



Frontline  
Foundation

## Granice prawa a granice obywatelstwa:

Deficyty polskiego prawodawstwa w zakresie formalnych podstaw utraty i pozbawiania obywatelstwa oraz rekomendacje zmian.

Autor raportu:

**Norbert Loba**  
Prezes Zarządu Frontline Foundation





# Spis treści

Abstrakt .....	str. 5
Wstęp .....	str. 7
Prawno-formalne regulacje w wybranych państwach w zakresie możliwości pozbawiania obywatelstwa .....	str. 13
Wybrane państwa europejskie nieposiadające regulacji prawnych w zakresie pozbawienia obywatelstwa ze względu na bezpieczeństwo narodowe .....	str. 33
Konkluzje i kluczowe aspekty prawa międzynarodowego .....	str. 37
Formalne braki w polskim systemie prawnym w zakresie reguł nadawania i pozbawiania obywatelstwa .....	str. 41
Wnioski i rekomendacje Frontline Foundation .....	str. 47
Proponowane rozwiązania legislacyjne .....	str. 51
Uwagi końcowe .....	str. 65



# Abstrakt

Raport analizuje braki oraz luki w polskim prawodawstwie dotyczącym formalnych podstaw utraty i pozbawiania obywatelstwa, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa państwa. Na tle dynamicznych procesów migracyjnych w Europie i w Polsce – w tym kryzysu uchodźczego z 2015 r., migracji z Ukrainy po 2022 r., napływu obywateli Białorusi oraz hybrydowych działań migracyjnych inspirowanych przez reżimy w Mińsku i Moskwie – przedstawiono porównawczą analizę rozwiązań obowiązujących w państwach europejskich.

Badanie wskazuje, że Polska, w odróżnieniu od zdecydowanej większości państw regionu, nie dysponuje mechanizmami prawnymi pozwalającymi na odebranie obywatelstwa w przypadkach istotnego zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub innych uzasadnionych okolicznościach (nawet w sytuacji uzyskania obywatelstwa na podstawie fałszywych danych lub w inny przestępczy sposób). W raporcie zidentyfikowano katalog karnych i administracyjnych przesłanek oraz procedur stosowanych w innych krajach w przedmiotowym zakresie, które umożliwiają skuteczną reakcję państwa wobec osób działających na jego szkodę, przy jednoczesnym poszanowaniu prawa międzynarodowego, w tym zasady unikania bezpaństwowości.

Dokument zawiera również rekomendacje legislacyjne dla Polski, mające na celu wprowadzenie rozwiązań zapewniających równowagę między ochroną bezpieczeństwa narodowego a gwarancjami praw jednostki.





# Wstęp

Zarys sytuacji Polski w kontekście  
współczesnych procesów migracyjnych.

Przez Europę i także Polskę, od ponad dekady, przelewa się niespotykana we współczesnej historii fala masowej migracji. Migracja nie jest nowym zjawiskiem w naszym teraźniejszym świecie, jednak obecnie przybrała ona ekstremalny w swojej skali i specyfice charakter.

Od 2015 r. to właśnie Europa stała się głównym celem napływu uchodźców i migrantów, głównie z Bliskiego Wschodu, Azji Centralnej i Afryki Północnej postrzegających nasz kontynent i nasze państwa, jako miejsce oferujące lepsze możliwości ekonomiczne i socjalne. Wydarzenia i procesy rozpoczęte w 2015 r. stały się podstawą rozpoczęcia i trwania do dziś ogromnego kryzysu migracyjnego w Europie. Co kluczowe, migracja ta w zdecydowanej większości była i jest nadal nielegalna, nie jest oparta na istniejących regulacjach prawnych w tym obszarze. W szczytowym momencie kryzysu, wykryto ponad 2,3 miliona nielegalnych przekroczeń różnych granic państw europejskich, a około 1,3 miliona osób przybyło do Europy, aby ubiegać się o azyl.

W przypadku Polski, nie dotkniętej masowo w tamtym okresie (od roku 2015 do wybuchu pandemii COVID, co czasowo ograniczyło problem) opisywaną falą nielegalnej migracji, istotnym zjawiskiem były natomiast masowe ruchy migracyjne ludności pochodzenia ukraińskiego do naszego kraju, które nabrały intensywności na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Zjawisko to miało podłoże stricte ekonomiczne, a stopniowy napływ około 1,5 mln osób był silnym bodźcem popytowym dla polskiej gospodarki oraz korzystnie zwiększył dostęp do zasobu siły roboczej – szacuje się, że na koniec 2024 r. obywatele Ukrainy stanowili około 5 proc. wszystkich osób pracujących w Polsce.

W 2022 r. Europę, a w szczególności Polskę, dotknęła kolejna i wykraczająca poza racjonalne parametry sytuacja migracyjna. Napaść Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i wywołana tym, trwająca do dzisiaj wojna, spowodowała największe od czasów II Wojny Światowej migracje uchodźców w Europie. Według agencji ONZ – Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR) objęły one 5,2 mln osób. Szacuje się, że skumulowany napływ ludności ukraińskiej do Polski w ciągu kilku pierwszych tygodni od wybuchu tej wojny wyniósł 3 mln osób. W tym samym czasie nastąpił też odpływ 880 tys. ludzi, z czego około 80 tys. stanowiły osoby, które mieszkały w Polsce przed wybuchem wojny i wróciły na Ukrainę, żeby wstąpić do sił zbrojnych lub obrony cywilnej. Nie oznacza to jednak, że w Polsce pozostało 2,1 mln uchodźców z Ukrainy. Polska, jako bezpośredni sąsiad Ukrainy, była po wybuchu wojny i jest często nadal krajem tranzytowym przed migracją do innych państw UE

oraz krajów pozaeuropejskich (Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii czy Izraela). Według dostępnych danych administracyjnych, liczba ukraińskich uchodźców (migrantów) przebywających w Polsce wynosiła na koniec zeszłego roku co najmniej milion osób. Jest to liczba trudna do dokładnego ustalenia, ze względu na stałą i wysoką mobilność Ukraińców. Polski Urząd ds. Cudzoziemców dysponuje danymi, że na początek 2025 r. aktualny dokument zezwalający na pobyt w Polsce (w różnych formułach) posiadało około 1,48 miliona obywateli Ukrainy. Na dziś mamy zatem do czynienia z istnieniem w Polsce bardzo licznej społeczności ukraińskiej – osób, które przybywały do Polski w celach ekonomicznych/bytowych przed lutym 2022 r. oraz tych, którzy opuszczali Ukrainę z powodu zagrożeń wywołanych rosyjską agresją i trwającą wojną. Osoby migrujące jako uchodźcy z powodu konfliktu zbrojnego również w oczywisty sposób stają się emigracją ekonomiczną, musząc – ale także i chcąc – osiedlić się w Polsce na dłużej, a część z nich na stałe.

Wspomnieć należy również o innym zjawisku migracyjnym – nagłym i masowym, z jakim mieliśmy do czynienia w ostatnich latach jako Polska (i region). W sierpniu 2020 r. na Białorusi miały miejsce wybory prezydenckie, których wynik, sfałszowany przez Łukaszenkę i jego administrację, doprowadził do największych w historii tego kraju masowych protestów. Białoruski reżim dokonał wielomiesięcznej brutalnej pacyfikacji tych manifestacji. Jednym ze skutków tego zdarzenia było uruchomienie procesu masowej migracji (przymusowej i dobrowolnej) z Białorusi do Europy, a w dużej części do Polski. Według danych Urzędu ds. Cudzoziemców, na koniec 2024 r. zaakceptowaliśmy około 10 tys. wniosków o azyl polityczny; wydano ponad 8 tys. decyzji o statusie uchodźcy i ochronie uzupełniającej, ponad 124 tys. zezwoleń na pobyt czasowy i około 41 tys. zezwoleń na pobyt stały. Istotnym komponentem tego zjawiska była migracja białoruskich przedsiębiorców. Około 9 tysięcy białoruskich firm zostało zmuszonych przenieść się poza Białoruś, a blisko 75 proc. wybrało Polskę.

Białoruski reżim Łukaszenki spowodował dla Polski jeszcze jedno poważne zagrożenie migracyjne. Sytuacja została zapoczątkowana latem 2021 r. przez władze białoruskie, między innymi w odpowiedzi na unijne sankcje gospodarcze wobec Białorusi, nałożone w związku z drastycznymi działaniami tamtej-

szego rządu, podejmowanymi wobec przedstawicieli białoruskiej opozycji. W odpowiedzi na wspomniane sankcje władze Białorusi uruchomiły nielegalny, transgraniczny przerzut imigrantów. W szerszym kontekście były to działania zaaranżowane i zarządzane bezpośrednio z pozycji władz Federacji Rosyjskiej, jako istotny element tzw. wojny hybrydowej i miały one na celu destabilizację państw wschodniej flanki NATO. Od września 2021 r., w związku ze wspomnianymi działaniami Białorusi (i Rosji), kryzys migracyjny unaczynił się nasileniem masowych prób nielegalnego przekraczania granicy polsko-białoruskiej, a Straż Graniczna (wspierana przez wojsko i inne formacje mundurowe) udaremniła przekroczenie granicy państwowej przez niemal 40 tys. osób, które nielegalnie próbowały przedostać się na terytorium Polski. Nielegalni imigranci pochodzili głównie z Iraku, Afganistanu i innych krajów Bliskiego Wschodu oraz Afryki.

Jak widać z powyższego, syntetycznego zarysowania problemu, **migracja jest zjawiskiem złożonym, nieuniknionym i nieodwracalnym**. W przyszłości będzie się ono nasilało za sprawą wielu czynników, między innymi poszukiwania nowych pracowników ze względu na kurczenie się populacji Europy, chęć poprawy jakości życia przez migrantów spoza Europy, zagrożenia klimatyczne czy też konflikty międzypaństwowe wymuszające relokację. Należy podkreślić, że nie jest i nie będzie to jedynie zjawisko socjologiczne wynikające z wyżej wymienionych przesłanek. **Migracja stała się – i będzie nadal również – narzędziem rywalizacji geopolitycznej, wykorzystywanym przez niektóre państwa do realizacji swoich celów politycznych lub ekonomicznych (Niemcy, Turcja) lub jako narzędzie agresji w ramach konfliktu, wojny hybrydowej (Rosja i jej sojusznicy) wymierzonej między innymi w kraje europejskie, w tym także w nasze państwo**. Jest zatem oczywiste, że **Polska już aktualnie jest i będzie uczestnikiem procesów związanych z masową migracją, z wszelkimi konsekwencjami, skutkami i zagrożeniami wynikających z nich bezpośrednio i pośrednio**. Oprócz różnych zjawisk – szans i ryzyk – związanych z szeroko rozumianym obszarem ekonomicznym, społecznym, kulturowym tychże procesów migracyjnych, należy mocno podkreślić, że **szczególnie istotne są i będą kwestie bezpośrednio związane z bezpieczeństwem państwa i jego obywateli**. Doświadczenia szeregu państw Europy Zachodniej, które miały/mają do czynienia z wariantami mi-

gracji legalnej i nielegalnej już wcześniej (czasem od dekad) jednoznacznie wskazują na związane z tym zjawiskiem rosnące wskaźniki łamania i naruszeń prawa, łącznie z najpoważniejszymi przestępstwami na tle terrorystycznym, ekstremistycznym oraz kryminalnym czy też działalności wywiadowczej – także hybrydowej i szczególnie niebezpiecznej, takiej jak dywersja i sabotaż.

Kluczową kwestią jest zatem już dzisiaj i tym bardziej będzie w najbliższych dekadach, aby państwo posiadało właściwą, reaktywną i antycypującą strategię/politykę migracyjną. Jednocześnie **państwo musi być wyposażone w nowoczesny, adekwatny system regulacji prawnych określających zasady i normy różnych form przebywania obcokrajowców na jego terytorium**, rodzące ich pobytów czasowych i trwałych, **w tym również trybów uzyskiwania prawa do nabywania, posiadania a zasadnych przypadkach również utraty obywatelstwa naszego kraju**. Wyjątkowo ważnym komponentem takich prawnych regulacji muszą być uprawnienia państwa w zakresie stosowania twardych sankcji i reakcji na naruszenia w tym obszarze – zarówno w trybie prewencyjnym, jak i następczym.

Frontline Foundation przeprowadziła analizę porównawczą rozwiązań prawno-formalnych i funkcjonalnych, jakie obowiązują w krajach europejskich w zakresie uprawnień właściwych struktur państwowych/administracyjnych do pozbawiania danych osób obywatelstwa w uzasadnionych przypadkach.

Zasadnicze konkluzje i wnioski wynikające z tej analizy wydają się być jednoznaczne, a zarazem niepokojące. Wskazują bowiem na dysfunkcje naszego państwa w tym obszarze. Otóż **Polska jest jednym z nielicznych krajów w Europie, który nie posiada w swoim systemie prawnym regulacji pozwalających odebrać/pozbawić kogoś obywatelstwa w oparciu o zasadne i istotne okoliczności i przesłanki, przede wszystkim ze względu na szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa i obywateli**. Co istotne, właściwe i korzystne dla każdego państwa rozwiązania w tym obszarze są trwale zakorzenione, ale i uzupełniane oraz wzmacniane, w modelach prawnych państw zarówno tzw. „starej Europy” ale także w krajach, które podobnie jak Polska wychodziły z systemu komunistycznego, więc musiały tworzyć nowe, w pełni demokratyczne konstytucyjno-ustawowe podstawy funkcjonowania swoich państw.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na jeden ze szczególnie istotnych elementów w modelu szeroko rozumianych regulacji migracyjnych: prawa do nabywania obywatelstwa w Polsce, a szczególnie na możliwości nowoczesnego i bezpiecznego państwa w zakresie jego odebrania – zarówno w trybie utracenia jak i pozbawiania.





# Prawno-formalne regulacje w wybranych państwach w zakresie możliwości pozbawiania obywatelstwa

Poniżej syntetycznie przedstawione zostały regulacje prawne poszczególnych państw europejskich w zakresie formalnych możliwości pozbawienia obywatelstwa, przede wszystkim ze względu na przesłanki dotyczące bezpieczeństwa narodowego. Dodać należy, że każde z tych państw posiada prawne rozwiązania opisujące utratę obywatelstwa w trybie dobrowolnym lub utraty przymusowej (administracyjnej). Zestawienie obejmuje kraje Europy Zachodniej oraz – co szczególnie istotne i interesujące – państwa byłego bloku komunistycznego.

## → Wielka Brytania

Prawne regulacje dotyczące nadawania i odbierania obywatelstwa w Wielkiej Brytanii są oparte na przepisach ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1981 r. (British Nationality Act 1981) wraz z późniejszymi zmianami (które poszerzyły kompetencje Ministra Spraw Wewnętrznych) – wprowadzonymi przez Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 oraz Immigration Act 2014, tak aby dostosować prawo do współczesnych wyzwań, takich jak terroryzm czy nadużycia w procesie naturalizacji. Przepisy z roku 2006 wprowadziły szersze przesłanki do pozbawienia obywatelstwa, w tym działania sprzeczne z interesem publicznym; na podstawie przepisów z roku 2014 stało się możliwe pozbawienie obywatelstwa osoby naturalizowanej nawet jeśli prowadzi to do bezpieczeństwa, pod warunkiem, że istnieją uzasadnione podstawy. Dodatkowo, procedury są wspierane przez wytyczne brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz orzecznictwo sądowe, które precyzują interpretację przepisów.

