

MARIUSZ MUSZYŃSKI

OBYWATELSTWO TZW. PÓŹNYCH PRZESIEDLEŃCÓW¹ NIEMIECKICH. ROZWAŻANIA NA TLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO (CZĘŚĆ II)

I. WPROWADZENIE

W 2005 r., mimo upływu prawie 60 lat od zakończenia II wojny światowej, problem obywatelstwa tzw. późnych przesiedleńców niemieckich ciągle wzbudza wiele emocji. Wiąże się bowiem nierozzerwalnie ze sprawą przejęcia majątków niemieckich przez państwo polskie bezpośrednio po tej wojnie oraz przejmowaniem mienia osób wyjeżdżających do Niemiec na podstawie późniejszych porozumień politycznych.

W latach 1990-1991, a więc momencie przełomowym dla stosunków polsko-niemieckich, kwestie odnoszące się do wywłaszczonej prywatnej własności niemieckiej, obywatelstwa i stosunku do przesiedlenia ludności niemieckiej z terytorium przekazanego Polsce nie zostały definitywnie rozwiązane i zamknięte. Natomiast przy okazji podpisywania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. ministrowie spraw zagranicznych obu państw wymienili jednobrzmiące listy, w których zawarto oświadczenie, że traktat ten nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i sprawami majątkowymi.

Sprawa obywatelstwa osób wyjeżdżających do Niemiec powróciła na forum stosunków dwustronnych jako refleks sporu dotyczącego spraw majątkowo-reparacyjnych. Po politycznym przesileniu w stosunkach polsko-niemieckich spowodowanym roszczeniami Powiernictwa Pruskiego² okazało się, że sprawa tzw. późnych przesiedleńców urosła do rangi problemu politycznego wymagającego generalnego rozwiązania. Taką ocenę potwierdziła ekspertyza profesorów J. Barcza i J. A. Froweina sporządzona w listopadzie 2004 r. na zamówienie rządów Polski i RFN³. W publicznych wystąpieniach ocenę taką poparł również minister spraw zagranicznych, który jednak poszedł jeszcze dalej, ponieważ ocenił ją jako „problem wewnętrzny” Polski⁴.

¹ Formuła ta jest powszechnie stosowana. Została przeniesiona z języka niemieckiego, gdzie w osoby te funkcjonują pod nazwą „Spätaussiedler”. Nazwa obejmuje emigrujące do NRF po 1950 r. (nie tylko z Polski, ale i z innych państw komunistycznych) osoby narodowości niemieckiej posiadające obywatelstwo tych krajów.

² W efekcie Sejm RP przyjął dwie uchwały: uchwałę w sprawie roszczeń odszkodowawczych z 12 marca 2004 r. oraz uchwałę w sprawie reparacji Niemiec na rzecz Polski z 10 września 2004 r.

³ Patrz też: J. Barcz, J. A. Frowein, Ekspertyza z 2 listopada 2005 r. w sprawie roszczeń z Niemiec przeciwko Polsce w związku z drugą wojną światową sporządzona na zlecenie rządów Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej, „Rzeczpospolita” z 12.11.2004 r.

⁴ Patrz np. „Nasz Dziennik” nr 9 z 12 stycznia 2005 r.

Niniejsze opracowanie stanowi kontynuację rozważań rozpoczętych w poprzednim numerze⁵ i omawia rozwiązania prawno-polityczne przyjęte po 1956 r., w szczególności polsko-niemiecką bazę traktatową oraz pilotażowe orzecznia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) i Sądu Najwyższego w sprawie H. Rygola, a także ich wzajemne relacje w świetle powszechnych i regionalnych standardów prawa międzynarodowego.

II. OBYWATELSTWO JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO W DRUGIEJ POŁOWIE XX W.

1. Standard normatywny

Początki zmian w podejściu do sprawy obywatelstwa obserwujemy już w pracach nad pierwszymi aktami stanowiącymi podwaliny powojennego porządku. Było to wynikiem rosnącej świadomości politycznej dotyczącej potrzeby stworzenia skonsolidowanego porządku prawnego w kwestii obywatelstwa oraz uwzględnienia w nim nowych idei i koncepcji.

