

BEZPAŃSTWOWOŚĆ W PRAWIE PUBLICZNYM

Dorota Pudzianowska



Wolters Kluwer

BEZPAŃSTWOWOŚĆ W PRAWIE PUBLICZNYM

Dorota Pudzianowska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Publikacja dofinansowana przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 1 kwietnia 2019 r.

Recenzenci

Dr hab. Anna Zawadzka-Łojek

Prof. dr hab. Jacek Jagielski

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Kinga Zajac

Opracowanie redakcyjne

Anna Iwannikow – JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Łamanie

Krystyna Szych – JustLuk

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-712-4

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Dla Piotra, Wiktora i Teodora

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie	17

Część I

Rozdział I

Wprowadzenie do problematyki bezpieczeństwa	29
1. Kształtowanie się pojęcia prawnego bezpieczeństwa	29
2. Pojęcie bezpieczeństwa i obszar problematyki bezpieczeństwa	31
3. Istota prawna bezpieczeństwa	33
4. Przyczyny występowania zjawiska bezpieczeństwa	37
5. Regulacja problematyki bezpieczeństwa w prawie międzynarodowym	45
5.1. Bezpieczeństwo a prawa człowieka	45
5.2. Bezpieczeństwo a zagadnienia ochrony uchodźców	48
5.3. Konwencje ONZ regulujące problematykę bezpieczeństwa	51
5.3.1. Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r.	51
5.3.2. Konwencja o ograniczeniu bezpieczeństwa z 1961 r.	53
5.4. Regulacja bezpieczeństwa w Europie	55
6. Podstawowe mechanizmy prawne regulacji bezpieczeństwa	57
7. Podsumowanie	59

Rozdział II

Zagadnienie definiowania bezpieczeństwa	61
1. Znaczenie terminu „bezpieczeństwo”	61
2. Definicja bezpieczeństwa w prawie międzynarodowym	64
2.1. Zagadnienia ogólne	64
2.2. Zagadnienia semantyczne	67
2.2.1. Wąska interpretacja definicji bezpieczeństwa w konwencji z 1954 r.	68
2.2.2. Szeroka interpretacja definicji bezpieczeństwa w konwencji z 1954 r.	71
3. Problemy z definiowaniem bezpieczeństwa w wybranych porządkach krajowych	77
4. Różne kategorie bezpieczeństwa	81
5. Podsumowanie	82

Rozdział III

Przeciwdziałanie bezpieczeństwu	84
1. Prewencja bezpieczeństwa	84
1.1. Uwagi wprowadzające	84
1.2. Prewencja bezpieczeństwa w przypadku zrzeczenia się obywatelstwa	86
1.3. Prewencja bezpieczeństwa w przypadku utraty obywatelstwa wbrew woli jednostki	91
1.3.1. Utrata obywatelstwa w przypadku braku rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelem stale zamieszkującym za granicą	91
1.3.2. Utrata obywatelstwa w związku z oszustwem w postępowaniu o nadanie obywatelstwa	93
1.3.3. Utrata obywatelstwa w związku z nielojalnym działaniem względem państwa	94
1.3.4. Utrata obywatelstwa przez dziecko w związku ze zmianami w ustaleniu pochodzenia, przysposobieniem lub utratą obywatelstwa przez rodzica	96

2. Redukcja bezpieczeństwa	97
2.1. Uwagi wprowadzające	97
2.2. Redukcja bezpieczeństwa powstałej w momencie urodzenia	97
2.3. Redukcja bezpieczeństwa powstałej w późniejszym czasie	98
2.3.1. Standard międzynarodowy	98
2.3.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	101
3. Podsumowanie	104

Rozdział IV

Ochrona bezpieczeństwa i procedury ustalania

bezpieczeństwa	106
1. Zagadnienia wstępne	106
2. Procedury ustalania bezpieczeństwa	109
2.1. Zagadnienia wstępne	109
2.2. Zalecenia UNHCR dotyczące wprowadzania procedur ustalania bezpieczeństwa w porządkach krajowych	111
2.2.1. Zagadnienia wstępne	111
2.2.2. Sposób zorganizowania administracji	114
2.2.3. Dostęp do procedury	115
2.2.4. Gwarancje proceduralne	116
2.2.5. Rozłożenie ciężaru dowodu i standard dowodowy	116
3. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	122
3.1. Zagadnienia wstępne	122
3.2. Sposób zorganizowania administracji	125
3.3. Dostęp do procedury	127
3.4. Gwarancje proceduralne	130
3.5. Rozłożenie ciężaru dowodu i standard dowodowy	134
4. Status osoby bezpiecznej	136
4.1. Konwencja o statusie bezpiecznych z 1954 r.	136
4.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	137
5. Podsumowanie	140

Część II

Rozdział V

Kategoria „kobiet” a problematyka bezpieczeństwa	145
1. Przyczyny bezpieczeństwa kobiet	145
1.1. Uwagi wprowadzające	145
1.2. Bezpieczeństwo kobiet w rezultacie zawarcia małżeństwa	147
1.3. Bezpieczeństwo kobiet powstała w trakcie trwania małżeństwa	149
1.4. Bezpieczeństwo kobiet w wyniku rozwiązania małżeństwa	151
2. Prewencja bezpieczeństwa kobiet	152
2.1. Prewencja bezpieczeństwa kobiet na poziomie międzynarodowym	152
2.2. Prewencja bezpieczeństwa kobiet w porządkach wewnętrznych państw	157
3. Współczesne zagadnienia związane z przeciwdziałaniem bezpieczeństwa kobiet i ochroną kobiet bezpieczeństwa ...	160
3.1. Prewencja bezpieczeństwa	160
3.2. Redukcja bezpieczeństwa	162
3.3. Ochrona bezpieczeństwa kobiet	163
4. Podsumowanie	164