Pozbawienie obywatelstwa brytyjskiego może nastąpić w następujących przypadkach:

- prowadzenia działań na szkodę istotnych interesów Wielkiej Brytanii, a odebranie obywatelstwa w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych „sprzyja dobru publicznemu” – dotyczy to przede wszystkim: zaangażowania w działalność terrorystyczną, działania szpiegowskie, zdrady stanu lub poważnych przestępstwa zagrażające bezpieczeństwu narodowemu, na przykład przynależność do organizacji uznanych za zagrożenie dla bezpieczeństwa;
- wykazania, że obywatelstwo zostało uzyskane w wyniku oszustwa, na przykład podania fałszywych danych, fałszywych dokumentów lub zatajenia istotnych informacji (m.in. o karalności);
- przynależności do sił zbrojnych państwa wrogiego – dotyczy osób, które służą w siłach zbrojnych państwa będącego w stanie wojny/konfliktu z Wielką Brytanią.

Uprawnienia państwa w zakresie odbierania obywatelstwa w Wielkiej Brytanii dotyczy przede wszystkim osób naturalizowanych, ale co istotne – na podstawie przepisów z 2014 r. – w pojedynczych przypadkach (oszustwa lub stanowienia poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego) jest możliwe odebranie obywatelstwa nawet w przypadku braku innego obywatelstwa, jeśli istnieje „uzasadnione przypuszczenie”, że osoba mogłaby uzyskać inne obywatelstwo, na przykład przez pochodzenie rodziców.

Proces pozbawienia obywatelstwa jest w Wielkiej Brytanii ściśle regulowany procedurami prawnymi. Głównym jego elementem jest decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych, oparta na raportach służb bezpieczeństwa, policji lub innych dowodach (w przypadku podejrzenia terroryzmu, decyzja może być podjęta na podstawie niejawnych materiałów wywiadowczych). Osoba, której dotyczy decyzja, jest powiadamiana pisemnie, niemniej jednak dodatkowe przepisy migracyjne z 2022 r. (Nationality and Borders Act 2022) wprowadziły zapisy umożliwiające odebranie obywatelstwa bez wcześniejszego powiadomienia osoby zainteresowanej, jeśli kontakt z daną osobą byłby niemożliwy lub niepraktyczny, ujawnienie decyzji zagroziłoby bezpieczeństwu narodowemu lub ujawnienie nie byłoby zgodne z interesem publicznym.

Po formalnym wydaniu decyzji o pozbawieniu obywatelstwa istnieje możliwość odwołania się od niej do Najwyższego Sądu Rejestrowego (Special Immigration Appeals Commission). Postępowanie w tym sądzie może być częściowo tajne, szczególnie w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego, co utrudnia skuteczne zakwestionowanie decyzji.



## → Francja

Podstawę prawną odebrania obywatelstwa francuskiego reguluje Kodeks Cywilny Francji, a dokładnie jego artykuły 25 i 25-1. Dodatkowo zasady wynikają z orzecznictwa Rady Stanu, Trybunału Konstytucyjnego oraz z zobowiązań międzynarodowych Francji.

Francuskie prawo przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa w określonych przypadkach i dotyczy wyłącznie osób, które nabyły obywatelstwo francuskie, na przykład przez naturalizację, małżeństwo lub deklarację, a nie tych, którzy uzyskali je z urodzenia.

Przesłanki odebrania obywatelstwa według art. 25 Kodeksu Cywilnego zachodzą w sytuacji:

- skazania za przestępstwa związane z terroryzmem (na przykład udział w organizacjach terrorystycznych, zamachy, finansowanie terroryzmu);
- skazania za czyny uznane za zdradę stanu lub działania na szkodę interesów narodowych, takich jak na przykład szpiegostwo lub podżeganie do przemocy wobec państwa;
- zaangażowania w działania, które są sprzeczne z interesami Francji, na przykład służba w obcej armii lub organizacji uznanej za wroga wobec Francji;
- uchylania się od obowiązków obywatelskich, na przykład unikania służby wojskowej lub innych obowiązków wynikających z obywatelstwa;
- udowodnienia, że obywatelstwo zostało uzyskane w wyniku fałszerstwa dokumentów, oszustwa lub nieprawdziwych informacji (na przykład podanie fałszywych danych w procesie naturalizacji) – obywatelstwo może zostać cofnięte w ciągu 2 lat od stwierdzenia oszustwa (art. 27-2 Kodeksu cywilnego).

Decyzję (w formie dekretu rządowego) o odebraniu obywatelstwa podejmuje Premier na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, a niektórych przypadkach Ministra Sprawiedliwości. Postępowanie może być zainicjowane na podstawie wyroku sądowego (na przykład skazania za terroryzm) lub danych administracyjnych wskazujących na działania sprzeczne z interesami państwa. Od decyzji przysługuje odwołanie do Rady Stanu, co zapewnia to kontrolę legalności i proporcjonalności decyzji.



## → Włochy

Włoskie przepisy dotyczące zasad nabywania, utraty oraz odbierania obywatelstwa włoskiego reguluje przede wszystkim ustawa nr 91 z dnia 5 lutego 1992 r. (art. 8–11 ustawy) oraz późniejsze nowelizacje, w tym ustawa nr 132 z 2018 r. (tzw. dekret bezpieczeństwa). Prawo przewiduje zarówno dobrowolną utratę obywatelstwa (zrzeczenie się), jak i przymusowe odebranie obywatelstwa w określonych przypadkach. Możliwość odebrania obywatelstwa dotyczy głównie osób, które nabyły je w drodze naturalizacji (przez małżeństwo lub długotrwały pobyt), a nie tych, którzy uzyskali je na podstawie prawa krwi.

Pozbawienie obywatelstwa włoskiego może nastąpić w następujących przypadkach:

- prawomocnego skazania za określone przestępstwa, w szczególności przestępstwa terrorystyczne lub związane z działalnością przeciwko bezpieczeństwu państwa;
- działań godzących w bezpieczeństwo państwa na przykład przynależność do organizacji ekstremistycznych (interpretacja powiązana z ustawodawstwem antyterrorystycznym i orzecznictwem konstytucyjnym);
- podjęcia służby w wojsku obcego państwa (w szczególności jeśli państwo to jest wrogo nastawione do Włoch) lub pełnienia funkcji publicznych w innym państwie (pomimo żądania władz włoskich o rezygnacji z takiej funkcji) - zachowanie takie musi być uznane za sprzeczne z lojalnością wobec państwa włoskiego;
- uzyskania obywatelstwa włoskiego w sposób oszukańczy lub nielegalny, poprzez fałszywe oświadczenia, dokumenty lub zatajenie informacji (na przykład nieprawdziwe dane o miejscu urodzenia, wieku, karalności itp.);
- w sytuacji, gdy obywatelstwo zostało przyznane małoletniemu w wyniku adopcji przez obywatela włoskiego, a adopcja została później unieważniona z winy adoptowanego.

Proceduralnie odebranie obywatelstwa włoskiego następuje na podstawie decyzji administracyjnej w formie dekretu wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadku przesłanek opartych o popełnienie przestępstwa, konieczny jest prawomocny wyrok sądowy. Osoba której dotyczy decyzja jest powiadamiana i ma prawo odwołania się do sądu administracyjnego (Regionalnego Trybunału Administracyjnego), choć w praktyce możliwości zaskarżenia są ograniczone, szczególnie w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa.



## → Hiszpania

Odbieranie obywatelstwa w Hiszpanii to temat regulowany przez hiszpańskie prawo krajowe w dwóch ustawach – kodeksie cywilnym Hiszpanii (zwłaszcza artykuły od art. 22 do 26) oraz ustawie o obywatelstwie, która reguluje nabywanie, utratę i odzyskiwanie obywatelstwa. Konstytucja Hiszpanii (z 1978 r.) nie zawiera szczegółowych przepisów o odbieraniu obywatelstwa, ale gwarantuje ochronę praw podstawowych i stanowi, że Hiszpanie z pochodzenia nie mogą być pozbawieni obywatelstwa. Hiszpania uznaje obywatelstwo za trwały stosunek prawny, ale może ono zostać odebrane w określonych przypadkach.

Pozbawienie obywatelstwa hiszpańskiego może nastąpić w przypadku osób wyłącznie naturalizowanych w następujących przypadkach:

- uczestniczenia w działaniach sprzecznych z interesami Hiszpanii, takich jak na przykład działalność terrorystyczna lub służba w obcej armii bez zgody rządu hiszpańskiego;
- posłużenia się fałszywymi dokumentami lub oszustwem w procesie nabywania obywatelstwa (na przykład w zakresie karalności lub statusu pobytu);
- niewykazywania wystarczającego związku z Hiszpanią (na przykład stałego pobytu za granicą bez zamiaru powrotu lub zerwania wszelkich więzi z krajem);
- używania innego obywatelstwa: jeśli osoba, która nabyła obywatelstwo hiszpańskie przez naturalizację, w ciągu trzech lat od jego uzyskania aktywnie korzysta z poprzedniego obywatelstwa (na przykład posługuje się paszportem innego kraju lub sprawuje urzędy publiczne/polityczne w innym państwie).

Procedura odebrania obywatelstwa jest wszczynana jako postępowanie administracyjne na podstawie kodeksu cywilnego przez Ministerstwo Sprawiedliwości (min. na podstawie orzeczenia sądu w wyroku w sprawie karnej),

które też wydaje decyzję o pozbawieniu obywatelstwa (za pośrednictwem Dyrekcji Rejestrów i Notariatu). Osoba będąca podmiotem takiej procedury ma prawo do obrony, przedstawienia dowodów i odwołania się od decyzji do hiszpańskich sądów administracyjnych.

Ograniczeniem prawnym opisywanej procedury jest zakaz tworzenia bezpaństwowców (zgodnie z Konwencją ONZ z 1961 r.) oraz fakt respektowania przez Hiszpanię właściwych prawnych zobowiązań międzynarodowych (na przykład Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r., która ogranicza możliwość arbitralnego odbierania obywatelstwa).



## → Niemcy

W Niemczech obywatelstwo jest objęte ochroną konstytucyjną (art. 16 ustawy zasadniczej), ale może zostać odebrane w wyjątkowych przypadkach. Utrata obywatelstwa jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy nie prowadzi do bezpaństwowości. Podstawę prawną odebrania obywatelstwa niemieckiego reguluje ustawa o obywatelstwie (Staatsangehörigkeitsgesetz - StAG), a kluczowe przepisy dotyczące utraty znajdują się w szczególności w § 17-28 tej ustawy. Wskazać należy, że nowelizacja StAG z czerwca 2024 roku wprowadziła istotne zmiany, między innymi w zakresie utraty obywatelstwa w wyniku nabycia obcego obywatelstwa. Niemcy w przedmiotowej kwestii są związane również prawem międzynarodowym, między innymi konwencjami zapobiegającymi bezpaństwowości.

Ze względów bezpieczeństwa państwa obywatelstwo w Niemczech można utracić w następujących przypadkach:

- wykazanych związków z terroryzmem – osoby posiadające podwójne obywatelstwo mogą stracić obywatelstwo niemieckie, jeśli aktywnie uczestniczyły w działaniach zagranicznych organizacji terrorystycznych, takich jak na przykład ISIS;
- służby w obcej armii – w sytuacji, kiedy obywatel Niemiec dobrowolnie wstąpił do sił zbrojnych lub podobnej formacji zbrojnej innego państwa, którego obywatelstwo również posiada. bez zgody niemieckich władz (wyjątkiem są sytuacje, gdy służba dotyczy kraju UE, NATO lub innego państwa sojuszniczego i jeśli uzyskano zgodę);
- wykazania oszustwa przy naturalizacji – czyli jeśli obywatelstwo niemieckie zostało uzyskane w wyniku oszustwa, korupcji, podstępu lub podania fałszywych danych.

Wymienione powyżej okoliczności dotyczące utraty/porzucenia obywatelstwa w Niemczech oraz związane z tym procedury są realizowane przez następujące instytucje:

- Federalny Urząd Administracyjny w Kolonii, który rozpatruje sprawy dotyczące Niemców mieszkających za granicą;
- lokalne urzędy ds. obywatelstwa dla osób zamieszkałych w Niemczech;
- przedstawicielstwa Niemiec za granicą (na przykład konsulaty), w przypadku składania wniosków przez osoby mieszkające poza Niemcami.

Osoba będąca podmiotem procedur w zakresie pozbawienia jej niemieckiego obywatelstwa ma prawo do udziału w postępowaniu, odwołania się od decyzji oraz złożenia skargi do sądu administracyjnego.



## ➔ Austria

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie obywatelstwa w Austrii jest ustawa o obywatelstwie z 1985 roku (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985/StbG, z późniejszymi zmianami). Przepisy dotyczące utraty obywatelstwa znajdują się głównie w paragrafach 27–37 StbG. Austria stosuje zasadę prawa krwi, co oznacza, że obywatelstwo jest przekazywane głównie przez pochodzenie, a procedury utraty obywatelstwa są ściśle regulowane.

Austriackie prawo przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa w określonych przypadkach (dotyczy to osób naturalizowanych i nie może to skutkować stanem bezpaństwowości). Kluczowe przesłanki, które mogą prowadzić do utraty obywatelstwa, są związane z bezpieczeństwem narodowym, działaniem przeciwko państwu i obejmują przypadki:

- dobrowolnego podjęcia służby w obcej armii bez zgody austriackich władz, zwłaszcza jeśli jest to postrzegane jako działanie sprzeczne z interesami Austrii;
- prowadzenie działalności szkodliwej dla interesów państwa, na przykład poprzez udział w organizacjach terrorystycznych lub szpiegostwo na rzecz obcego państwa - w takich przypadkach wymagana jest decyzja administracyjna lub sądowa.
- odebrania obywatelstwa w wyniku decyzji administracyjnej w przypadkach uzyskania takowego na podstawie fałszywych informacji, dokumentów lub poprzez oszustwo oraz prawomocnego skazania za przestępstwa terrorystyczne.

Proces odebrania obywatelstwa w Austrii toczy się w trybie administracyjnym, a stosowną decyzję zatwierdza federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Dany obywatel ma prawo do udziału w postępowaniu (prawo do obrony) oraz możliwość odwołania się od decyzji do Federalnego Trybunału Administracyjnego, a w dalszej kolejności – do Trybunału Konstytucyjnego lub Najwyższego Trybunału Administracyjnego.



## → Holandia

Prawne regulacje dotyczące nadawania i odbierania/utruty obywatelstwa holenderskiego są ściśle regulowane przede wszystkim przez Ustawę o obywatelstwie Królestwa Niderlandów oraz powiązane rozporządzenia.

Prawo niderlandzkie przewiduje zarówno przypadki dobrowolnego zrzeczenia się obywatelstwa i automatycznej utraty obywatelstwa w określonych sytuacjach:

- nabycie obywatelstwa innego państwa, nieujawnienie posiadania innego obywatelstwa w procesie naturalizacji;
- długotrwały pobyt za granicą (co najmniej 13 lat);
- służba w obcej armii lub organizacji uznanej za zagrożenie.

Istnieje również możliwość odebrania obywatelstwa przez państwo, szczególnie z powodów bezpieczeństwa narodowego lub oszustwa przy uzyskaniu obywatelstwa (na przykład podanie fałszywych danych w procesie naturalizacji).

