesów i uczuć”)³⁵.

Orzeczenie N¹¹ wzbudziło liczne sprzeciwy w doktrynie. Przeciwnicy koncepcji efektywności w stosunku do osób posiadających tylko jedno obywatelstwo wysuwali przede wszystkim argument, że w ten sposób wiele osób stanie się de facto apatrydami oraz że nie wolno podważać prawidłowości nabycia obywatelstwa, o ile nastąpiło ono zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego danego państwa. Taką argumentację przyjęto w rozstrzygnięciu we wspomnianej wyżej sprawie Flegenheimera. A. Flegenheimer był Żydem pochodzenia niemieckiego, wyemigrował przez Włochy do Kanady, a następnie do USA. W 1942 r. uzyskał on obywatel-

³⁴ AJIL 53(1959), z. 4, s. 944, oraz Annuaire Suisse du Droit international 17(1961), s. 213.

³⁵ ICJ Reports 1955, s. 23. Zob. też J. Symonides, *Zasada rzeczywistej więzi a obywatelstwo osób fizycznych*, Nowe Prawo 1967, nr 2, s. 250.

stwo amerykańskie, a następnie paszport amerykański. Po wojnie zażądaj on zwrotu strat poniesionych w wyniku pewnych operacji finansowych, dokonanych w r. 1941 we Włoszech, przy czym roszczenie jego oparte było na art. 78 traktatu pokoju z 1947 r. Władze włoskie odmówiły uwzględnienia roszczenia w oparciu o tezę, że Flegenheimer nie był „obywatelem Narodów Zjednoczonych” w rozumieniu art. 78 traktatu pokoju z Włochami. Komisja Koncyliacyjna uznała się za uprawnioną do badania skuteczności nabycia obywatelstwa amerykańskiego, pomimo przedstawienia przez zainteresowanego dowodu posiadania przezeń dowodu obywatelstwa. Rozpatrując wszystkie aspekty sprawy, Komisja uznała słuszność stanowiska Włoch. W swej sentencji odrzuciła ona również m. in. wymóg efektywnego związku jako warunek skuteczności nadania obywatelstwa.

Należy jeszcze wspomnieć o tym, że po stronie MTS wypowiedział się jednoznacznie Instytut Prawa Międzynarodowego w art. 4c rezolucji uchwalonej w czasie warszawskiej sesji w 1965 r.³⁶

Stanowisko MTS było słuszne, wyraża ono nie tylko istotę obywatelstwa jako związku jednostki z państwem, lecz uwzględnia także dodatkowo czynnik emocjonalny, domniemywa istnienie dobrej, wiary po stronie państwa nadającego obywatelstwo, pozwala wreszcie na uniknięcie negatywnych następstw związanych z wykorzystywaniem obywateli jednego państwa przeciwko drugiemu, którego obywatelstwo również posiadają (np. Niemcy wykorzystywały swych obywateli mieszkających w innych państwach do akcji dywersyjnych i szpiegowskich w czasie I i II wojny światowej). Dodatkowym argumentem na rzecz przyjęcia zasady rzeczywistego związku jest uznana zasada, iż wykluczona jest możliwość nadania obywatelstwa w drodze jednostronnej, decyzji państwa jakiegokolwiek osobie dorosłej bez jej zgody.

Nabycie obywatelstwa danego państwa, dokonane z naruszeniem norm międzynarodowych dotyczących obywatelstwa, a w szczególności z naruszeniem zasady efektywności, nie wyklucza skuteczności tego nadania w prawie wewnętrznym. Działania takie nie powinny jednak być uznane przez inne państwa. Ustawodawstwo o obywatelstwie poszczególnych państw powinno być dostosowane do umów międzynarodowych oraz do norm zwyczajowych, za których naruszenie państwo ponosi odpowiedzialność międzynarodową.

ASPECTS OF NATIONALITY IN INTERNATIONAL LAW

Summary

Citizenship as a relationship of individual and State developed in Europe at the end of 18 century. There is a controversy in the doctrine whether it is an institution of international or internal law. In general two aspects of the institution

³⁶ *Annuaire de l'Institut de Droit International* 1965, t. II, s. 262.

can be differentiated — citizenship in a sphere of internal law and nationality in the sphere of international law.

A general principle was adopted in international practice that each state can freely regulate its nationality, the liberty of that regulation is however limited by international law, especially by customary norms.

Existence of nationality is not related to passing a relevant act of internal law by a State nor is the method of regulation adopted in a given State significant.

In practice there are two basic means formed of acquisition of nationality at a moment of birth: according to *ius soli* or *ius sanguinis*. A possibility of naturalization is also warranted by respective legal systems, while acquisition and loss of nationality by means of legal transactions of private law is of a slight importance. Basic means of a loss of nationality are: renouncement and- in exceptional, precisely defined situations in internal law of respective states deprivation of nationality. Application of those institutions can presently be limited by provisions of international law concerning protection of human rights and and precluding cases of dual nationality and statelessness.

Nationality is an individual status. Change of nationality related to change of sovereign of a given State (succession of states) is of an exceptional character. There was a principle developed in practice that persons inhabiting an area which is changing its sovereign and possessing nationality of his predecessor are automatically losing their previous nationality and acquiring the nationality of the successor. A duty to guarantee the option is not adopted in modern international law.

Conflicts of legislations on nationality of many states can result in dual nationality or statelessness. Presently actions are undertaken in order to eliminate those situations and diminish their effects. In practice, a person possessing a dual nationality is treated by the third state as a national of one state only. Stateless persons are granted a minimum standard of treatment by the international agreements.

The international practice, especially the ICJ decision in the case of *Nottebohm* confirmed the existence of customary norm providing that an effective relation of an individual and a State is a prerequisite of effective acquisition of nationality by persons nationals of only one state. That requirement is to preclude fictitious granting of nationality and to secure international community against infringement of international law and abuse of nationality for illegal goals.