Rozdział VI

Kategoria „dzieci” a problematyka bezpieczeństwa	166
1. Uwagi wprowadzające	166
2. Przyczyny bezpieczeństwa dzieci	167
3. Zasady ogólne określone w prawie międzynarodowym	170
4. Redukcja bezpieczeństwa dzieci	172
4.1. Redukcja bezpieczeństwa „dzieci znalezionych”	172
4.1.1. Konwencyjny standard międzynarodowy	172
4.1.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	176
4.2. Redukcja bezpieczeństwa dzieci „w przeciwnym razie bezpieczeństwa”	178
4.2.1. Konwencyjny standard międzynarodowy	179
4.2.2. Modyfikacja standardu konwencyjnego	189

4.2.3. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	192
5. Prewencja bezpieczeństwa wśród dzieci	194
5.1. Prewencja bezpieczeństwa a utrata obywatelstwa w związku ze zmianami w ustaleniu pochodzenia dziecka lub z przysposobieniem	194
5.1.1. Standard międzynarodowy	195
5.1.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	198
5.2. Prewencja bezpieczeństwa a utrata obywatelstwa przez dzieci w wyniku utraty obywatelstwa przez rodzica	201
5.2.1. Standard międzynarodowy	201
5.2.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	202
6. Przeciwdziałanie bezpieczeństwu a rejestracja urodzenia dziecka	205
7. Ochrona bezpieczeństwa dzieci	209
8. Podsumowanie	212

Rozdział VII

Kategoria podmiotów wyróżnionych na podstawie przesłanki ochrony interesu publicznego	214
1. Prewencja bezpieczeństwa	214
1.1. Prewencja bezpieczeństwa a pozbawienie obywatelstwa z powodu oszustwa	215
1.1.1. Standard międzynarodowy	215
1.1.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	220
1.2. Prewencja bezpieczeństwa a nielojalne działanie względem państwa obywatelstwa	225
1.2.1. Standard międzynarodowy	225
1.2.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	229
2. Wyłączenia z mechanizmów ochrony	234
2.1. Ogólne zagadnienia dotyczące wyłączeń z ochrony	234
2.2. Kategoria podmiotów wyłączonych z ochrony na podstawie art. 1 ust. 2 pkt iii lit. a konwencji z 1954 r.	240
2.3. Kategoria podmiotów wyłączonych z ochrony na podstawie art. 1 ust. 2 pkt iii lit. b konwencji z 1954 r.	242

2.4. Kategoria podmiotów wyłączonych z ochrony na podstawie art. 1 ust. 2 pkt iii lit. c konwencji z 1954 r.	247
2.5. Regulacje i orzecznictwo w wybranych porządkach krajowych	251
2.6. Możliwości wykluczenia z ochrony <i>ex post</i>	252
2.6.1. Wydalenie bezpieczeństwa	253
2.6.2. Cofnięcie i unieważnienie statusu bezpieczeństwa	253
2.7. Sytuacja jednostki po wykluczeniu z ochrony	255
3. Zagadnienia redukcji bezpieczeństwa	257
4. Podsumowanie	259

Rozdział VIII

Kategoria podmiotów wyróżnionych na podstawie cechy

„dobrowolności”	261
1. Pojęcie osób dobrowolnie bezpieczeństwa	261
2. Kwalifikacja prawna cechy „dobrowolności” a problematyka ochrony bezpieczeństwa	268
2.1. Standard międzynarodowy	268
2.2. Regulacje i orzecznictwo w wybranych porządkach krajowych	273
3. Kwalifikacja prawna cechy „dobrowolności” a problematyka redukcji bezpieczeństwa	287
4. Zagadnienia prewencji „dobrowolnej” bezpieczeństwa	289
4.1. Standard międzynarodowy	289
4.2. Regulacje w wybranych porządkach krajowych	292
5. Podsumowanie	293
Zakończenie	295
Wykaz orzeczeń	303
Wykaz aktów prawnych	307
Bibliografia	317

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- CEDAW – Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71)
- EKO – Europejska Konwencja o Obywatelstwie otwarta do podpisu w Strasburgu 6.11.1997 r., Council of Europe, ETS no. 166
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z uzup. i zm.)
- Karta Narodów Zjednoczonych – Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.)
- konwencja genewska z 1951 r. – Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515)
- konwencja haska z 1930 r. – Konwencja w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokół dotyczący przypadku bezpieczeństwa, podpisane w Hadze 12.04.1930 r. (Dz.U. z 1937 r. Nr 47, poz. 361 ze sprost.)

konwencja z 1954 r.	– Konwencja o statusie bezpaństwowców, przyjęta 28.08.1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z 26.04.1954 r., United Nations Treaty Series vol. 360, p. 117
konwencja z 1957 r.	– Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, otwarta do podpisu w Nowym Jorku 20.02.1957 r. (Dz.U. z 1959 r. Nr 56, poz. 334)
konwencja z 1961 r.	– Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości, przyjęta 30.08.1961 r. przez Konferencję Pełnomocników działającą zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Generalnego ONZ nr 896 (IX) z 4.12.1954 r., United Nations Treaty Series vol. 989, p. 175
KPD	– Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
PDPC	– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10.12.1948 r. rezolucją 217/III A na Trzeciej Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w Paryżu
u.o.p.	– ustawa z 2.04.2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 1829)