Pozbawienie danej osoby obywatelstwa ze względu na bezpieczeństwo państwa obejmuje przypadki:

- podejmowania działalności terrorystycznej i przynależność do organizacji ekstremistycznych – od 2017 r. obowiązuje przepis pozwalający na odebranie obywatelstwa bez wyroku sądu, jeżeli osoba dobrowolnie dołączyła do zorganizowanej grupy terrorystycznej;
- popełnienia przestępstwa przeciwko państwu (zdrada państwa, szpiegostwo lub udział w działaniach zbrojnych przeciwko Holandii lub jej sojusznikom);

- działanie na szkodę istotnych interesów państwa – na przykład udział w zagranicznych konfliktach zbrojnych lub inne działania uznane za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

Procedura pozbawiania obywatelstwa jest prowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości i bezpieczeństwa i obejmuje następujące kroki: dochodzenie służb bezpieczeństwa w celu zgromadzenia dowodów wskazujących na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa; wydanie decyzji administracyjnej o pozbawieniu obywatelstwa przez Ministra Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa (w przypadku wyroku sądowego skazującego za przestępstwa terrorystyczne decyzja jest automatycznie); powiadomienie osoby zainteresowanej (o ile jest to możliwe), która ma prawo odwołać się od decyzji do sądu administracyjnego w Holandii; przysługuje także skarga kasacyjna do Rady Stanu.



## → Belgia

W Belgii kwestie związane z obywatelstwem, w tym jego pozbawieniem, regulowane są przede wszystkim przez Kodeks obywatelstwa belgijskiego oraz jego kolejne nowelizacje, w szczególności ustawę z grudnia 2012 r., ustawę z dnia 28 czerwca 1984 r. o obywatelstwie belgijskim (ze zmianami. między innymi z 1991, 2000, 2012, 2018, 2023) oraz rozporządzenie królewskie z 14 stycznia 2013 r.

W belgijskim porządku prawnym możliwość pozbawienia obywatelstwa jest instytucją wprowadzoną jako szczególne uprawnienie sądu i jest stosowana, jedynie wobec osób, które nabyły obywatelstwo w drodze naturalizacji, w następujących przypadkach:

- prowadzenia działań przeciwko bezpieczeństwu państwa i zagrażających porządkowi publicznemu - obywatelstwo może zostać odebrane w przypadku poważnych przestępstw w szczególności dotyczących: terroryzmu, szpiegostwa, zbrodni wojennych lub zbrodni przeciwko ludzkości lub działań zagrażających suwerenności Belgii;
- uzyskania obywatelstwa w drodze oszustwa lub fałszerstwa, tj. na podstawie fałszywych dokumentów, kłamstw lub innych form oszustwa (na przykład podanie nieprawdziwych informacji w procesie naturalizacji).

Procedura odebrania obywatelstwa belgijskiego jest prowadzona i rozpatrywana na podstawie wniosku prokuratora federalnego. Decyzję natomiast podejmuje sąd cywilny (sąd pierwszej instancji, właściwy dla miejsca zamieszkania danej osoby lub miejsca, gdzie obywatelstwo zostało uzyskane). W przypadku osoby przebywającej za granicą, procedurę prowadzi dany belgijski konsul. ale ostatecznie decyzję wydaje właściwy sąd w Belgii. Osoba, która jest pozbawiana obywatelstwa, może od wyroku sądu pierwszej instancji odwołać się do sądu apelacyjnego, a w niektórych przypadkach także do belgijskiego sądu kasacyjnego (ale ten sąd rozpatruje jedynie kwestie proceduralne, a nie merytoryczne).



## → Szwajcaria

W Szwajcarii kwestie obywatelstwa regulowane są przez Federalną ustawę o obywatelstwie (z 2018 r.) oraz Konstytucję Federalną Konfederacji Szwajcarskiej, która wskazuje, że obywatelstwo szwajcarskie można nabyć, utracić lub zrzec się go zgodnie z przewidzianymi w ustawie procedurami.

Szwajcarskie prawo określa ograniczone okoliczności, w których obywatelstwo może zostać odebrane z powodów administracyjnych lub karnych, zwłaszcza ze względu na bezpieczeństwo narodowe (oprócz trybu dobrowolnego zrzeczenia się obywatelstwa) i obejmuje przypadki:

- działania na szkodę interesów, bezpieczeństwa lub reputacji Szwajcarii – dotyczy to osób posiadających podwójne obywatelstwo, które podejmują działania poważnie zagrażające bezpieczeństwu wewnętrznemu lub zewnętrznemu Szwajcarii, takie jak działanie w organizacjach terrorystycznych, szpiegostwo, udział w strukturach zagrażających bezpieczeństwu kraju;
- nabycia obywatelstwa na podstawie fałszywych informacji, na przykład poprzez podanie fałszywych danych lub dokumentów w procesie naturalizacji, (obywatelstwo może zostać odebrane w ciągu 8 lat od jego uzyskania).

Postępowanie w zakresie pozbawienia obywatelstwa jest inicjowane przez federalne władze, najczęściej przez Sekretariat Stanu ds. Migracji, który przeprowadza szczegółowe dochodzenie, zbierając dowody na działania zagrażające bezpieczeństwu państwa. Może to obejmować współpracę z służbami bezpieczeństwa, policją federalną lub innymi organami. Organ ten podejmuje następnie decyzję administracyjną o pozbawieniu obywatelstwa. Osoba, której dotyczy postępowanie, ma prawo odwołać się od decyzji do Federalnego Sądu Administracyjnego. Całe postępowanie ma charakter administracyjny, ale podlega rygorystycznej kontroli sądowej.



## ➔ Norwegia

Norweskie prawo dotyczące obywatelstwa, regulowane przede wszystkim przez ustawę o obywatelstwie norweskim (nr 51/2005, z późniejszymi nowelizacjami) oraz przepisy administracyjne Norweskiego Dyrektoriatu ds. Cudzoziemców, określa zarówno zasady nabywania, jak i utraty obywatelstwa. Prawo norweskie przewiduje trzy podstawowe sposoby utraty obywatelstwa: dobrowolne zrzeczenie się, unieważnienie obywatelstwa – przy stwierdzeniu, że nabyte zostało na podstawie oszustwa, zatajenia istotnych informacji lub fałszywych dokumentów oraz pozbawienie obywatelstwa za działanie na szkodę interesów państwa (nowelizacja w/w ustawy z 2021 r.).

W tym ostatnim przypadku obywatelstwo norweskie może zostać odebrane osobie, która dopuściła się poważnych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa lub brała udział w działalności terrorystycznej, w szczególności:

- podejmowała działania wbrew interesom narodowym Norwegii;
- popełniła czyn stanowiący ciężkie przestępstwo karne, na przykład terroryzm, działalność w organizacji ekstremistycznej, zdrada stanu.

Procedura odbierania obywatelstwa w Norwegii jest ściśle regulowana. Rozpoczyna się od wszczęcia postępowania przez Norweski Dyrektoriat ds. Cudzoziemców, który analizuje dokumenty i okoliczności sprawy. Urząd ten wydaje również decyzję, od której można się odwołać do niezależnego organu apelacyjnego – Rady Odwoławczej ds. Imigracji, a następnie zaskarżyć ją do sądu administracyjnego (możliwe zawieszenie wykonania decyzji do czasu wyroku tego sądu).



## → Finlandia

Prawne regulacje dotyczące odbierania obywatelstwa w Finlandii są ściśle określone w przepisach konstytucyjnych oraz ustawach szczegółowych. Zgodnie z Konstytucją Finlandii (z 1999 r.), obywatelstwo fińskie jest chronione, a jego pozbawienie lub zwolnienie z niego może odbywać się wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o obywatelstwie fińskim (359/2003. z późniejszymi zmianami), które określają szczegółowe przesłanki i procedury pozbawienia obywatelstwa – pod warunkiem, że osoba posiada lub uzyska obywatelstwo innego państwa.

Utrata obywatelstwa w Finlandii może być związana z bezpieczeństwem narodowym i obejmuje przypadki:

- pozbawienia obywatelstwa z przyczyn karnych – od 2019 r. w Finlandii obowiązują przepisy umożliwiające pozbawienie obywatelstwa w przypadku skazania za przestępstwa przeciwko żywotnym interesom Finlandii, czyli zdrada stanu, podżeganie do wojny, szpiegostwo, terroryzm lub przestępstwa związane z terroryzmem;
- pozbawienia obywatelstwa nabytego w sposób nielegalny – na podstawie fałszywych informacji, sfałszowanych dokumentów lub zatajenia istotnych faktów (na przykład dotyczących tożsamości lub karalności).

Proces pozbawienia obywatelstwa jest prowadzony przez Fiński Urząd Imigracyjny (FUI). Postępowanie może zostać wszczęte na wniosek osoby (w przypadku dobrowolnego zrzeczenia się) lub z urzędu, jeśli FUI stwierdzi podstawy do pozbawienia obywatelstwa, takie jak na przykład oszustwo lub zagrożenie dla państwa. W przypadku oszustwa przeprowadza się dochodzenie w celu

zweryfikowania okoliczności uzyskania obywatelstwa. Osoba której dotyczy postępowanie jest informowana o zamiarze pozbawienia obywatelstwa i ma prawo przedstawić swoje stanowisko oraz dowody. Ostatecznie FUI wydaje decyzję administracyjną, która musi być uzasadniona i zgodna z prawem, a dana osoba ma prawo odwołać się od decyzji do sądu administracyjnego w określonym terminie od otrzymania decyzji. W niektórych przypadkach możliwe jest dalsze odwołanie do Najwyższego Sądu Administracyjnego, jeśli sprawa dotyczy istotnych kwestii prawnych.



## → Litwa

Na Litwie kwestie związane z obywatelstwem, w tym jego pozbawianiem, regulowane są przede wszystkim przez Konstytucję Republiki Litewskiej - przyjętą w 1992 r., znowelizowaną między innymi w 2003 r. oraz Ustawę o obywatelstwie (Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas) z 2002 r. (z licznymi późniejszymi zmianami). Litwa prowadzi restrykcyjną politykę w obszarze nadawania obywatelstwa w trybie naturalizacji, co odzwierciedla zarówno historyczne uwarunkowania, jak i obawy związane z tożsamością narodową oraz wpływami mniejszości narodowych i sąsiednich państw. W przypadkach odbierania obywatelstwa obowiązują natomiast reguły braku możliwości pozbawienia obywatelstwa osób, które nabyły je z urodzenia oraz osób, które wskutek pozbawienia obywatelstwa stałyby się bezpaństwowcami.

Podstawy prawne pozbawienia obywatelstwa na Litwie (ze względu na bezpieczeństwo państwa) obejmują następujące przypadki:

- prowadzenia działań przeciwko interesom państwa - w przypadku poważnych przestępstw przeciwko bezpieczeństwu narodowemu, takich jak zdrada, szpiegostwo lub wspieranie działań wrogich wobec Litwy;
- popełnienia oszustwa lub fałszerstwa przy nabyciu obywatelstwa - uzyskanie obywatelstwa na podstawie fałszywych dokumentów, kłamstw lub innych form oszustwa (na przykład podanie nieprawdziwych informacji w procesie naturalizacji), może zostać odebrane na mocy decyzji administracyjnej lub sądowej;
- wstąpienia do armii obcego państwa bez zgody władz litewskich, szczególnie jeśli jest to armia państwa uznanego za wroga.

Procedura pozbawienia obywatelstwa na Litwie jest prowadzona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, we współdziałaniu z Prokuraturą Generalną (i często służbami specjalnymi), które przygotowuje ostatecznie stosowny wniosek rozpatrywany przez Prezydenta Litwy. Osoba wobec której toczy się postępowanie musi zostać powiadomiona o wszczęciu procedury, ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska, może wnieść odwołanie do właściwego sądu administracyjnego i podlega zasadom litewskiego prawa administracyjnego.



## → Łotwa

Podstawowym aktem prawa regulującym kwestie obywatelstwa na Łotwie (w tym reguły dotyczące jego pozbawiania) jest Ustawa o obywatelstwie z 1994 r., która była wielokrotnie nowelizowana, między innymi w 2013 i 2022 roku.

Łotewskie prawo przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa w określonych, ściśle regulowanych przypadkach (dotyczy to osób naturalizowanych i nie może to skutkować stanem bezpaństwowości). Kluczowe przesłanki które mogą prowadzić do utraty obywatelstwa łotewskiego są związane z bezpieczeństwem narodowym, działaniem przeciwko państwu (nowelizacja w/w ustawy w 2022 r.) i obejmują przypadki:

- popełnienia przestępstwa przeciwko państwu łotewskiemu (między innymi szpiegostwo i terroryzm) lub podejmowania innych działań zagrażających integralności terytorialnej, suwerenności lub porządkowi konstytucyjnemu Łotwy;
- wspierania zbrodni wojennych, ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości lub przeciwko pokojowi (działania propagandowe, finansowe lub bezpośredni udział w takich czynach);
- służba w siłach zbrojnych obcego państwa bez zgody rządu Łotwy;
- uzyskania obywatelstwa na podstawie fałszywych danych lub dokumentów (na przykład oszustwo przy naturalizacji);
- nabycia obywatelstwa innego państwa bez zgody władz łotewskich (podwójne obywatelstwo jest możliwe wyłącznie w określonych przypadkach i dotyczy państw UE, EFTA, NATO, Australii, Nowej Zelandii, Brazylii oraz krajów, z którymi Łotwa zawarła odpowiednie umowy międzynarodowe).

Procedury w zakresie pozbawienia obywatelstwa są na Łotwie prowadzone przez Urząd ds. Obywatelstwa i Migracji, który wydaje decyzję administracyjną - w przypadku pozbawienia obywatelstwa z powodów związanych z bezpieczeństwem państwa lub wspieraniem zbrodni wojennych wymagane jest orzeczenie sądu (Okręgowego Sądu Administracyjnego), od którego przysługuje odwołanie do Sądu Najwyższego, którego decyzja jest ostateczna.



## → Estonia

Prawne regulacje dotyczące odbierania obywatelstwa w Estonii są ściśle określone w estońskim prawie, przede wszystkim w Konstytucji Estonii oraz ustawie o obywatelstwie Republiki Estońskiej (z 1995 r., z późniejszymi zmianami). Estonia, jako państwo o specyficznej historii i złożonej strukturze etnicznej, wypracowała ramy prawne, które uwzględniają zarówno ochronę praw obywateli, jak i kwestie związane z integracją mniejszości narodowych oraz bezpieczeństwa.

Estońskie prawo przewiduje możliwość pozbawienia obywatelstwa w określonych, ściśle regulowanych przypadkach (dotyczy to osób naturalizowanych i nie może to skutkować stanem bezpaństwowości). Kluczowe przesłanki, które mogą prowadzić do utraty obywatelstwa lotewskiego są związane z bezpieczeństwem narodowym, działaniem przeciwko państwu i obejmują przypadki:

- prowadzenia działalności wyrotowej, terrorystycznej lub szpiegowskiej;
- podjęcia służby w obcej armii bez zgody władz estońskich,
- popełnienia innych poważnych przestępstw przeciwko państwu;
- uzyskania obywatelstwa na podstawie fałszywych informacji, dokumentów lub poprzez zatajenie istotnych faktów.

Proces pozbawienia obywatelstwa jest prowadzony przez organy państwowe, przede wszystkim Policję i Straż Graniczną Estonii oraz rząd Estonii. Postępowanie może zostać zainicjowane na wniosek odpowiednich organów

(na przykład służb bezpieczeństwa, policji) lub w wyniku ujawnienia nowych okoliczności (na przykład oszustwa przy naturalizacji), a decyzję o wszczęciu postępowania podejmuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych lub upoważniony organ. W jego trakcie zbierane są dowody potwierdzające podstawy do pozbawienia obywatelstwa (na przykład dokumenty, zeznania, raporty służb), a osoba, której dotyczy postępowanie, jest informowana o zarzutach i ma prawo do przedstawienia swojego stanowiska. Ostateczną decyzję o pozbawieniu obywatelstwa podejmuje rząd Estonii na podstawie rekomendacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Osoba pozbawiona obywatelstwa jest oficjalnie powiadamiana o decyzji i przysługuje jej prawo do odwołania się do sądu administracyjnego w Estonii. Sprawa może być rozpatrywana w trybie administracyjnym lub sądowym, w zależności od okoliczności.



## ➔ Rumunia

W Rumunii kwestie związane z obywatelstwem, w tym jego pozbawieniem, regulowane są przede wszystkim przez Konstytucję Rumunii z 1991 roku (znowelizowaną w 2003 roku) oraz ustawę o obywatelstwie rumuńskim nr 21/1991 (z późniejszymi zmianami). Zgodnie z konstytucją Rumunii obywatelstwo rumuńskie uzyskuje się, zachowuje lub traci na warunkach określonych ustawą, ale nie można go pozbawić osoby, która uzyskała je przez urodzenie.

Podstawy prawne odbierania obywatelstwa w Rumunii, zgodnie z ustawą o obywatelstwie rumuńskim nr 21/1991, obejmują następujące przypadki (także możliwość dobrowolnego zrzeczenia się, pod warunkiem, że nie prowadzi to do powstania statusu bezpaństwowca):

- wyrządzenia poważnej szkody interesom państwa rumuńskiego, w szczególności poprzez: działalność terrorystyczną, działalność szpiegowską na rzecz obcego państwa, przynależność do organizacji wrogich konstytucyjnym wartościom Rumunii, inne działania zagrażające bezpieczeństwu narodowemu;
- podjęcia dobrowolnej służby w obcej armii lub organizacji uznanej za wrogą wobec Rumunii, bez zgody władz rumuńskich;
- wykazania oszustwa lub fałszerstwa przy nabyciu obywatelstwa – uzyskania go na podstawie fałszywych dokumentów, kłamstw lub innych form oszustwa (na przykład podanie nieprawdziwych informacji w procesie naturalizacji).

W przypadku stwierdzenia przesłanek do pozbawienia obywatelstwa postępowanie w takiej sprawie może zostać wszczęte przez organy państwowe, takie jak Ministerstwo Sprawiedliwości lub Generalny Inspektorat ds. Imigracji. W przypadku oszustwa przy uzyskaniu obywatelstwa organ administracyjny

(Narodowa Agencja ds. Obywatelstwa) dokonuje analizy dokumentów i okoliczności jego nabycia obywatelstwa, a następnie prowadzone jest dochodzenie w celu potwierdzenia podstaw do pozbawienia obywatelstwa. W przypadku działań przeciwko państwu, sprawę mogą prowadzić służby specjalne lub organy ścigania, które zbierają dowody na działalność sprzeczną z interesami Rumunii. Ostatecznie decyzję administracyjną o pozbawieniu obywatelstwa podejmuje Narodowa Agencja ds. Obywatelstwa po zakończeniu dochodzenia, a w przypadku poważnych naruszeń, takich jak zdrada państwa, w procedurze może być zaangażowany także sąd. Osoba której dotyczy postępowanie jest powiadamiana o decyzji i ma prawo złożyć odwołanie się od niej. Jest ono rozpatrywane przez sąd administracyjny. Procedura odwoławcza podlega ogólnym zasadom prawa administracyjnego lub cywilnego, w zależności od charakteru sprawy.



## ➔ Chorwacja

Główne akty prawne regulujące obywatelstwo w Chorwacji to Konstytucja Republiki Chorwacji i ustawa o obywatelstwie Republiki Chorwacji (uchwalona w 1991 r., z późniejszymi zmianami). Wymieniona ustawa reguluje szczegółowe zasady dotyczące nabycia, utraty i pozbawienia obywatelstwa. Pozbawienie obywatelstwa może nastąpić w określonych, ściśle regulowanych przypadkach, które obejmują zarówno dobrowolne zrzeczenie się obywatelstwa, jak i decyzje administracyjne w wyjątkowych sytuacjach.

Pozbawienie obywatelstwa w trybie decyzji administracyjnej (ze względu na bezpieczeństwo państwa) jest możliwe w oparciu o przesłanki:

- podejmowania działań przeciwko interesom państwa, w tym zagrażających suwerenności, bezpieczeństwu lub integralności terytorialnej Republiki Chorwacji (działalność szpiegowska, zdrada stanu lub udział w organizacjach terrorystycznych);
- podjęcia dobrowolnej służby w siłach zbrojnych obcego państwa bez zgody chorwackich władz;
- nabycia obywatelstwa w sposób niezgodny z prawem, tj. na podstawie fałszywych dokumentów, oszustwa lub zatajenia istotnych informacji (na przykład o karalności);
- uzyskania obywatelstwa innego państwa w sposób sprzeczny z prawem chorwackim – prawo chorwackie nie zezwala na posiadanie podwójnego obywatelstwa, z wyjątkiem przypadków określonych w umowach międzynarodowych lub innych szczególnych okolicznościach (na przykład małżeństwo z obywatelem Chorwacji, pochodzenie chorwackie).

Procedury administracyjne w zakresie pozbawienia lub unieważnienia obywatelstwa prowadzone są przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, łącznie z wydaniem stosownej decyzji administracyjnej. Proces obejmuje weryfikację dowodów i zapewnienie prawa do obrony. Decyzja może być zaskarżona do sądu administracyjnego, a w dalszej kolejności do Trybunału Konstytucyjnego.



## → Węgry

Na Węgrzech kwestie związane z obywatelstwem regulowane są przede wszystkim przez Konstytucję Węgier (z 2011 r.) oraz ustawę o obywatelstwie węgierskim (z 1993 r. i jej późniejszymi zmianami). Zgodnie z art. 69 ustawy o obywatelstwie, obywatelstwo węgierskie nabyte przez urodzenie jest niaruszalne – nie może zostać odebrane przez państwo.

Węgierskie prawo dopuszcza możliwość dobrowolnego zrzeczenia się obywatelstwa, a także pozbawienia go wobec osoby, która uzyskała je w drodze naturalizacji – tylko w określonych przypadkach i tylko na mocy decyzji prezydenta Węgier, jeżeli okaże się, że przy składaniu wniosku o nadanie obywatelstwa podano fałszywe informacje, zatajono fakty, użyto podstępów bądź działano w złej wierze, co miało wpływ na decyzję o nadaniu obywatelstwa.

Należy zwrócić uwagę, że Węgry wprowadziły do swojego systemu prawnego dodatkową normę w zakresie posiadania obywatelstwa. W kwietniu 2025 r. Zgromadzenie Narodowe Węgier przyjęło nowelizację konstytucji, wprowadzającą bezprecedensową możliwość zawieszenia obywatelstwa węgierskiego. Zawieszenie obywatelstwa może dotyczyć osób posiadających drugie obywatelstwo państwa nie wchodzącego w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego, obejmującego Unię Europejską, Norwegię, Szwajcarię, Islandię i Liechtenstein lub państwa kandydującego do UE. Zasadniczym kryterium dającym podstawy do wszczęcia takiej procedury jest działanie na rzecz interesów obcego mocarstwa lub organizacji oraz zaangażowanie w działalność polityczną lub obywatelską uznaną za szkodliwą dla Węgier. Skutkiem takiej decyzji może być deportacja lub zakaz wjazdu na terytorium Węgier. Zawieszenie obywatelstwa jest tymczasowe i może trwać maksymalnie 10 lat. Po upływie tego okresu obywatelstwo może zostać przywrócone, choć nie określono, jakie warunki należy spełnić, aby to nastąpiło.

Postępowanie dotyczące pozbawienia lub zawieszenia obywatelstwa może zostać zainicjowane przez organy państwowe, takie jak Ministerstwo Sprawiedliwości, na podstawie podejrzenia naruszenia prawa lub zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Po zmianach z kwietnia 2025 r. wyznaczono Ministra

Sprawiedliwości jako organ do podejmowania decyzji w sprawach zawieszenia obywatelstwa. W trakcie tej procedury dokonuje się oceny, czy dana osoba spełnia przesłanki do pozbawienia lub zawieszenia obywatelstwa, na przykład czy działała w interesie obcego państwa lub czy obywatelstwo uzyskano niezgodnie z prawem. Finalnie Minister Sprawiedliwości lub odpowiedni organ wydaje decyzję o zawieszeniu lub pozbawieniu obywatelstwa (nie może to powodować stanu bezpaństwowości). W przypadku zawieszenia dana osoba może zostać wydalona z kraju. Zainteresowany jest informowany o decyzji, a w przypadku pozbawienia obywatelstwa z powodu oszustwa, ma prawo do odwołania się od decyzji w sądzie.

Dodać należy, iż wprowadzone na Węgrzech regulacje prawne pozwalające na czasowe zawieszenie obywatelstwa są zupełnie niestandardowe i niespotykane w europejskich systemach prawnych i dlatego też budzą poważne kontrowersje i spory w kontekście zgodności z prawem międzynarodowym.





# Wybrane państwa europejskie nieposiadające regulacji prawnych w zakresie pozbawienia obywatelstwa ze względu na bezpieczeństwo narodowe

Dla dokonania możliwie pełnej oceny niniejszego zagadnienia wskazać należy, iż nieliczne państwa europejskie nie wprowadziły do swoich systemów prawnych rozwiązań pozwalających pozbawić osobę naturalizowaną obywatelstwa ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Niemniej jednak podkreślić trzeba, iż mimo to posiadają one podstawowe, formalne rygory (minimalne standardy) w tym obszarze, przede wszystkim możliwość odebrania obywatelstwa poprzez jego unieważnienie w przypadku nabycia obywatelstwa w sposób niezgodny z prawem, tj. na podstawie fałszywych dokumentów, oszustwa, zatajenia istotnych informacji lub np. korupcyjnie. Państwa te zazwyczaj posiadają także właściwe dla swoich potrzeb, szersze uregulowania dotyczące innych, „miękkich” form utraty obywatelstwa: dobrowolne zrzeczenie się; rozwiązania w zakresie podwójnego obywatelstwa; kwestie adopcyjne lub dotyczące naturalizowanych osób nieletnich. Co istotne, niektóre z tych państw (jak na przykład Szwecja) rozpoczęły w ostatnim czasie poważne prace państwowe/legislacyjne nad uzupełnieniem swoich uprawnień w omawianym obszarze właśnie w kontekście bezpieczeństwa narodowego.

## → Szwecja

Szwedzkie regulacje dotyczące obywatelstwa są zawarte przede wszystkim w ustawie o obywatelstwie szwedzkim (2001:82, z późniejszymi zmianami), która określa nabywanie, utratę i odzyskiwanie obywatelstwa szwedzkiego. Regulacje te przewidują ograniczone możliwości odbierania obywatelstwa, głównie w przypadku dobrowolnego zrzeczenia się lub utraty obywatelstwa uzyskanego poprzez oszustwo – na podstawie fałszywych informacji, dokumentów, poprzez korupcję lub zatajenia istotnych faktów.

Decyzję o odebraniu obywatelstwa podejmuje Szwedzka Agencja Migracyjna, w porozumieniu z odpowiednimi podmiotami, w tym organami ścigania. Postępowanie wymaga zgromadzenia dowodów, takich jak prawomocny wyrok sądowy w przypadku przestępstw (na przykład korupcji przy nabyciu) lub dokumenty potwierdzające oszustwo przy nabyciu obywatelstwa. Osoba której dotyczy decyzja jest powiadamiana i ma prawo do odwołania się do sądu administracyjnego.

Co istotne, na początku 2025 r. szwedzki rząd, we współpracy z ponadpartyjnym komitetem, zaproponował zmiany w konstytucji, które umożliwiłyby odbieranie obywatelstwa w nowych okolicznościach. Propozycje te są odpowiedzią na rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa narodowego, przestępczości zorganizowanej oraz nadużyć w procesie naturalizacji. Kluczowe elementy proponowanych zmian poszerzają aktualny katalog rozwiązań – obejmują przesłanki dotyczące osób naturalizowanych i mające związek z popełnieniem poważnych przestępstw wobec państwu szwedzkiemu (szpiegostwo, zdrada stanu), przestępstw terrorystycznych lub podejmowania działań w strukturach organizacji terrorystycznych. Proponowane zmiany są obecnie procedowane i wymagają wprowadzenia zmian konstytucyjnych, a ich realne wejście w życie będzie możliwe w połowie 2026 r.

## → Słowacja

Prawne regulacje dotyczące nabycia i utraty obywatelstwa słowackiego są określone przede wszystkim w ustawie o obywatelstwie Republiki Słowackiej (nr 40/1993 z późniejszymi zmianami) oraz konstytucji (w art. 5). Słowackie prawo nie przewiduje możliwości pozbawienia obywatelstwa z powodów bezpieczeństwa narodowego, na przykład w związku z działalnością terrorystyczną, szpiegostwem, czy innymi przestępstwami przeciwko państwu. Wyżej wymieniona ustawa przewiduje natomiast, że nabycie obywatelstwa może zostać unieważnione, jeśli zostało uzyskane w wyniku oszustwa, fałszywych danych lub zatajenia informacji. W takim przypadku obywatelstwo jest uznawane za nigdy skutecznie nabyte. Decyzję podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych, a osoba zainteresowana może zaskarżyć ją do sądu administracyjnego.

Słowacja ponadto dysponuje prawną możliwością dotyczącą automatycznej utraty obywatelstwa słowackiego w przypadku dobrowolnego nabycia obywatelstwa innego państwa (chyba, że przebywał za granicą legalnie przez co najmniej 5 lat w momencie nabywania obcego obywatelstwa). Przepis ten został wprowadzony w 2010 roku jako reakcja na węgierską ustawę ułatwiającą uzyskanie obywatelstwa Węgier przez osoby należące do mniejszości węgierskiej na Słowacji. Wyjątki od tej reguły obejmują przypadki, gdy obywatelstwo obce zostało nabyte poprzez urodzenie lub poprzez małżeństwo. Dodatkowo słowackie prawo przewiduje możliwość utraty obywatelstwa przez małoletnich – dzieci poniżej 14 lat tracą obywatelstwo słowackie automatycznie, jeśli ich rodzic traci obywatelstwo w wyniku zrzeczenia się lub nabycia innego obywatelstwa, o ile dziecko jest wskazane we wniosku rodzica, natomiast dzieci w wieku 14–18 lat muszą wyrazić zgodę na utratę obywatelstwa, jeśli ma to miejsce w związku z wnioskiem rodzica.

## ➔ Czechy

Prawne regulacji dotyczących odbierania obywatelstwa w Czechach opiera się w szczególności na Konstytucji Republiki Czeskiej (art. 12, mówiący o zakazie arbitralnego pozbawienia obywatelstwa) oraz ustawie nr 186/2013 o obywatelstwie Republiki Czeskiej, która weszła w życie z początkiem 2014 roku (zastąpiła ustawę nr 40/1993).