Publikatory i czasopisma

Dz.U.	– Dziennik Ustaw
ETS	– European Treaty Series

Inne

CCPR	– Centre for Civil and Political Rights
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
FTA	– Federalny Trybunał Administracyjny (szwajcarski)
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny

OAR	– Urząd ds. Azylu i Uchodźstwa (Oficina de Asilo y Refugio)
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OFPRA	– Francuski Urząd ds. Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców (Office français de protection de réfugiés et apatrides)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PIB	– procedury identyfikacji bezpieczeństwa
PUB	– procedury ustalania bezpieczeństwa
RGiS	– Rada Gospodarcza i Społeczna (ONZ)
SEM	– Krajowy Urząd ds. Migracji (Secrétariat d’Etat aux migrations)
TF	– Trybunał Federalny (szwajcarski)
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNHCR	– Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców

WPROWADZENIE

Problematyka bezpieczeństwa w prawie publicznym była przez długi czas tematem zaniedbanym. Zainteresowanie tym zagadnieniem dopiero w obecnej dekadzie przeżywa renesans¹. Bezpieczeństwo jest wciąż istotną kategorią prawną. Jest to wynikiem tego, że mimo podejmowanych od lat 20. XX w. wysiłków nie udało się tego zjawiska wyeliminować, a z kolei ochrona bezpieczeństwa w ramach ogólnego systemu praw człowieka nie jest w pełni skuteczna.

Zamierzony cel naukowy książki jest podwójny. Po pierwsze, praca ma na celu wprowadzenie do problematyki bezpieczeństwa i analizę fundamentalnych zagadnień dogmatyki prawa publicznego w tym obszarze, takich jak definicja pojęcia bezpieczeństwa, legalna definicja pojęcia bezpieczeństwa, administracyjnoprawny reżim regulujący problematykę bezpieczeństwa czy status bezpieczeństwa. Zagadnienia te zostaną omówione na przykładzie wybranych regulacji krajowych w kontekście standardu wyznaczanego przez prawo międzynarodowe.

¹ Choć nie obejmuje on piśmiennictwa polskiego. Polskojęzyczne opracowania dotyczące publicznoprawnych aspektów zagadnień bezpieczeństwa są bardzo nieliczne. Oprócz artykułów mojego autorstwa (lub współautorstwa) wskazanych w bibliografii brak jest w zasadzie współczesnych opracowań na temat bezpieczeństwa z perspektywy nauki prawa publicznego. Można wskazać jedynie tekst C. Mika, *Analiza stopnia implementacji postanowień konwencji dotyczących bezpieczeństwa z 1954 r. i 1961 r. w prawie polskim*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2018/3(59), który ma jednak charakter praktyczny. W literaturze dawniejszej problematyce bezpieczeństwa w prawie publicznym uwagę poświęcił J. Litwin w artykule *Pozbawienie obywatelstwa z przyczyn politycznych w ustawodawstwie powojennej Europy*, „Palestra” 1934/9, s. 570, oraz „Palestra” 1934/10, s. 635.

Tak określony cel badawczy jest uzasadniony, gdyż w dostępnej literaturze przedmiotu akcent położony jest przede wszystkim na problematykę prawnomiędzynarodową. Natomiast zagadnienie bezpieczeństwa nie uzyskało do tej pory należnego mu miejsca w analizie z punktu widzenia regulacji porządków prawa krajowego. Niektórzy autorzy w związku z tym wprost zwracają uwagę, że wysiłek badawczy w obszarze bezpieczeństwa powinien być w większym stopniu skierowany na problematykę porządków prawa krajowego².

Novum proponowanego podejścia stanowi również to, że w swojej analizie uwzględniłam nie tylko zagadnienia przeciwdziałania bezpieczeństwu, ale również kwestie ochrony apatrydów. Przez ostatnich kilkadziesiąt lat i tak skąpa uwaga w światowej literaturze przedmiotu poświęcona bezpieczeństwu skupiona była przede wszystkim na problematyce przeciwdziałania bezpieczeństwu (i to głównie w prawie międzynarodowym). Na całkowitym marginesie rozważań znajdowała się kwestia statusu ochronnego dla osób bezpiecznych w prawie krajowym, stąd sygnalizowana jest potrzeba badań w tym obszarze³.

Drugim zasadniczym celem pracy jest wykazanie tezy, która zrodziła się w ramach moich kilkuletnich badań nad bezpieczeństwem. Zwróciło moją uwagę przede wszystkim to, że w dostępnych opracowaniach analiza bezpieczeństwa odbywa się często *en bloc*, w taki sposób, jakby wszystkie przypadki bezpieczeństwa były podobne. Na przykład często stwierdza się po prostu, że bezpieczni są podmiotami szczególnie wrażliwymi i wymagającymi ochrony⁴. Nie-

² W.E. Conklin, *Statelessness. The enigma of an international community*, London 2014, s. 20.

³ G. Gyulai, *Nationality Unknown? An overview of the safeguards and gaps related to the prevention of statelessness at birth in Hungary*, Hungarian Helsinki Committee, Budapest 2014, s. 116.

⁴ Zob. np. UNHCR, *Note on UNHCR and Stateless Persons*, 2 June 1995, EC/1995/SCP/CRP.2 („statelessness itself creates vulnerability”); UNHCR, *Text of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons with an Introductory Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Geneva 2014, s. 3 (profound vulnerability that affects people who are stateless); K. Bianchini, *Protecting stateless persons: The Implementation of the Convention Relating to the Status of Stateless Persons across EU States*, Leiden–Boston 2018, s. 1 (stateless persons are among the most vulnerable in the world).

rzadko rzeczywiście tak jest i sama w swojej praktyce zajmowałam się przypadkami osób, często dzieci, bezpaństwowymi, które z uwagi na brak kompleksowych rozwiązań prawnych dotyczących bezpaństwowości w polskim porządku prawnym znajdowały się w kafkowskiej wręcz sytuacji⁵. Jednak do niektórych przypadków bezpaństwowości takie ujęcie nie pasuje. Kilka wstępnych obserwacji doprowadziło do sformułowania tezy książki.

Pierwsza wskazówka, że podejście *en bloc* może nie być właściwą perspektywą teoretyczną i regulacyjną, wynikała z obserwacji, że przy analizie bezpaństwowości w ten sposób marginalizuje się problem, czy zobowiązania państw dotyczące przeciwdziałania bezpaństwowości i ochrony bezpaństwowców dotyczą w równym stopniu wszystkich osób. Pojawia się przykładowo zagadnienie, czy osoby, które są apatrydami z własnej woli, państwa mają obowiązek traktować tak samo jak osoby, które są w sytuacji przymusowej (np. zostały pozbawione obywatelstwa i nie mają możliwości jego odzyskania).

Drugą wskazówką, że to podejście *en bloc* może nie być właściwe, była refleksja nad tezą W.E. Conklina dotyczącą nieskuteczności regulacji międzynarodowych w obszarze bezpaństwowości. Zdaniem autora stanowi zagadkę (enigmę) ciągłe istnienie bezpaństwowości mimo podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową wysiłków w celu jej eliminacji⁶. W takim ogólnym ujęciu teza Conklina nie odnosi się jednak do okoliczności, że w odniesieniu do niektórych grup bezpaństwowców te regulacje okazały się skuteczne. Na przykład udało się wyeliminować bezpaństwowość kobiet powstającą w związku z konfliktem ustawodawstw.

Trzecią wskazówką była obserwacja, że niedostrzeżenie zróżnicowania przypadków bezpaństwowości sprawia, że proponuje się jeden rodzaj rozwiązań dla wszystkich rodzajów bezpaństwowości. Dominuje podejście, według którego bezpaństwowość co do zasady powinna podlegać redukcji, co znaczy, że osoba bezpaństwowa docelowo po-

⁵ Na temat tego typu spraw zob. przypisy 198 i 602 w tej książce.

⁶ W.E. Conklin, *Statelessness...*, 2014, s. 1–2.

winna otrzymać obywatelstwo jakiegoś państwa. Takie podejście nie tylko pomija wspomnianą okoliczność, że nie wszyscy bezpaństwowcy mogą chcieć nabyć obywatelstwo, lecz także sprawia, że brak jest kompleksowego myślenia o różnych mechanizmach regulacji bezpaństwowości w odniesieniu do różnych przypadków bezpaństwowości.

Powyższe wskazówki sprawiły, że moje wysiłki skoncentrowały się na badaniu, jak w porządku prawnomiędzynarodowym i w porządkach krajowych wygląda regulacja bezpaństwowości w odniesieniu do różnych przypadków (kategorii) bezpaństwowości. Szczególnie interesowało mnie, w jakich aspektach przejawiało się podejście regulacyjne przez pryzmat różnych kategorii osób, których może dotyczyć bezpaństwowość. Moja hipoteza badawcza była taka, że w przepisach prawa międzynarodowego i w przepisach krajowych obecne jest podejście do bezpaństwowości nie *en bloc*, ale raczej takie, które można określić jako „kategorialne”, a polegające na wydzieleniu kategorii podmiotów, do których stosowane jest dopasowane podejście regulacyjne. Bliższa analiza pokazała, że istniejące rozwiązania prawne w obszarze bezpaństwowości w prawie międzynarodowym i w porządkach wewnętrznych państw kategoryzują do pewnego stopnia przypadki bezpaństwowości.

W świetle tak zarysowanych przesłanek główna teza pracy głosi, że podejście do problematyki bezpaństwowości uwzględniające różne kategorie podmiotów jest, po pierwsze, obecne w regulowaniu bezpaństwowości, a po drugie, jest użyteczną perspektywą teoretyczną i praktyczną. W paradygmacie tym (który w pracy skrótowo będę określać jako „podejście kategorialne”) chodzi nie tylko o to, że – mówiąc najprościej – są różni bezpaństwowcy (np. dobrowolni, ale też osoby, których bezpaństwowość wynika z sytuacji przymusowej), ale też o to, że sytuacja różnych osób w perspektywie np. mechanizmów prewencji bezpaństwowości może być różnie oceniana (np., jak pokażę, wobec osób, które dopuściły się określonych przestępstw, dopuszcza się pozbawienie obywatelstwa skutkujące bezpaństwowością).

Praca podzielona jest na dwie części, co jest uzasadnione sposobem analizowania zagadnień w świetle postawionej tezy. W pierwszej części pracy pokazuję, że z problemem bezpieczeństwa wiąże się inherentnie zagadnienie wewnętrznego zróżnicowania przypadków bezpieczeństwa. Analiza ogólnych zagadnień dotyczących bezpieczeństwa wskazuje, że podejście kategorialne jest obecne w regulacjach odnoszących się do tej problematyki.