Czeskie prawo przewiduje dwie formy utraty obywatelstwa: dobrowolne zrzeczenie się (jeśli wnioskodawca posiada lub ma zagwarantowane obywatelstwo innego kraju, nie jest ścigany w postępowaniu karnym ani nie ma niewykonanych wyroków sądowych w Czechach, nie ma zaległości wobec czeskich organów państwowych, takich jak na przykład podatki, alimenty, kary administracyjne) oraz unieważnienie decyzji o nadaniu obywatelstwa, w sytuacji jego uzyskania na podstawie nieprawdziwych danych, zatajenia istotnych faktów lub fałszywych dokumentów. Unieważnienie może nastąpić w ciągu 10 lat od dnia nabycia obywatelstwa.

Decyzję o pozbawieniu obywatelstwa podejmuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Wnioskodawca ma prawo do odwołania się od decyzji do sądu administracyjnego. Proces obejmuje weryfikację dowodów, takich jak dokumenty, zeznania świadków czy opinie organów bezpieczeństwa.






# Konkluzje i kluczowe aspekty prawa międzynarodowego

Jak widać z przedstawionych powyżej danych, niemal każde państwo europejskie posiada prawne rozwiązania w zakresie możliwości/sankcji pozbawienia obywatelstwa nadanego osobom naturalizowanym w szczególnych przypadkach, związanych przede wszystkim z bezpieczeństwem narodowym. Państwa te zazwyczaj mają również rozbudowane regulacje dotyczące przypadków utraty, w tym unieważnienia obywatelstwa (de facto w trybie administracyjnym).

Uprawnienia w tym obszarze są ograniczone poprzez podstawowe i standardowe reguły prawa międzynarodowego – przede wszystkim zachowanie zasady unikania bezpaństwowości. Mowa tutaj o dwóch zasadniczych dokumentach: Konwencji ONZ w sprawie ograniczenia przypadków bezpaństwowości z 1961 r. oraz Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. (przyjętej przez Radę Europy) – oczywiście w przypadku państw będących formalnymi stronami tych obu regulacji. Co interesujące, Polska nie ratyfikowała obu wymienionych norm prawnych.



Należy zwrócić uwagę, iż wymienione powyżej konwencje międzynarodowe, mimo że ich zasadniczą rolą jest przede wszystkim stworzenie dodatkowych regulacji chroniących prawo do posiadania obywatelstwa, przewidują i akceptują sytuacje, w których przyznane obywatelstwo można odebrać.

Konwencja ONZ (w art. 8) wskazuje w tym obszarze na okoliczności, w których obywatelstwo uzyskano przez oszustwo, fałszywe oświadczenia lub zatajenie istotnych faktów (na przykład podanie fałszywych danych przy naturalizacji). Co niezwykle istotne dla niniejszych rozważań, konwencja ta dopuszcza również inne wyjątki dla państw, które w momencie przystąpienia do Konwencji miały już przepisy umożliwiające pozbawienie obywatelstwa z powodów innych niż oszustwo (na przykład w przypadku służby w obcej armii lub działań przeciwko interesom państwa), z tym, że przepisy takie muszą być wyraźnie zadeklarowane przy ratyfikacji.

Natomiast konwencja europejska (w art. 7) tworzy de facto pełen katalog możliwości w zakresie utraty lub pozbawienia obywatelstwa - z mocy prawa lub z inicjatywy państwa, wskazując takie przesłanki jak: dobrowolne nabycie innego obywatelstwa; nabycie obywatelstwa za pomocą oszukańczego zachowania, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu; dobrowolna służba w zagranicznych siłach zbrojnych; zachowanie poważnie szkodliwe dla żywotnych interesów państwa; brak prawdziwego związku między państwem a obywatelem zwyczajowo przebywającym za granicą; stwierdzenia, że okoliczności stanowiące podstawę nadania obywatelstwa dziecku lub osobie nieletniej przestały istnieć; przy adopcji dziecka, jeśli dziecko nabywa lub posiada obywatelstwo zagraniczne jednego lub obojga rodziców adopcyjnego.





# Formalne braki w polskim systemie prawnym w zakresie reguł nadawania i pozbawiania obywatelstwa

W świetle powyżej przedstawionych informacji należy podkreślić, iż zupełnie niezrozumiałym jest fakt, że Polska jest państwem zupełnie pozbawionym prawnych narzędzi i regulacji pozwalających na pozbawienie kogoś obywatelstwa w oparciu o zasadne i istotne okoliczności, przede wszystkim ze względu na szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa i obywateli (ale również państwem nie posiadającym właściwego katalogu formalnych sytuacji dotyczących dobrowolnej lub stricte administracyjnej utraty obywatelstwa).

Zagadnienie nabycia i utraty obywatelstwa polskiego reguluje art. 34 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi, a inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa oraz że obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie (na swój wniosek, po uzyskaniu zgody Prezydenta RP).

Obecnie nie jest już szczególnie istotne, jakie były okoliczności i powody zapisania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (a w rezultacie w innych aktach prawa dotyczących tego zagadnienia) takich rozwiązań prawnych, które wprowadziły zasadę de facto bezwzględnej nienaruszalności obywatelstwa w Polsce. Takie decyzje podjęto mimo istnienia już wówczas podstaw wynikających z prawa międzynarodowego, dających choćby uprawnienie każdemu państwu do pozbawienia danej osoby przyznanego obywatelstwa w przypadku uzyskania go poprzez oszustwo, fałszywe oświadczenia lub zatajenie istotnych faktów, ale i de facto z innych powodów (konwencja ONZ z 1961 r.).

Wskazane we wcześniejszej części tego tekstu państwa wprowadzały do swoich systemów prawnych konieczne i ważne rozwiązania w różnych okresach. Wynikało to zazwyczaj ze zmian w sytuacji geopolitycznej czy też było pochodną międzynarodowych procesów społecznych. Decyzje w tym obszarze były odpowiedzią tych państw na takie zjawiska jak kolejne fale terroryzmu i ekstremizmu, rosnąca w siłę przestępczość międzynarodowa, nielegalna migracja czy też nasilanie się konfliktu z Rosją i jej sojusznikami w ramach tzw. wojny hybrydowej oraz już tej klasycznej, która wybuchła na Ukrainie. Co ważne, w przypadku formalnej konieczności dokonywano właściwych zmian w konstytucjach tych państw (lub planuje się takie działania, jak ostatnio w Szwecji), a w kontekście Polski należy zwrócić uwagę, że potrzebne regulacje wprowadzano i wprowadza się również aktualnie w prawodawstwie państw postkomunistycznych, łącznie z wprowadzaniem nowych zapisów w ustawach zasadniczych, jeśli jest to konieczne.

Trudno jest zrozumieć, dlaczego **w Polsce nie podjęto skutecznych starań, ponadpartyjnych ustaleń i decyzji w tym obszarze. Opisywany problem jest szczególnie istotny dla państwa i wydaje się być neutralny politycznie i ideologicznie; zwłaszcza w związku z trwającą od wielu lat radykalną eskalacją różnych zagrożeń dla bezpieczeństwa kraju i jego obywateli** oraz w kontekście dostępnej wiedzy o funkcjonowaniu w europejskich systemach prawnych niemal gotowych do zaimplementowania rozwiązań. **Przykłady wielu państw wskazują, że nawet rygory zapisów konstytucyjnych w tej kwestii nie były definitywną przeszkodą, jeśli uznano stosowne zmiany za ważne między innymi dla bezpieczeństwa narodowego.** Wskazać należy, iż aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej roku była nowelizowana jedynie dwukrotnie (w 2006 i 2009 roku). Obie nowelizacje miały charakter techniczny i dostosowawczy do zmieniających się potrzeb prawnych i społecznych oraz nie wprowadzały zasadniczych zmian w ustroju państwa. Omawiane zagadnienie wskazuje, że coraz bardziej **aktualne wydaje się być pytanie – czy konieczne i korzystne dla Polski, a przede wszystkim jej bezpieczeństwa, pożądane zmiany w konstytucji (nie noszące cech strictly politycznych oraz nie naruszające jej fundamentów prawno-ustrojowych) nadal mają pozostawać tematem tabu?**

W świetle przedstawionej powyżej sytuacji uzasadniona jest teza, iż **brak w polskim systemie prawnym właściwych rozwiązań w zakresie możliwości pozbawienia obywatelstwa to istotna luka i dysfunkcja w systemie bezpieczeństwa państwa, osłabiająca narzędzia obrony interesu publicznego i bezpieczeństwa narodowego oraz ograniczająca zdolność państwa do skutecznego reagowania w zasadnych przypadkach.** Może to prowadzić do niebezpiecznego dla naszego kraju, traktowania Polski jako „bezpiecznego azylu obywatelskiego”. Zwrócić należy także uwagę, iż w państwach, gdzie pozbawienie obywatelstwa jest możliwe, takie uprawnienie pełni funkcję prewencyjną, odstraszącą i symboliczną – wskazując, że pewne działania, jak na przykład zdrada państwa, są nieakceptowalne. W rezultacie, **brakiem koniecznych rozwiązań Polska radykalnie odstaje od niemal wszystkich państw europejskich,** które już trwale posiadają właściwe regulacje, a ponadto szereg z tych państw podejmuje obecnie poważne dyskusje nawet nad podniesieniem niektórych rygorów i zaostreniem swoich uprawnień

w zakresie możliwości odbierania obywatelstwa, między innymi w kontekście zasady unikania stanu bezpaństwowości czy też nawet tzw. obywatelstwa z urodzenia.

Wykazane w niniejszym raporcie braki i luki w polskim prawie w zakresie regulacji dotyczących możliwości pozbawienia nadanego w trybie naturalizacji obywatelstwa z określonych powodów, szczególnie ze względu na bezpieczeństwo państwa i obywateli, ale również brak bardziej kompletnych i adekwatnych reguł jego utracenia (automatyzm administracyjny), jest niewłaściwy i osłabia nasze państwo w jeszcze jednym kontekście.

Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż **obowiązujące w naszym kraju rozwiązania prawne w zakresie uzyskania polskiego obywatelstwa są jednymi z najbardziej liberalnych przepisów dotyczących tego obszaru w Europie.** Według zapisów ustawy o obywatelstwie polskim nabywa się je: z mocy prawa; przez nadanie obywatelstwa polskiego; przez uznanie za obywatela polskiego; przez przywrócenie obywatelstwa polskiego. Za szczególnie niskie kryteria pozwalające na ubieganie się o polskie obywatelstwo należy uznać zasady dotyczące uznania za obywatela polskiego. Prawo stanowi, że cudzoziemiec może zostać uznany za obywatela polskiego, jeśli: przebywa nieprzerwanie w Polsce przez co najmniej 3 lata na podstawie zezwolenia na pobyt stały, rezydenta długoterminowego UE lub prawa stałego pobytu; posiada stabilne źródło dochodu i tytuł prawny do lokalu mieszkalnego; zna język polski na poziomie co najmniej B1 (pozostałe przepisy przewidują krótsze okresy – 2 lata dla małżonków Polaków, 1 rok dla osób z Kartą Polaka)

**Prawnie określony próg czasowy przebywania na terytorium Polski konieczny do spełnienia jednej z przesłanek ubiegania się o obywatelstwo jest znacznie niższy niż w większości państwach europejskich,** dla przykładu: Włochy, Hiszpania i Austria – 10 lat; Niemcy, Węgry – 8 lat; Litwa – 7 lat; Francja, Czechy – 5 lat. Tak **krótki czas pobytu w naszym kraju w istocie uniemożliwia rzeczywistą ocenę poziomu integracji cudzoziemca ze społeczeństwem polskim. Może to prowadzić do formalnego nabywania obywatelstwa bez trwałego związku z kulturą, wartościami i interesami państwa.**

**Ponadto polskie prawo nie przewiduje wymogu uczestnictwa w kursach integracyjnych, obywatelskich czy testu wiedzy o Polsce, co jest standardem w wielu krajach UE (Francja, Holandia, Dania). Należy stwierdzić, że brak tych wymagań osłabia proces integracyjny i pozostawia obywatelstwo jako dostępne dobro w wymiarze formalno-prawnym, a nie kulturowo-społecznym. Otrzymanie obywatelstwa staje się zatem bardziej aktem administracyjnym, a nie świadectwem realnego związku z naszym krajem.**

Krytyczna ocena niskich wymagań prawnych do uzyskania polskiego obywatelstwa w trybie naturalizacji dotyczy wskazania na istniejące dysproporcje pomiędzy potrzebą integracji cudzoziemców a wymogami bezpieczeństwa narodowego, spójności społecznej i ochrony interesu publicznego, a tak liberalne warunki w tym obszarze rodzą pytania o zdolność państwa do zarządzania procesem naturalizacji w sposób zrównoważony.

Frontline  
Foundation





# Wnioski i rekomendacje Frontline Foundation

Należy mieć świadomość, że w najbliższych latach Polskę czeka zmierzenie się z narastającym zjawiskiem migracji w każdym powyżej przedstawionym aspekcie masowej emigracji, szczególnie ukraińskiej (ale także i częściowo białoruskiej) oraz migracji wynikającej z olbrzymich transferów społecznych z państw afrykańskich i azjatyckich, w tym częściowo przepływów o charakterze nielegalnym. **Procesy związane z formalną/legalną obecnością już obecnych i przyszłych obcokrajowców na terytorium Polski będą w narastającej skali skutkować administracyjnym, rozłożonym w czasie uprawnieniem tych osób do uzyskania polskiego obywatelstwa, a zjawisko to w kolejnych latach będzie nabierało skokowego przyrostu.**

Przykładowo, w roku 2020 obywatelstwo w trybie uznania, tj. procedury opartej o wymienione wyżej liberalne kryteria administracyjne otrzymało ponad 7,5 tys. obcokrajowców, w 2022 r. ponad 10 tys., a w ubiegłym roku już ponad 16,3 tys. osób (w tych liczbach mieszczą się nadania prezydenckie - pomiędzy 1700 a 2500 nadań w różnych latach). W ciągu ostatnich pięciu lat notujemy zatem jako państwo wzrost ilości przyznawanych obywatelstw o ponad 50 proc., przy czym pomiędzy 2023 a 2024 rokiem było to około 30 proc.

W podobnych proporcjach rosną dane dotyczące uzyskiwania przez obcokrajowców w Polsce zezwoleń do legalnego pobytu, szczególnie zezwoleń na pobyt czasowy lub stały, czyli form poprzedzających nabycie uprawnień do ubiegania się o obywatelstwo poprzez tryb uznania administracyjnego. Według danych Urzędu ds. Cudzoziemców tylko w 2024 r. zezwolenie na pobyt w Polsce uzyskało blisko 350 tys. osób (w tym: z Ukrainy 218 tys., z Białorusi 42 tys. z Indii 10 tys., z Gruzji 8 tys., z Turcji 5 tys.), a w tym decyzji o stałym pobycie wydano blisko 21 tysięcy (w tym blisko 10 tys. dla Ukraińców, ponad 8,2 tys. dla Białorusinów).