Rozdział I stanowi ogólne wprowadzenie do problematyki bezpieczeństwa. Wskazuję w nim znaczenie pojęcia bezpieczeństwa (które nie jest tożsame z pojęciem bezpieczeństwa) oraz określam zakres problematyki bezpieczeństwa. Odnoszę się w nim do kwestii charakterystyki prawnej pojęcia bezpieczeństwa, a także do przyczyn tego zjawiska. Przedstawiam zagadnienia wstępne dotyczące regulacji bezpieczeństwa w prawie międzynarodowym, zarówno jeśli chodzi o ogólne instrumenty z zakresu ochrony praw człowieka, jak i o instrumenty specyficznie poświęcone bezpieczeństwu. Rozdział kończy wskazanie dwóch podstawowych mechanizmów prawnych regulacji bezpieczeństwa (instrumenty przeciwdziałania bezpieczeństwu i instrumenty ochrony bezpieczeństwa), które stanowią oś dalszych rozważań prowadzonych w pracy.

Rozdział II dotyczy definiowania pojęcia bezpieczeństwa. Wskazuję w nim różne sposoby pojmowania go w prawie i doktrynie prawa międzynarodowego od końca drugiej wojny światowej z uwzględnieniem podziału na bezpieczeństwo *de facto* i *de iure*. Następnie analizuję definicję bezpieczeństwa sformułowaną w art. 1 ust. 1 konwencji z 1954 r. z uwzględnieniem zagadnień interpretacyjnych stanowiących przedmiot aktualnych dyskusji. Wskazuję również na problemy z definiowaniem pojęcia bezpieczeństwa w porządkach krajowych państw.

Rozdział III stanowi syntetyczne ujęcie zagadnień dotyczących mechanizmów przeciwdziałania bezpieczeństwu. Omawiam w nim z jednej strony przyjmowane w prawie międzynarodowym i w porządkach wewnętrznych państw instrumenty prewencji bezpieczeństwa oraz – z drugiej strony – instrumenty redukcji bezpieczeństwa.

Z kolei rozdział IV dotyczy problematyki ochrony bezpaństwowców, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień procedur ustalania bezpaństwowości oraz statusu osoby bezpaństwowej.

Druga część pracy podejmuje niektóre wątki zidentyfikowane w części pierwszej i ma na celu szczegółową analizę mechanizmów przeciwdziałania bezpaństwowości i ochrony osób bezpaństwowych w odniesieniu do przykładowych kategorii podmiotów. Wyróżniam cztery kategorie podmiotów, w odniesieniu do których analizuję wyróżnione w części pierwszej mechanizmy przeciwdziałania bezpaństwowości i ochrony bezpaństwowców w prawie międzynarodowym oraz wybranych porządkach krajowych:

- 1) kategoria „kobiet”,
- 2) kategoria „dzieci”⁷,
- 3) kategoria podmiotów wyróżnionych na podstawie przesłanki ochrony interesu publicznego,
- 4) kategoria podmiotów wyróżnionych na podstawie cechy „dobrowolności”.

Wydzielenie do osobnej analizy wyżej wskazanych kategorii nie jest oparte na jednolitych kryteriach (nie są to także kategorie rozłączne). Pierwsze dwie kategorie wyróżniam z uwagi na to, że – jak pokażę w pierwszej części – co do zasady istnieje (czy też istniał w przeszłości) konsensus, że podmioty te powinny być traktowane szczególnie w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości. Dążenia wspólnoty międzynarodowej do wyeliminowania bezpaństwowości tych podmiotów były podejmowane od lat 20. XX w. Jeśli chodzi o kategorię „kobiet”, to jej wyróżnienie ma przede wszystkim swoje uzasadnienie historyczne, gdyż w przeszłości bezpaństwowość kobiet wskutek kolizji norm była najważniejszą przyczyną indywidualnej bezpaństwowości. Decyzja o poddaniu bardziej szczegółowej analizie tej kategorii podmiotów jest też dyktowana pytaniem o to, w jaki sposób doszło do

⁷ Używam cudzysłowu, gdyż kategorie kobiet i dzieci nie są konstruowane w oparciu o cechy konstytutywne pojęć kobiety i dziecka, lecz w oparciu o charakterystyczne dla kobiet i dzieci przypadki występowania bezpaństwowości. Dokładne rozumienie tych kategorii omawiam w odpowiadających im rozdziałach.

wyeliminowania dominującej w przeszłości przyczyny bezpieczeństwa kobiet powstającej wskutek kolizji norm.

Jeśli chodzi o drugą wyróżnioną kategorię, tj. „dzieci” (z reguły chodzi tu o małoletnich)⁸, to należy wskazać, że bezpieczeństwo powstająca w momencie urodzenia i mająca związek z określonymi relacjami rodzice–dzieci jest traktowana w prawie międzynarodowym i przez porządku krajowe w sposób szczególny. Jest to związane z dążeniem do nieutrwalania bezpieczeństwa powstałej w momencie urodzenia. Przypadek bezpieczeństwa dzieci jest też ciekawy z uwagi na to, że mimo podejmowanych od kilkudziesięciu lat inicjatyw na poziomie międzynarodowym wciąż mamy do czynienia z bezpieczeństwem mającą przyczynę w okolicznościach związanych z urodzeniem. Przedmiotem bliższej analizy będzie to, jakie są tego przyczyny.