Oczywistym zjawiskiem jest i będzie przez wiele kolejnych lat, iż to obywatele Ukrainy stanowią grupę dominującą we wszystkich tych statystykach. W 2024 r. polskie obywatelstwo zostało przyznane 8219 Ukraińcom (blisko 7,5 tys. poprzez uznanie administracyjne i 760 osób poprzez nadanie prezydenckie), co stanowi ponad 50 proc. wszystkich naturalizacji w Polsce.

Na początek tego roku ponad 460 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy; w zdecydowanej większości są one wydawane w związku z podejmowaniem pracy. Zezwoleniami na pobyt stały lub rezydenta długoterminowego UE dysponuje natomiast ponad 92 tys. osób. Większość obywateli Ukrainy przebywających w Polsce korzysta z ochrony czasowej, czego potwierdzeniem jest otrzymanie numeru PESEL, zgodnie z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Obecnie zarejestrowanych na tej podstawie jest ponad 990 tys. osób.

Podsumowując: **Polska stoi przed bardzo poważnymi wyzwaniami zmierzania się z nieuniknionymi i nieodwracalnymi procesami migracyjnymi, w tym również procesami o charakterze masowym.** Niektóre z nich rozpoczęły się w naszym kraju już kilku lat temu (migracja ukraińska i białoruska), a kolejne warianty migracji właśnie nabierają tempa. Wpływ tych zjawisk jest fundamentalny dla szeregu istotnych obszarów bieżącego funkcjonowania i przyszłości kraju – bezpieczeństwa wewnętrznego, gospodarki, kultury, spójności i trwałości relacji społecznych. Obecna i przyszła intensywność tych procesów daje podstawy do konkluzji, że **Polska traci status kraju jednolitego etnicznie, a to powoduje dodatkowe obowiązki państwa w zakresie umiejętnego zarządzania tym zagadnieniem, w tym również problematyką prawa do uzyskiwania i rygorów utraty polskiego obywatelstwa.**

W świetle powyższej przedstawionych informacji w pełni uprawniona jest teza, iż **obecnie Polska nie posiada, właściwych i adekwatnych do już istniejących oraz długoterminowych wyzwań i zagrożeń migracyjnych, rozwiązań prawnych w obszarze zasad przyznawania obcokrajowcom polskiego obywatelstwa. Obecnie funkcjonujący system cechuje się niskim progiem czasowym, brakiem testów obywatelskich i bardzo ograniczonymi mechanizmami oceny lojalności i integracji. W kontekście zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa, w tym zagrożeń hybrydowych, presji migracyjnej oraz rosnącej rywalizacji mocarstw, taka zbyt liberalna polityka może prowadzić do erozji znaczenia obywatelstwa jako realnej więzi z państwem, wzrostu liczby obywateli o niskim poziomie identyfi-**

## **kacji z Polską oraz realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa.**

W związku z powyższym konieczne jest, aby w racjonalnie pilnym trybie zostały podjęte w naszym kraju formalno-prawne, a ostatecznie legislacyjne działania w dwóch obszarach:

1. Wypracowania pakietu nowych legislacyjnych rozwiązań w zakresie **stworzenia właściwego dla naszego państwa modelu przyznawania polskiego obywatelstwa, w oparciu o koncepcję wprowadzenia wysokich standardów i rygorów, jakie należałoby spełniać, aby uzyskać prawo do aplikowania o obywatelstwo RP.** Wskazać należy, iż w maju tego roku grupa posłów na Sejm RP z klubu parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość złożyła w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o obywatelstwie polskim, w którym wnosi się o wydłużenie minimalnego okresu nieprzerwanego pobytu w Polsce wymaganego do uznania cudzoziemca za obywatela polskiego z 3 do 10 lat. Jest to oczywiście istotny element koniecznych korekt w systemie prawa, ale z pewnością nie wyczerpuje on katalogu niezbędnych rozwiązań.
2. Drugim, być może jeszcze bardziej istotnym, **obszarem do uregulowania jest kwestia legislacyjnego uzupełnienia brakujących, a de facto nieistniejących w naszym kraju rozwiązań prawnych dotyczących zasad pozbawienia obywatelstwa jako sankcji prawno-karnej lub administracyjnej (przede wszystkim ze względu na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli) lub jego utraty dobrowolnej i automatycznej (w oparciu o proste procedury prawno-administracyjne).** Przygotowana koncepcja legislacyjna powinna być oparta na najlepszych rozwiązaniach już wpisanych w systemy prawne państw europejskich (w znacznej części przedstawionych w tym opracowaniu), zabezpieczających interesy każdego państwa, a zarazem mieszczących się w przyjętych standardach prawa międzynarodowego. Zasadnym wydaje się, żeby przy tej okazji dokonać racjonalnego poszerzenia („utwardzenia”) katalogu formalnych przesłanek w zakresie prawa państwa do pozbawienia obywatelstwa naturalizowanego obcokrajowca w oparciu o założenie, że oprócz dzia-

łań/przestępstw przeciwko państwu powinny obejmować one również poważne przestępstwa kryminalne wymierzone w obywateli lub przestępstwa uderzające w ekonomiczne bezpieczeństwo państwa czy też cyberbezpieczeństwo. Jako państwo nadrabiające poważne zaległości w tej dziedzinie i posiadające pełny i bieżący obraz aktualnych zjawisk i zagrożeń powinniśmy się wykazać podejściem antycypującym. Wprowadzenie do polskiego prawodawstwa właściwych i niezbędnych rozwiązań dotyczących możliwości państwa odebrania przyznanego obywatelstwa jest trudnym i poważnym przedsięwzięciem z racji tego, że **obecnie polski system prawny nie przewiduje możliwości pozbawienia obywatelstwa – zgodnie z art. 34 ust. 2 Konstytucji RP: „Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie”.** Należy jednak podkreślić, że **taka okoliczność nie może być czynnikiem trwale uniemożliwiającym wprowadzanie istotnych rozwiązań (zmian/korekt konstytucyjnych) – zwłaszcza dla bezpieczeństwa państwa i obywateli, tym bardziej że mamy w tym przypadku do czynienia z ugruntowanymi normami i standardami międzynarodowymi, a kwestia wydaje się być pozbawiona cech kontrowersji politycznych lub ideologicznych.** Dodatkowo, istnieje wiele przykładów wśród wymienionych powyżej państw, które właściwie rozumiejąc konieczność wprowadzenia koniecznych regulacji dotyczących możliwości pozbawienia obywatelstwa, dokonywały potrzebnych zmian również w swoich ustawach zasadniczych.

Należy zatem podkreślić, że **istnieje uzasadniona konieczność, aby w Polsce doprowadzić do legislacyjnego odstąpienia od aktualnej ochrony konstytucyjnej prawa do posiadanego polskiego obywatelstwa.** Wprowadzenie w naszym kraju przepisów umożliwiających pozbawienie obywatelstwa w wyszczególnionych (wyjątkowych) sytuacjach – przy zachowaniu zasad państwa prawa i ochrony praw człowieka – stanowi konieczność wynikającą z ewolucji współczesnych procesów geopolitycznych oraz społecznych i wynikających z nich zagrożeń. Przy odpowiednich zabezpieczeniach prawnych jest to z całą pewnością skuteczny instrument ochrony bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego, a ponadto uprawnienie takie staje się istotnym elementem budowania powagi i autorytetu państwa.





# Proponowane rozwiązania legislacyjne

## I. Obecne przepisy Konstytucji i ich wykładnia przez TK

Implementacja do polskiego porządku prawnego rozwiązań, które umożliwiłyby pozbawienie obywatelstwa, wiązałaby się z koniecznością zmiany Konstytucji. Artykuł 34. ust. 1 Konstytucji stanowi, że *Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa. Ust. 2 tego artykułu mówi natomiast, że **Obywatel polski nie może utracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.***

Tak rygorystyczne rozwiązanie ograniczające możliwość pozbawiania obywatelstwa stanowi pewien ewenement na tle pozostałych państw Unii Europejskiej i innych państw regionu, co wykazano w tekście powyżej. Istotną okolicznością, którą należy przywołać jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2012 r. (sygn. akt Kp 5/09) stwierdzający zgodność z Konstytucją art. 30 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim. Artykuł tej ustawy wprowadzał do krajowego porządku prawnego instytucję uznania za obywatela polskiego. W myśl tego rozwiązania cudzoziemiec, po spełnieniu określonych warunków, w szczególności dotyczących znajomości języka i określonej długości pobytu w kraju, może ubiegać się o otrzymanie obywatelstwa, które uzyskuje poniekąd automatycznie, na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez wojewodę.

Na etapie procedowania Ustawy o obywatelstwie polskim, proponowane rozwiązanie budziło duże wątpliwości. W szczególności co do jego zgodności z art. 137. Konstytucji, który stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej nadaje obywatelstwo polskie i wyraża zgodę na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Występował pogląd, że przepis ten, w połączeniu z przytaczanym wyżej art. 34 Ustawy zasadniczej należy rozumieć w ten sposób, że poza nabyciem obywatelstwa z urodzenia (tzw. *ius sanguini* – prawo krwi) czy na podstawie przepisów dotyczących repatriacji (co stanowi *de facto* „odzyskanie” obywatelstwa utraconego wskutek działań reżimów totalitarnych), jedynym trybem jego uzyskania może być jego nadanie przez Prezydenta, na podstawie jego prerogatyw. Rozwiązanie to pozwalałoby kontrolować napływ nowych obywateli. Każda taka decyzja wiązałaby się z indywidualnym aktem prezydenta.

Otwierając furtkę do przyznawania obywatelstwa w trybie administracyjnym nasz kraj stanął przed wyzwaniem dotyczącym możliwości usunięcia ze wspólnoty państwowej tych, którzy niejako automatycznie się w niej znaleźli, a ich zachowanie godzi w jej fundamentalne interesy. Warto tu nadmienić, że wspomniany Wyrok TK nie zapadł jednomyślnie. Aż sześcioro z piętnastu orzekających sędziów TK stanęło na stanowisku, że nadanie obywatelstwa powinno stanowić decyzję Prezydenta, składając szeroko umotywowane zdania odrębne.

## II. Propozycja zmiany Konstytucji

Abstrahując od indywidualnej oceny art. 30 Ustawy o cudzoziemcach, nie budzi wątpliwości jego zgodność z Konstytucją w obecnym brzmieniu oraz to, że znacznie rozszerzył on możliwości otrzymywania polskiego obywatelstwa przez cudzoziemców. **Zmieniające się okoliczności międzynarodowe (m.in. permanentne zagrożenie agresją hybrydową ze strony Federacji Rosyjskiej i współpracującej z nią Białorusi), skomplikowana sytuacja wewnętrzna (coraz większa imigracja do naszego kraju, w szczególności o charakterze ekonomicznym, napływ obywateli Ukrainy) wskazują jednak pełną zasadność przyjęcia rozwiązania, z którego skorzystały już niektóre państwa w Europie – zmianę Konstytucji.**

Jak wskazywano już powyżej, aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej była już dwukrotnie nowelizowana (w 2006 i 2009 roku). W 2006 roku dokonano zmiany w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczącej ekstradycji obywateli polskich. Ustawa nowelizująca, uchwalona przez Sejm i Senat, umożliwiła ekstradycję obywatela polskiego do innego państwa lub organizacji międzynarodowej w przypadku popełnienia przestępstwa za granicą, które jest przestępstwem również w Polsce, pod warunkiem istnienia odpowiedniej umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez instytucję międzynarodową. W 2009 roku natomiast w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonano zmiany polegającej na dodaniu art. 99 ust. 3, który rozszerzał przesłanki utraty biernego prawa wyborczego o skazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Nie sposób zatem stwierdzić, że zmiana Konstytucji jest tematem tabu, czymś, czego nie można rozważyć ani przeprowadzić.

**Rekomendowanym rozwiązaniem jest uchylene ust. 2 w Art. 34 Konstytucji. Brak jest bowiem uzasadnienia dla tak rygorystycznej ochrony obywatelstwa polskiego. Nie stoją za tym żadne racje ustrojowe, a praktycznie wszystkie państwa europejskie przewidują rozwiązania prawne dotyczące pozbawiania lub utraty obywatelstwa.**

Równolegle należałoby dokonać zmiany ust. 1 w art. 34 nadając mu brzmienie: *„Art. 34. 1. Obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego oraz przypadki jego pozbawienia określa ustawa.”*

Formułując tego rodzaju przepis należy kierować się dwoma wytycznymi. Po pierwsze – autonomią pojęciową prawa konstytucyjnego. Autonomia pojęciowa prawa konstytucyjnego oznacza, że pojęcia używane w Konstytucji powinny być interpretowane w sposób specyficzny, uwzględniający jej nadrzędność i fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego państwa. Skutkiem tego jest to, że przy interpretacji pojęć zastosowanych w Konstytucji nie można utożsamiać ich z pojęciami z aktów prawnych niższego rzędu, takimi jak ustawy czy obowiązujące w Polsce akty prawa międzynarodowego. Stąd też posłużenie się w propozycji terminem „pozbawienie”. Sformułowanie to wielokrotnie występuje w obowiązującej Konstytucji, w której mowa jest o „Pozbawieniu wolności” – art. 41, art. 99, art. 181, art. 196, art. 200, art. 206 i art. 211; „pozbawieniu praw rodzicielskich” – art. 48; „pozbawieniu praw publicznych albo wyborczych” – art. 62; „pozbawieniu opieki rodzicielskiej” – art. 72; „pozbawieniu mandatu (poselskiego)” – art. 107.

Słownik Języka Polskiego PWN słowo to definiuje jako „przyczynienie się do utraty czegoś przez kogoś lub przez coś”, a Wielki Słownik Języka Polskiego PAN jako sprawienie, że ktoś lub coś traci coś uważanego za potrzebne i wartościowe

Drugą wytyczną, którą należy mieć na uwadze formułując przepisy, jest bowiem zasada wyłączności ustawy. Zasada wyłączności ustawy, zwana też zasadą wyłącznej materii ustawowej, stanowi, że najważniejsze sprawy dotyczące funkcjonowania państwa, jego organów oraz życia obywateli powinny być regulowane wyłącznie w drodze ustawowej, a nie przez akty normatywne niższego rzędu.

Na konieczność szczegółowego uregulowania instytucji pozbawienia obywatelstwa w ustawie wskazują też inne artykuły Konstytucji. Zgodnie z art. 37 ust. 1. „Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.” Zgodnie z ust. 2, wyjątki od tej zasady, odnoszące się do cudzoziemców, określa ustawa. Natomiast zgodnie z art. 51 Ustawy zasadniczej – gromadzenie informacji i dokumentów również musi odbywać się na podstawie ustawy. Gromadzenie informacji i dokumentów niewątpliwie będzie konieczne w procesie prowadzącym do odebrania obywatelstwa. Ponadto w myśl obecnie obowiązujących przepisów Konstytucji nabycie obywatelstwa (poza jego nadaniem przez Prezydenta, co zostało uregulowane bezpośrednio w Konstytucji) musi odbywać się na drodze ustawowej. Niespójnym rozwiązaniem byłby zatem brak analogicznego wymogu w przypadku jego odbierania. Na koniec warto zwrócić uwagę, że proponowany przepis zakłada, że pozbawienie obywatelstwa mogłoby nastąpić jedynie w przypadku nabycia go w inny sposób niż z urodzenia.

### III. Procedura zmiany Konstytucji na gruncie obowiązującej Ustawy zasadniczej

Proces zmiany ustawy zasadniczej, biorąc pod uwagę przepisy regulujące zmiany konstytucji niewątpliwie wiązać się będzie z upływem czasu.

Zgodnie z ust. Art. 235 Konstytucji pierwsze czytanie projektu ustawy ją zmieniającej może odbyć się nie wcześniej niż trzydziestego dnia od dnia przedłożenia Sejmowi jej projektu. Do dokonania tego uprawniona jest 1/5 liczby posłów (92 osoby), Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. Zgodnie z jej art. 235 ust. 5, uchwalenie przez Sejm ustawy zmieniającej przepisy rozdziałów I, II (dotyczącego zmiany obywatelstwa) lub XII może odbyć się nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu tej ustawy. Kolejnym krokiem będzie skierowanie ustawy do Senatu, który zgodnie z art. 235 ust. 2 będzie ograniczony terminem 60 dni (dłuższym niż w standardowym procesie legislacyjnym) na przyjęcie lub odrzucenie tej propozycji, bez możliwości zgłaszania poprawek. Art. 235 w ust. 6 daje również możliwość tego, aby po przyjęciu projektu zmian w Konstytucji przez Sejm i Senat, 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej zwrócili się z wnioskiem do Marszałka Sejmu o zarządzenie referendum zatwierdzającego zmianę. Na złożenie takiego wniosku przysługuje im termin 45 dni. W ciągu 60 dni od wpłynięcia tego wniosku Marszałek Sejmu zobowiązany jest do zarządzenia referendum. Po przeprowadzeniu referendum i ogłoszeniu jego wyników

zmiany w ustawie zasadniczej powinny zostać opublikowane w terminie 21 dni i wejść w życie po upływie ewentualnego *vacatio legis*. Wyraźnie widać, że sam proces legislacyjny dotyczący zmian w Konstytucji może trwać od połowy roku, do roku. Z czego ten drugi scenariusz wydaje się być o wiele bardziej prawdopodobne.

Należy nadmienić, że w orędziu rozpoczynającym sprawowanie urzędu, nowy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Karol Nawrocki zapowiedział szeroką nowelę Konstytucji, która nastąpić ma najpóźniej do 2030 roku. Proponowana przez Fundację zmiana nie ma charakteru fundamentalnego i wydaje się, że w tej sprawie powinien panować społeczny konsensus. Jeżeli jednak zmiana Konstytucji miałaby nastąpić w roku 2030, konieczne wydaje się być zastosowanie wszystkich możliwości, stwarzanych przez obecnie obowiązujący porządek konstytucyjny, aby uniemożliwić korzystanie z praw wynikających z obywatelstwa osobom, które, mogłyby je w sposób bezprawny. Osobnym zadaniem, niewątpliwie ważnym, ale mieszczącym się poza zakresem niniejszego opracowania, jest wyraźne zaostrożenie i doprecyzowanie przepisów dotyczących uznania za obywatela, tak aby ograniczyć niekontrolowany napływ osób pozbawionych związku z krajem lub nawet mu nieprzyjaznych do grona obywateli.

## IV. Stwierdzenie nieważności nabycia obywatelstwa – interpretacja Konstytucji i propozycja rozwiązania

Art. 34 ust. 2 Konstytucji stanowi, że obywatel polski nie może utracić obywatelstwa, chyba że sam się go zrzeknie. Rozwiązanie to uniemożliwia pozbawienie obywatelstwa w innych przypadkach, a zmiana ustawy zasadniczej w tym zakresie wydaje się konieczna. Należy jednak zwrócić uwagę, że czymś zupełnie innym jest stwierdzenie nieważności uprzednio nabytego obywatelstwa.

Rozwiązanie tego rodzaju stosowane jest już w wielu państwach (np. Norwegia, Chorwacja, Czechy), co opisuje pierwsza część niniejszego opracowania. Dla naszego kraju szczególnie miarodajny wydaje się być przykład czeski, ponieważ kraj ten ma najbardziej zbliżone do Polski przepisy o obywatelstwach, ograniczające możliwość jego pozbawienia.

Czeskie ustawodawstwo przewiduje rozwiązanie skutkujące nieważnością decyzji o nabyciu obywatelstwa. Może to nastąpić w sytuacji jego uzyskania na podstawie nieprawdziwych danych, zatajenia istotnych faktów lub posłużenia się fałszywymi dokumentami w procedurze jego uzyskania. Racjonalne wydaje się być poszerzenie katalogu sytuacji, w których można stwierdzić nieważność nabycia obywatelstwa, o uzyskanie obywatelstwa wskutek działań o charakterze korupcyjnym, lub innych działań przestępczych np. wskutek wymuszenia.

Brak jest przeszkód, aby rozwiązanie podobne do czeskiego (i będące elementem systemów prawnych również w innych państwach) zastosować w Polsce. Nasza ustawa zasadnicza nie daje możliwości odebrania obywatelstwa – co biorąc pod uwagę wykładnię językową czy celowościową należy rozumieć jako pozbawienie kogoś uprzednio przyznanego uprawnienia.

Mając do czynienia z oszustwem, korupcją lub innym przestępstwem, podaniem nieprawdziwych danych czy posłużeniem się fałszywymi dokumentami sytuacja jest diametralnie inna. Organ stwierdza wówczas, że **nadane uprawnienie od początku nie zostało przyznane. Obywatel nie jest pozbawiany**

**obywatelstwa, ponieważ w praktyce nigdy go nie uzyskał. Nie powinien zostać obywatelem, jako że nie spełnił wymogów, które nakładają na niego przepisy prawa.**

Przyjęcie odmiennej interpretacji, w myśl której przepis art. 34 ust. 2 nie dawałby możliwości stwierdzenia nieważności obywatelstwa nabytego w sposób bezprawny byłoby sprzeczne z innymi przepisami Konstytucji, oraz jej fundamentalnymi zasadami. W szczególności interpretacja taka byłaby sprzeczna z art. 84 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjmując tego rodzaju karkołomną interpretację mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której pewna grupa cudzoziemców mogłaby odnosić korzyści w postaci otrzymywania obywatelstwa na podstawie przedstawiania fałszywych informacji lub dokumentów czy innych nielegalnych działań, a państwo polskie nie byłoby w stanie wyciągać z tego tytułu realnych konsekwencji.

Należy stwierdzić, że instytucja stwierdzenia nieważności nabycia obywatelstwa mogłaby z powodzeniem już teraz zostać wprowadzona do krajowego porządku prawnego. Nie wymaga ona zmian konstytucyjnych, a jedynie nowelizacji Ustawy o obywatelstwie polskim i ewentualnych zmian w innych aktach prawnych, pozostających z nią w związku. **Za kuriozalny uznać należy fakt, że obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują tego rodzaju rozwiązania.** Warto podkreślić, że ustawodawstwa innych państw nie zawsze wymagają stwierdzenia „wyłudzenia” obywatelstwa na podstawie prawomocnego wyroku sądu. Polskie prawo powinno iść w podobnym kierunku, aby stwierdzenie nieważności nabycia obywatelstwa mogło odbywać się na podstawie decyzji administracyjnej, do której wydania nie jest niezbędny wyrok sądu.

## V. Proponowany zakres zmian ustawowych

### Zmiany ustawowe a obywatelstwa z mocy prawa i nadane przez prezydenta

Nadmienić należy, że niezależnie od ustawowego trybu **uznania za obywatela**, na gruncie obecnie obowiązującego prawa równolegle będziemy mieli do czynienia z obywatelstwami **nabytymi z mocy prawa** – na podstawie urodzenia (których możliwość odbierania powinna co do zasady być ograniczona) oraz **nadanymi** przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Pojawia się zatem zasadne pytanie o to w jakim stopniu działania administracji rządowej mogą ingerować w zakres prezydenckich prerogatyw. Innymi słowy – oddzielnego uregulowania wymaga ewentualna możliwość odebrania (bądź stwierdzenia nieważności) przez organ administracji obywatelstwa nadanego uprzednio przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwiązanie to wymaga większego namysłu i na obecnym etapie trudno jednoznacznie rozstrzygnąć jakiego rodzaju rozwiązanie byłoby optymalne. Nie jest to jednak zagadnienie priorytetowe. Wyzwaniem dla Rzeczypospolitej Polskiej są bowiem w pierwszej kolejności obywatelstwa przyznawane w procedurze administracyjnej uznania za obywatela. W 2024 roku na podstawie tego trybu obywatelstwo nabyło 14 753 cudzoziemców. W tym samym roku na podstawie prezydenckich prerogatyw uzyskało je blisko 1600 osób. Ponadto od wielu lat obserwujemy trend wzrostowy, jeżeli chodzi o obywatelstwa przyznawane w trybie uznania, a przyznawanie ich wiąże się z pewnego rodzaju automatyzmem, czego nie można powiedzieć o nadaniach prezydenckich, wymagających każdorazowej indywidualnej decyzji.

Skuteczne umożliwienie pozbawiania polskiego obywatelstwa wiązać się musi ze zmianami na poziomie ustawowym. Rozwiązania dotyczące ich nabywania reguluje obecnie przede wszystkim Ustawa o obywatelstwie polskim, ustanawiająca tryb uznania za obywatela oraz (nie mający obecnie praktycznego znaczenia) tryb przywrócenia obywatelstwa polskiego osobom, które straciły je wskutek decyzji władz państwowych przed 1999 r. Pewne możliwości uzyskania obywatelstwa zostały również uregulowane w przepisach ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1105). Ten akt prawny

reguluje możliwości otrzymania polskiego obywatelstwa przez osoby i ich potomków, które zostały przymusowo wysiedlone z kraju.

### Proponowane zmiany ustawowe dotyczące odbierania obywatelstwa

Zarówno wprowadzenie instytucji stwierdzenia nieważności nadania obywatelstwa (dopuszczalnej na gruncie obecnie obowiązujących przepisów), jak i rozwiązań służących jego pozbawianiu (co wymaga zmian konstytucyjnych) wiązać się musi ze zmianami ustawowymi.

Rozwiązania proponowane przez Frontline Foundation dotyczą w pierwszej kolejności zmian Ustawie o obywatelstwie polskim i obejmują dodanie do niej trzech dodatkowych rozdziałów:

- **Rozdziału 6a** dotyczącego stwierdzenia nieważności nadania obywatelstwa polskiego – jest to możliwe na gruncie obecnie obowiązujących przepisów;
- **Rozdziału 6b** regulującego kwestie dotyczące odebrania obywatelstwa – możliwość tych zmian warunkowana jest uprzednio przeprowadzonymi zmianami konstytucyjnymi;
- **Rozdziału 6c** regulującego rozwiązania dotyczące kontroli dokumentacji i informacji przekazywanych w toku procedury uznania za obywatela, oraz po jej zakończeniu, co umożliwić ma zasadne i skutecznie odbieranie obywatelstwa lub stwierdzenie nieważności jego nabycia.

Proponowane zmiany wymagać będą również dostosowania przepisów obecnie obowiązującej ustawy, między innymi w zakresie:

- **Rozdziału 1 – „Przepisy ogólne”** – poprzez rozszerzenie zakresu regulacji ustawy o kwestie dotyczące pozbawiania i stwierdzenia nieważności obywatelstwa, oraz o kwestie kontroli.

- **Rozdziału 8 – „Rejestry”** – poprzez doprecyzowanie przepisów o możliwość gromadzenia w rejestrze danych w celu podjęcia działań służących odebraniu obywatelstwa lub stwierdzenia nieważności jego nabycia.

Należy również uznać, że w toku prac legislacyjnych może pojawić się konieczność wprowadzenia zmian dostosowujących w pozostałych rozdziałach Ustawy o obywatelstwie polskim. Konieczne może okazać się również dokonanie odpowiednich nowelizacji w przepisach Ustawy o repatriacji, Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa czy Ustawy o cudzoziemcach. W szczególności w przypadku ostatniego z wymienionych aktów prawnych konieczne będzie wprowadzenie rozwiązań prawnych służących nadawaniu statusu cudzoziemca osobom uprzednio dysponujących obywatelstwem polskim, w przypadku których stwierdzono nieważność nadania obywatelstwa lub ich jego pozbawiono.

### **Proponowane przesłanki pozbawienia obywatelstwa**

Z racji na obecną sytuację geopolityczną i wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej Frontline Foundation proponuje wprowadzenie maksymalnie wysokiego standardu ochrony polskiego obywatelstwa. W celu jego sformułowania proponowane jest oparcie się na najlepszych (tj. najdalej idących) rozwiązaniach z innych państw europejskich, z uwzględnieniem specyfiki naszego kraju i regionu.

Proponuje się następujący katalog przypadków, w których należy umożliwić odebranie obywatelstwa polskiego:

- niewykazywanie wystarczającego związku z Rzeczpospolitą Polską np.:
  - poprzez: stały pobyt za granicą bez zamiaru powrotu lub zerwanie wszelkich więzi z krajem,
  - prowadzenie publicznej działalności godzącej w Państwo, Naród Polski lub pamięć narodową np.: znieważanie Prezydenta RP, innych konstytucyjnych organów państwa, funkcji nariuszy publicznych, symboli

narodowych, pomników, narodu polskiego, czy też negowanie faktów historycznych w sposób godzący w interes Rzeczypospolitej Polskiej tzw.: „kłamstwo wołyńskie”, „kłamstwo oświęcimskie”;

- służba w obcej armii lub innych formacjach mundurowych czy paramilitarnych – w sytuacji, kiedy obywatel Polski dobrowolnie wstąpił do sił zbrojnych lub podobnej formacji zbrojnej innego państwa lub organizacji bez wymaganej zgody polskich władz;
- prowadzenia działań na szkodę istotnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej – przykładem mogą być:
- zaangażowanie w działalność terrorystyczną lub działania szpiegowskie, w tym o charakterze sabotażu,
- przynależność do organizacji uznanych za zagrożenie dla bezpieczeństwa w tym również pełnienie funkcji w organach przedsiębiorstw i organizacji znajdujących się na listach sankcyjnych lub wykonywanie dla nich usług czy świadczenie pracy,
- wzywanie do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju państwa,
- pochwała ustroju totalitarnego, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko pokojowi lub zbrodni ludobójstwa;
- uchylania się od obowiązków obywatelskich, np. unikania służby wojskowej lub innych obowiązków wynikających z obywatelstwa, takich jak płacenie podatków i uiszczanie innych należności publicznoprawnych (w tym również wyłudzenie nienależnych świadczeń środków publicznych);

- finansowania działalności organizacji terrorystycznych lub objętych sankcjami gospodarczymi, w tym prania pieniędzy na ich rzecz lub przy ich współpracy;
- skazania prawomocnym wyrokiem za poważne przestępstwo, wskazujące na brak związku z krajem lub wrogie do niego nastawienie.

Podkreślić należy, że w przypadku wymienionych wyżej działań możliwość pozbawienia obywatelstwa nie powinna być związana z koniecznością wydania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo. Wymogi bezpieczeństwa narodowego nakazują umożliwienie odebrania obywatelstwa przed prawomocnym wyrokiem sądu, zwłaszcza biorąc pod uwagę długotrwały charakter postępowań sądowych w Polsce (okoliczność istotna m.in. w przypadku zaangażowania w działalność terrorystyczną lub ekstremistyczną poza granicami kraju). Wszystkie powyższe rozwiązania (zwłaszcza jeżeli dotyczą naturalizowanych cudzoziemców) co do zasady odnaleźć można w ustawodawstwach państw Unii Europejskiej, państw będących powszechnie akceptowanymi członkami społeczności międzynarodowej, przestrzegających prawa międzynarodowego. Kraje te, w różnym stopniu, wprowadziły do swojego systemu prawnego rozwiązania pozwalające na wykluczanie ze swojej wspólnoty państwowej i narodowej osób stanowiących dla niej zagrożenie, lub po prostu nie poczuwających się do bycia jej częścią.