Kolejne dwie kategorie natomiast wyróżniam z uwagi na okoliczność, że wstępne ustalenia pokazują, iż brak jest konsensusu co do potrzeby przeciwdziałania bezpieczeństwu i ochrony pewnych kategorii osób. Jeśli chodzi o kategorię podmiotów wyróżnionych na podstawie przesłanki interesu publicznego, to dotychczasowa analiza pokazuje, że w stosunku do tak wydzielonej kategorii podmiotów ma miejsce wyłączenie mechanizmów przeciwdziałania i redukcji bezpieczeństwa. Szczególnie interesujące jest, jakie podmioty można zaliczyć do tej grupy i jakie są konkretnie przejawy ich wykluczenia z reżimu prawnego dotyczącego bezpieczeństwa. W końcu kategoria osób wyróżnionych w oparciu o przesłankę „dobrowolności” pokazuje specyfikę zagadnień dotyczących bezpieczeństwa na tle np. zagadnień dotyczących ochrony uchodźców. Bezpieństwem można być z własnej woli i może się to wiązać z różnicowaniem mechanizmów redukcji i ochrony. I w tym wypadku analizie poddane zostaną zagadnienia dotyczące sposobu kwalifikacji prawnej dobrowolnej bezpieczeństwa w prawie międzynarodowym i w porządkach krajowych.

Analiza problematyki bezpieczeństwa w świetle zagadnień (konkretyzacji) prawa międzynarodowego wymagała zastosowania głów-

⁸ Na temat rozumienia kategorii „dzieci” zob. przypisy 209 oraz 460.

nie metod badawczych prawoznawstwa (metoda dogmatyczna, historyczna oraz porównawcza). Przeanalizowałam dokumenty oraz wybrane regulacje prawa krajowego i międzynarodowego w trzech obszarach: powstawania bezpaństwowości, przeciwdziałania bezpaństwowości oraz ochrony bezpaństwowców. Prowadzone badania dotyczyły dokumentów oraz regulacji prawnych zarówno historycznych, jak i współczesnych. Za cezurę czasową badań przyjął XX w., ponieważ wtedy właśnie pojawiły się w porządkach krajowych pierwsze regulacje prawne, których celem było przeciwdziałanie bezpaństwowości, oraz pierwsze regulacje w prawie międzynarodowym dotyczące problematyki bezpaństwowości. W celu zbadania współczesnych systemów prawa krajowego w odniesieniu do przeciwdziałania bezpaństwowości oraz ochrony osób bezpaństwowych wykorzystałam metodę prawnoporównawczą, co wymagało analizy wybranych aktów prawnych i dostępnych opracowań w literaturze przedmiotu. W tym celu używałam też m.in. narzędzi badawczych, które współtworzyłam jako ekspert krajowy najpierw (od 2009 r.) w ramach projektu EUDO CITIZENSHIP, a następnie w ramach GLOBALCIT (od 2017 r.)⁹ oraz *Statelessness Index Survey*¹⁰.

Niezbędne jest sformułowanie kilku zastrzeżeń metodologicznych. Po pierwsze, systematyczne badania zostały ograniczone do rozwiązań przyjętych w Europie z uwagi na zbliżone zagadnienia dotyczące migracji. Wskazywane rozwiązania w porządkach krajowych różnych państw mają charakter przykładowy, a ich celem jest pokazanie różnorodności przyjmowanych rozwiązań prawnych w krajach europejskich. Sporadycznie odwołuję się do przykładów regulacji w krajach pozaeuropejskich, co jest uzasadnione np. tym, że są one przyczyną bezpaństwowości osób, które przebywają w Europie (np. osoba

⁹ GLOBALCIT (2017), Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, version 1.0. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory / Robert Schuman Centre for Advanced Studies / European University Institute. Baza dostępna na stronie: <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship> (dostęp: 2.04.2019 r.). GLOBALCIT (2017), Global Database on Modes of Loss of Citizenship, version 1.0. San Domenico di Fiesole: Global Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Baza dostępna na stronie: <http://globalcit.eu/loss-of-citizenship> (dostęp: 2.04.2019 r.).

¹⁰ Zob. <https://index.statelessness.eu> (dostęp: 2.04.2019 r.).

zrzeka się obywatelstwa USA i mieszka w Europie). Po drugie, badania dotyczą bezpieczeństwa w kontekście migracyjnym i w związku z tym nie rozważam szczegółowo sytuacji bezpieczeństwa *in situ* czy też osób, których bezpieczeństwo jest np. wynikiem sukcesji państw¹¹. Po trzecie, analiza standardu międzynarodowego uwzględnia szerokie spektrum regulacji konwencyjnych, ale jeśli chodzi o szczegóły różnych rozwiązań dotyczących przeciwdziałania bezpieczeństwu i ochrony osób bezpiecznych, opiera się przede wszystkim na konwencji haskiej z 1930 r., konwencji z 1954 r., konwencji z 1961 r. oraz regionalnym instrumencie, jakim jest EKO. W końcu należy podkreślić, że analiza przedstawiona w książce nie koncentruje się na prawie polskim. Niemniej jednak starałam się zawrzeć odniesienia do przypadku Polski i mam nadzieję, że ogólne refleksje dogmatyczne przedstawione na końcu książki przełożą się na kompleksowe uregulowanie problematyki bezpieczeństwa w polskim porządku prawnym.

Chciałabym na koniec złożyć podziękowania osobom, bez których wsparcia napisanie tej książki nie byłoby możliwe. Dziękuję przede wszystkim Piotrowi Korcowi, którego życzliwa pomoc na każdym etapie pisania tej pracy była nieoceniona. Miałam ogromne szczęście, że moim partnerem do dyskusji był człowiek o wybitnym umyśle i niezwyklej pasji poznawczej. Za trafne uwagi podziękowania należą się także Annie Zawidzkiej-Łojek. Dziękuję również całemu zespołowi biblioteki Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, a w szczególności Marzannie Ciastek, którzy w ciągu ostatnich 3 lat niezwykle profesjonalnie wspierali mnie w najbardziej nawet egzotycznych życzeniach odnośnie do literatury przedmiotu. Za wsparcie finansowe dziękuję Narodowemu Centrum Nauki, które przyznało mi grant na badania nad bezpieczeństwem¹² oraz Wydziałowi Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, który dofinansował tę publikację.

¹¹ W związku z tym w pracy nie analizuję szczegółowo m.in. regulacji dotyczących tzw. nieobywateli (*non-citizens*) na Łotwie czy w Estonii. Zob. przypis 52.

¹² Grant badawczy na realizację projektu pt. „Bezpieczeństwo w prawie publicznym” nr 2017/27/B/HS5/02083, przyjęty do finansowania w ramach konkursu „OPUS 14”.

CZĘŚĆ I

Rozdział I

WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI BEZPAŃSTWOWOŚCI

1. Kształtowanie się pojęcia prawnego bezpieczeństwa

Problem bezpieczeństwa nie jest nowy. Niektórzy autorzy twierdzą, że bezpieczeństwo jest tak stara jak społeczność, sięgając czasów pierwszych migracji¹³. Jednak bardziej prawidłowe wydaje się łączenie początków zjawiska bezpieczeństwa z powstaniem współczesnego systemu państw narodowych i wprowadzeniem nowoczesnego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa (pojawiło się ono niemal równocześnie w kilku państwach europejskich ok. 1800 r.). Przyjęcie pierwszych regulacji z zakresu obywatelstwa ustaliło zasady włączania i wyłączenia ze wspólnoty obywateli, a niejako „ubocznym efektem” tego systemu było zjawisko bezpieczeństwa¹⁴.

Przez długi czas w naukach prawnych „bezpieczeństwo” ignorowano lub zaprzeczano jej istnieniu. Powodem było zapewne to, że była to

¹³ M. Vichniac, *Le statut international des apatrides*, Recueil des Cours 1933-I/43, s. 119. Autor m.in. wskazuje, że bezpieczeństwo była już znana prawu rzymskiemu, gdzie wyróżniano kategorię podmiotów określanych jako *peregrini sine civitate* (s. 121). Obserwacja ta jest przytaczana przez innych autorów, zob. np. C. Wihtol de Wenden, *La question migratoire au XXI siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris 2017, s. 140. Moim zdaniem z uwagi na inną koncepcję obywatelstwa w starożytnym Imperium Rzymskim szukanie tam początków bezpieczeństwa poznawczo niewiele wnosi.

¹⁴ Podobnie jak ubocznym efektem było wielokrotne obywatelstwo.

sytuacja kłopotliwa z punktu widzenia klasycznych koncepcji prawa międzynarodowego opartego na porządku międzypaństwowym. W świecie opartym na przynależności państwowej był to stan postrzegany jako anomalia. Jak pisze M. Vichniac, niektórzy prawnicy wręcz odrzucali byt prawny bezpaństwowości, uznając, że prawo międzynarodowe pozwala na zmianę obywatelstwa, ale nie na jego brak. Autor cytuje literaturę przedmiotu końca XIX w. i początku XX w., gdzie wyrażana była opinia, że sytuacja nieposiadania obywatelstwa „jest całkowicie i absolutnie niemożliwa”¹⁵ (V.M. Hessen) lub że problem nie ma większego znaczenia, a bezpaństwowcy to „międzynarodowi włóczędzy”¹⁶ (D. de Folleville)¹⁷. W tym okresie również sądy były niechętne uznawaniu, że istnieje status bezpaństwowca. Sąd Najwyższy USA w sprawie *United States v. Wong Kim Ark*, 169 (US) 649, 1898, stwierdził, że „nie jest uznawane istnienie człowieka bez państwa”¹⁸. Podobnie, jak pisze R. Graupner, sądy angielskie i francuskie dostrzegały trudność w uznaniu istnienia takiego statusu w prawie, a te ostatnie „przez długi czas uważały bezpaństwowość za niemożliwą z punktu widzenia prawa, aż nie bez wahania zmieniły ten pogląd po ostatniej wojnie”¹⁹.

Bezpaństwowość została dostrzeżona jako istotny problem od końca pierwszej wojny światowej z uwagi na ogromną liczbę apatrydów²⁰ w tamtym okresie. Jednak sytuację bezpaństwowości postrzegano wtedy przede wszystkim przez pryzmat konfliktów między państwami, jakie może ona wywoływać. Na poziomie międzynarodowym w tym okresie przyjmowane były rozwiązania dotyczące prze-

¹⁵ Tłum. własne, oryg.: *complètement et absolument impossible*.

¹⁶ Tłum. własne, oryg.: *vagabonds internationaux*.

¹⁷ M. Vichniac, *Le statut...*, s. 127.

¹⁸ Tłum. własne, oryg.: *the existence of a man without a country is not recognized*. Tekst dostępny na stronie: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/169/649/case.html> (dostęp: 20.11.2018 r.).