Sytuacja Polski jest szczególna. Stanowi ona kraj przyfrontowy z Federacją Rosyjską oraz współpracującym z nią ściśle reżimem białoruskim. Ponadto przebywa w niej bardzo wielu obywateli Ukrainy, którzy opuścili swój kraj z przyczyn wojennych. Poważnym wyzwaniem dla Polski jest również przestępczość gospodarcza, której duża skala może prowadzić do destabilizacji sytuacji ekonomicznej kraju czy spadku dochodów budżetowych. Dlatego też proponowany polski model przewiduje trzy wyróżniki:

1. Jasne doprecyzowanie, że przesłanką braku związku z krajem dotyczy również działalności publicznej znieważającej polski naród, instytucje państwowe lub godzącej w pamięć historyczną – biorąc pod uwagę prawdopodobny napływ dużej liczby osób z innych państw należy zwrócić szczególną uwagę,

aby do wspólnoty narodowej włączać te osoby, które faktycznie poczuwają się do bycia jej częścią.

2. Doprecyzowanie, że brakiem wykonywania obowiązków obywatelskich jest nie tylko odmowa służby w armii, ale również brak uiszczania należnych świadczeń publicznych (podatki, opłaty) czy też pobieranie świadczeń nienależnych np. pobieranie świadczeń socjalnych związanych z przebywaniem rodziny w kraju w przypadku nieobecności w Polsce czy wyłudzenie nienależnego podatku od towarów i usług (VAT). Zjawiska te stanowią poważne zagrożenie dla sytuacji finansowej naszego kraju i powinny być sankcjonowane podobnie jak odmowa służby wojskowej.

3. Możliwość pozbawienia obywatelstwa w przypadku popełnienia poważnych przestępstw. W odróżnieniu od pozostałych przesłanek – pozbawienie obywatelstwa na tej podstawie wymagać musi prawomocnego wyroku sądowego, aby zapobiec sytuacji, w której pozbawienie obywatelstwa wiązać się będzie z nadmiernie szeroką swobodą instytucji publicznych.

Dlatego też proponowanym rozwiązaniem jest wprowadzenie instytucji pozbawienia obywatelstwa w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za najbardziej poważne przestępstwa. Przesłanką powinien być tutaj charakter popełnionych przestępstw (godzących w bezpieczeństwo państwa), wysokość kary oraz motywacje osoby, która dopuściła się tego czynu (jeżeli wskazują one na nieprzyjazne nastawienie do państwa lub narodu polskiego, albo brak związku z krajem).

Proponujemy, żeby procedurą odebrania obywatelstwa możliwe było objęcie osób, które dopuściły się najpoważniejszych czynów stypizowanych między innymi w Kodeksie karnym skarbowym oraz poniższych rozdziałach Kodeksu karnego i zostały skazane za nie prawomocnym wyrokiem sądu:

1. **Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne.**

2. **Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej** –Rozdział ten zawiera definicje przestępstw takich jak szpiegostwo, zdrada dyplomatyczna, zamach stanu oraz te polegające na znieważaniu instytucji państwa polskiego, jego barw narodowych i najważniejszych organów państwa.
3. **Przestępstwa przeciwko obronności** – Rozdział ten opisuje przestępstwa mające charakter sabotażu, udziału w obcych siłach zbrojnych czy odmowie wywiązywania się z obowiązku służby wojskowej.
4. **Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu** – rozdział ten definiuje poważne przestępstwa, które mogą wskazywać na brak związków z krajem lub wrogie nastawienie do państwa np. art. 148 – Zabójstwo, art. 148a – Przyjęcie zlecenia zabójstwa człowieka, art. 156 – Ciężki uszczerbek na zdrowiu, art. 161 – narażenie człowieka na zarażenie – przestępstwo polega na umyślnym zarażaniu chorobą zakaźną.
5. **Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu** –Rozdział ten opisuje przestępstwa takie jak podpalenie, umyślne spowodowanie katastrofy, ataki hakerskie czy umyślne wprowadzanie do obrotu toksycznych substancji w formie spożywczej. Obejmuje również finansowanie terroryzmu, zamach bombowy czy piractwo.
6. **Przestępstwa przeciwko wolności** – Niektóre przestępstwa stypizowane w tym rozdziale mogą wskazywać na brak związku z krajem lub wrogie do niego nastawienie np. art. 189a – handel ludźmi, art. 191b – Zmuszanie do zawarcia małżeństwa czy nakłanianie do opuszczenia kraju w celu zmuszenia do zawarcia małżeństwa,
7. **Przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności** – Rozdział ten opisuje wszystkie przestępstwa seksualne, takie jak zgwałcenie, pedofilia czy zmuszanie do prostytucji.
8. **Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego** – Rozdział ten opisuje przestępstwa polegające na udaremnianiu działań funkcjonariuszy publicznych, ich znieważaniu, jak również przestępstwa korupcyjne (sprzedajność osoby pełniącej funkcje publiczne, płatna protekcja, powoływanie się na wpływy w instytucji publicznej, łapownictwo czynne, łapownictwo bierne)
9. **Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości** – Rozdział ten obejmuje przestępstwa polegające na nielegalnym wpływaniu na instytucje wymiaru sprawiedliwości, jak również składaniu fałszywych zeznań i przekazywaniu nieprawdziwych informacji organom państwowym.
10. **Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum** – Rozdział ten obejmuje przestępstwa polegające na nielegalnym wpływaniu na proces wyborczy.
11. **Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu** – Rozdział ten definiuje przestępstwa takie jak uszkodzenia infrastruktury przesyłowej, porwanie zakładnika, nawoływanie do terroryzmu, nielegalne przekraczanie granicy czy działalność zorganizowanych grup przestępczych.
12. **Przestępstwa przeciwko ochronie informacji** – Rozdział ten definiuje przestępstwa polegające na nieuprawnionym ujawnieniu informacji, co do których ochrony jest się zobowiązany (w tym informacji niejawnych), działania polegające na nielegalnym uzyskiwaniu informacji, do których nie dysponuje się uprawnieniami, oraz uszkodzanie infrastruktury informacyjnej.
13. **Przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów** – Rozdział ten definiuje przestępstwa polegające na fałszowaniu dokumentów lub wprowadzaniu w błąd instytucji publicznych. Dotyczy on również poważnych przestępstw gospodarczych, polegających na nienależnym wyłudzeniu zwrotów VAT lub innych środków publicznych.
14. **Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym** – Rozdział ten definiuje przestępstwa mające głównie charakter przestępstw managerskich (wyłudzenia dotacji i kredytów, korupcja managerska, zmowa przetargowa, ukrywanie

majątku przed wierzycielami, różne formy oszustw) jak również przestępstwa związane z praniem pieniędzy.

15. **Przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi** – Rozdział ten definiuje przestępstwa mające wpływ na polski system gospodarczy, takie jak fałszowanie pieniędzy, insider trading czy fałszowanie dokumentacji mającej znaczenie gospodarcze.

Z racji na rozproszenie przepisów karnych w różnych ustawach konieczne będzie dokonanie ich przeglądu i ewentualne uzupełnienie powyższego katalogu o inne poważne przestępstwa, stypizowane w innych aktach prawnych. Tak samo zdefiniowanie, które konkretnie przestępstwa stypizowane w kodeksie karnym powinny móc skutkować pozbawieniem obywatelstwa wymaga dokładnych analiz. Niewątpliwie tego rodzaju konsekwencje powinny móc być zastosowane w przypadku poważnych przestępstw gospodarczych, wymierzonych w bezpieczeństwo ekonomiczne państwa.

Przedstawione powyżej rozwiązania są zgodne z dwoma fundamentalnymi aktami prawa międzynarodowego, dotyczącymi obywatelstwa – Konwencji ONZ w sprawie ograniczenia przypadków bezpaństwowości z 1961 r. oraz Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. (przyjętej przez Radę Europy). Mimo iż Polska nie ratyfikowała tych dwóch aktów prawnych, to katalog przewidzianych powyżej rekomendacji mieści się w zakresie przyczyn pozwalających na odebranie obywatelstwa według tych regulacji; proponowane rozwiązania przewidują zatem zastosowanie się do funkcjonujących aktów prawa międzynarodowego.

### **System instytucji odpowiedzialnych za pozbawienie i stwierdzenie nieważności przyznania obywatelstwa**

Szukając wzorca na stworzenie systemu instytucji dysponujących kompetencjami do odbierania lub stwierdzania nieważności nabycia obywatelstwa w przypadku, gdy jest uzasadnione, warto zwrócić uwagę na model fiński. Kraj ten w dużym stopniu ma podobną specyfikę do Polski:

1. Jest częścią UE, a więc dotyczą go te same przepisy prawa UE.
2. Podobnie jak Polska ma charakter przyfrontowy, a więc mierzy się z podobnymi wyzwaniami.
3. Jest stosunkowo dużym krajem, o powierzchni podobnej do Polski, choć znacznie mniej ludnym.

W Finlandii proces pozbawienia obywatelstwa jest prowadzony przez Fiński Urząd Imigracyjny (FUI). Postępowanie może zostać wszczęte z urzędu, jeśli FUI stwierdzi podstawy do pozbawienia obywatelstwa. W takim przypadku przeprowadza się postępowanie w celu zweryfikowania okoliczności uzyskania obywatelstwa. Osoba, której dotyczy postępowanie, jest informowana o zamiarze pozbawienia obywatelstwa i ma prawo przedstawić swoje stanowisko oraz dowody. Ostatecznie FUI wydaje decyzję administracyjną, która musi być uzasadniona i zgodna z prawem, a osoba, wobec której stwierdzono odebranie obywatelstwa ma prawo odwołać się od decyzji do sądu administracyjnego w określonym terminie od otrzymania decyzji. W niektórych przypadkach możliwe jest dalsze odwołanie do Najwyższego Sądu Administracyjnego, jeśli sprawa dotyczy istotnych kwestii prawnych.

Podobny model (odebrania obywatelstwa w drodze decyzji administracyjnej) występuje w większości analizowanych krajów, w tym państwach UE. Z racji na fakt, że Rzeczpospolita Polska jest jednym z większych państw europejskich racjonalne wydaje się powierzenie wydawania decyzji o odebraniu lub stwierdzeniu nieważności nabycia obywatelstwa administracji rządowej w terenie. Ponadto, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, kwestie dotyczące obywatelstwa pozostają w gestii Wojewody. Jako że decyzje w tym zakresie powinny być wydawane w trybie administracyjnym – organem odwoławczym w tych sprawach powinien być Minister właściwy ds. wewnętrznych. Dodatkowym argumentem na rzecz tego rozwiązania jest fakt, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, to minister wydaje rozporządzenia dotyczące wzorów wniosków służących uznaniu za obywatela, inne decyzje administracyjne dotyczące obywatelstwa, jest również organem wyższego

stopnia od wojewody w innych sprawach dotyczących obywatelstw, co stanowią obecne przepisy art. 10 ust. 4 ustawy o obywatelstwie polskim.

Odwołanie od decyzji składane powinno być do sądu administracyjnego. Wstrzymanie takiej decyzji nie powinno co do zasady być możliwe. Na zastosowanie takiego rozwiązania pozwalają przepisy Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z jej art. 61 par. 3, *po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków, z wyjątkiem przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie, chyba że ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania.* Przepisy dają zatem możliwość wprowadzenia rozwiązań szczególnych, które ograniczą możliwość wstrzymywania wykonywania decyzji administracyjnych, po złożeniu skargi do sądu. Nowe regulacje powinny zawierać tego rodzaju rozwiązanie, aby zapobiec nadmiernie liberalnemu stosowaniu prawa, co doprowadzi do tego, że pozbawienie lub stwierdzenie nieważności nadania obywatelstwa będzie procesem bardzo czasochłonnym lub de facto niemożliwym. Przepisy zmienionej ustawy powinny również przewidywać możliwość nadania decyzji o odebraniu obywatelstwa lub stwierdzenia nieważności jego nadania, rygoru natychmiastowej wykonalności. Tak aby skorzystanie z drogi odwoławczej nie wstrzymywało procesu. Obecnie obowiązujące przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dają taką możliwość. Zgodnie z art. 108 par. 1 rygor taki może być nadany w przypadku, w którym jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Nie budzi wątpliwości, że ochrona wspólnoty państwowej i narodowej przed nadaniem uprawnień i przywilejów osobom, które nie są jej częścią i mogą sprawić dla niej bezpośrednio zagrożenie stanowi ważny interes społeczny.

# Frontline F





## | Uwagi końcowe

Prezentowany raport nie miał na celu omówienia całej szerokiej tematyki dotyczącej polskich prawnych rozwiązań dotyczących statusu obywatelstwa. Jego zasadniczym celem jest poruszenie i podkreślenie kwestii poważnych braków lub niedostatków systemu prawnego w Polsce dotyczących przede wszystkim niezbędnych kompetencji państwa w zakresie prawa do pozbawiania obywatelstwa osób groźnych dla bezpieczeństwa kraju (i jego obywateli) lub innych ważnych interesów państwa czy też stwierdzenia nieważności jego nabycia, w przypadku uzyskania go w sposób niezgodny z prawem.

Drugim ważnym problemem wskazanym w niniejszym raporcie pozostają bardzo liberalne warunki uznania za obywatela polskiego, zarówno w aspekcie rażąco krótkiego okresu pobytu na terytorium Polski wymaganego prawem aby ubiegać się o obywatelstwo, jak i braku de facto poważnych wymogów weryfikacyjnych poziomu realnej integracji narodowej i społecznej, mającej fundamentalne znaczenie dla uznania kogoś za członka wspólnoty państwowej.

Ponadto wydaje się, że pogłębionych analiz i opracowań wymagać może między innymi zagadnienie podwójnych obywatelstw – co do zasady w pełni dopuszczalnych w Polsce, a ograniczanych w wielu państwach europejskich. Instytucja ta może budzić poważne wątpliwości co do tego wobec jakiego państwa lojalna jest osoba dysponująca podwójnym obywatelstwem.

Niezwykle ważne dla przedstawionego w raporcie zagadnienia, a przede wszystkim wniosków i rekomendacji w nim zawartych jest wykazanie, iż obowiązujące w Polsce regulacje prawne są skrajnie rozbieżne od norm funkcjonujących już od wielu lat w zdecydowanej większości krajów europejskich i respektujących zarazem zasady prawa międzynarodowego, dotyczącego prawa każdego państwa do decydowania, który obywatel może zostać jego obywatelem, a który i z jakiego powodu już nim być nie może.

Niniejszy raport Frontline Foundation należy postrzegać nie jako pełną i gotową propozycję kompleksowych regulacji eliminujących braki i dysfunkcje polskiego prawa w obszarze uprawnień nowoczesnego państwa do przyznawania i odbierania obywatelstwa, tylko jako wstęp do zainicjowania poważnej dyskusji na tak istotny dla każdego państwa temat, zwłaszcza w obliczu zmieniającej się rzeczywistości i stale rosnących zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego.



Frontline  
Foundation

Frontline Foundation © Rapport 2025