¹⁹ Tłum. własne, oryg.: *French courts for a long time regarded statelessness as a legal impossibility until they hesitantly changed their view after the last war*; R. Graupner, *Statelessness as a consequence of the change of sovereignty over territory after the last war* [w:] British Section of the World Jewish Congress, *The Problem of Statelessness*, Londyn 1944, s. 28.

²⁰ Słów „bezpaństwowiec”, „apatryda”, „osoba bezpaństwowa” używam w pracy wymiennie.

ciwdziałania bezpieczeństwa, a nie ochrony osób bezpiecznych. Pierwsze regulacje dotyczące bezpieczeństwa dotyczyły problematyki bezpieczeństwa jako skutku kolizji norm prawnych, szczególnie w odniesieniu do dzieci i kobiet zamężnych. W tym kontekście należy przede wszystkim wskazać na przepisy konwencji haskiej z 1930 r. W latach 20. XX w. pierwsze wysiłki w celu przeciwdziałania bezpieczeństwu podejmowały też poszczególne państwa (np. Polska²¹ czy USA²²). Natomiast dopiero doświadczenia okresu drugiej wojny światowej, w szczególności masowe denacjonalizacje Żydów przez nazistów w Niemczech i przez faszystów we Włoszech, sprawiły, że zintensyfikowany został wysiłek zmierzający do ochrony osób bezpiecznych i bardziej kompleksowego uregulowania zagadnień przeciwdziałania bezpieczeństwu.

2. Pojęcie bezpieczeństwa i obszar problematyki bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo to sytuacja braku obywatelstwa jakiegokolwiek państwa. Jest to stan (sytuacja) negatywny będący zaprzeczeniem posiadania statusu prawnego, jakim jest obywatelstwo²³. Choć bezpieczeństwo jest najczęściej definiowana przez odwołanie do pojęcia bezpiecznego (i jego definicji przyjętej w prawie międzynarodowym²⁴), to ma ono szerszą denotację i nie wskazuje jedynie klasy istniejących podmiotów, które możemy określić jako bezpiecznych.

²¹ Już w ustawie z 20.01.1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz.U. Nr 7, poz. 44 ze zm.) przyjęto przepisy, które zabezpieczały obywatelki polskie wychodzące za mąż za cudzoziemców (również bezpiecznych) przed bezpieczeństwem. Zob. szerzej rozdział V.

²² Tzw. The Cable Act (Married Woman's Act) z 1922 r. Zob. szerzej rozdział V.

²³ Nie używam określenia „status negatywny”, choć można znaleźć je w literaturze przedmiotu (R. Graupner, *Statelessness...*, s. 28), gdyż termin ten w tradycji stworzonej przez G. Jellinka najczęściej jest odnoszony do praw wolnościowych – status *negativus (libertatis)*; zob. G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1905, s. 81 i n., za: J. Kostrubiec, *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie (w 95. rocznicę śmierci)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006/7, s. 61.

²⁴ O definicji bezpiecznego przyjętej w art. 1 ust. 1 konwencji z 1954 r. zob. rozdział II.

Dorota Pudzianowska – doktor nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; prawnik, socjolog; specjalizuje się w dziedzinie prawa administracyjnego oraz praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień prawa migracyjnego i praw mniejszości; prowadziła wykłady i współpracowała w ramach projektów badawczych z wieloma uniwersytetami europejskimi, m.in. Maastricht University oraz European University Institute; studiowała w Ecole Normale Supérieure w Paryżu; współpracuje od kilkunastu lat z Helsińską Fundacją Praw Człowieka; autorka kilkudziesięciu publikacji naukowych.

W książce przedstawiono fundamentalne zagadnienia dogmatyki prawa publicznego dotyczące bezpieczeństwa, m.in.: definicję tego pojęcia i administracyjnoprawny reżim regulujący problematykę bezpieczeństwa oraz status bezpiecznawca. Zagadnienia te zostały omówione na przykładzie wybranych regulacji państw europejskich w kontekście standardu wyznaczanego przez prawo międzynarodowe.

Autorka, analizując prawo międzynarodowe i regulacje krajowe państw europejskich, podkreśla, że w podejściu do problematyki bezpieczeństwa należy uwzględnić istnienie różnych kategorii podmiotów. Wskazuje na rozmaite rodzaje bezpiecznawców (zarówno apatrydów dobrowolnych, jak i osób, których bezpieczeństwo wynika z sytuacji przymusowej), a także na odmiennie oceniane przez państwa sytuacje różnych osób w perspektywie m.in. instrumentów prewencji bezpieczeństwa (np. dopuszczenie pozbawienia obywatelstwa skutkującego bezpieczeństwem osób, które popełniły określone przestępstwa).

„Ustalenia poczynione w pracy dostarczają potrzebnej wiedzy i narzędzi do opracowania regulacji prawnych dotyczących problematyki bezpieczeństwa w sposób nowoczesny i osadzony w szczegółowym rozumieniu reżimu prawnomiędzynarodowego z uwzględnieniem doświadczeń regulacyjnych i problemów w innych państwach. Zdefiniowanie i opis podejścia kategoryjnego w obszarze regulacji przypadków bezpieczeństwa dokonany w książce wskazuje kierunek tworzenia rozwiązań w krajowym prawie administracyjnym dostosowanych do potrzeb różnych przypadków bezpieczeństwa”.

Prof. dr hab. Jacek Jagielski



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLWUER.PL

WWW.PROFINFO.PL