Pierwsze normy o zasięgu powszechnym nie miały jednak charakteru wiążącego ani nie regulowały instytucji obywatelstwa w szerokim zakresie. Określały one prawo jednostki do obywatelstwa. Już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 18 grudnia 1948 r. w art. 15 czytamy: „Każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa (ust. 1). Nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa (ust. 2)”⁶. Jednak powszechne wprowadzanie norm regulujących zagadnienie obywatelstwa nie było łatwe. Państwa niechętnie pozwalały na inkorporację norm międzynarodowych do obszaru swych uprawnień. Dopiero rozwój sytuacji międzynarodowej wymusił pewne rozwiązania, które przyjęły rolę norm porządkujących – ograniczających instytucję bezpieczeństwa⁷ czy rozwiązań dotyczących obywatelstwa dzieci lub współmałżonka w przypadkach małżeństw mieszanych⁸.

W przeciwieństwie do płaszczyzny ogólnoswiatowej, gdzie brak rozwiązań wynikał z sytuacji politycznej, znacznie dalej idące unormowania dotyczące obywatelstwa zaczęto przyjmować dość szybko na płaszczyźnie regionalnej⁹, np. już w 1969 r., w ramach Rady Europy, przyjęto Konwencję o ograniczeniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa, a następnie w 1977 oraz 1993 r. jej dwa protokoły uzupełniające. Było to wynikiem postępującej ekonomicznej,

⁵ W cz. I znajduje się omówienie powojennych rozstrzygnięć prawnych na płaszczyźnie międzynarodowej i krajowej, przedstawione na tle standardów prawnomiędzynarodowych obowiązujących w pierwszej połowie XX w.

⁶ Tekst za: http://www.unic.un.org/pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php.

⁷ Np. Konwencja z 28 sierpnia 1961 r. w sprawie zredukowania i wyeliminowania przypadków bezpieczeństwa, która przewiduje ułatwienia w nabywaniu obywatelstwa na zasadzie prawa ziemi w razie zagrażającej bezpieczeństwa.

⁸ Np. Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wprowadził prawo dziecka do nabycia obywatelstwa (art. 24). Z kolei Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych sporządzona w Nowym Yorku 20 lutego 1957 r. (Dz. U. 1959, Nr 56, poz. 334) w art. 1 stanowiła: „Każde Umawiające się Państwo zgadza się, że ani zawarcie, ani rozwiązanie związku małżeńskiego pomiędzy jego obywatelem a cudzoziemcem, ani też zmiana obywatelstwa przez małżonka w czasie trwania związku małżeńskiego nie wpłyną automatycznie na obywatelstwo żony”.

⁹ Np. Konwencja Ligi Arabskiej w sprawie obywatelstwa (1954) czy Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (1969). Ta ostatnia przejęła standard wprowadzony Powszechną Deklaracją Praw Człowieka.

a następnie politycznej integracji państw tego obszaru. Obywatelstwo było również przedmiotem działania politycznego organów Rady Europy, np. w 1977 r. Komitet Rady Ministrów przyjął dwie rezolucje dotyczące ułatwień w nabywaniu obywatelstwa przez współmałżonków i dzieci z małżeństw mieszanych.

Dalsza ewolucja rozwiązań normatywnych dotyczących problematyki obywatelstwa nastąpiła na początku lat 90. XX w. w związku z procesem przemian demokratycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. W ramach Rady Europy 15 maja 1997 r. przyjęto Europejską konwencję o obywatelstwie¹⁰. Mimo że początkowo w zamierzeniach jej twórców miała ona stanowić jedynie rozszerzenie i uzupełnienie dla konwencji z 1969 r., jest ona obszernym zbiorem standardów odnoszących się do głównych aspektów problemu obywatelstwa¹¹. Znajdujemy w niej m.in. katalog ogólnych zasad dotyczących obywatelstwa (rozd. II), do których zaliczamy: 1) potwierdzenie prawa państwa do określania w ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem¹²; 2) potwierdzenie prawa jednostki do obywatelstwa i obowiązku państwa do dążenia do unikania przypadków bezpaństwowości; 3) zakaz arbitralnego pozbawiania obywatelstwa; 4) zakaz dyskryminacji w sprawach obywatelstwa ze względu na płeć, religię, rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne.

Konwencja wprowadza również zbiór norm o charakterze standardu minimalnego zarówno z obszaru prawa materialnego (rozd. III, rozdz. V), jak i postępowania w sprawach obywatelstwa (rozd. IV), w tym m.in.: 1) obowiązek zapewnienia przez państwo nabycia jego obywatelstwa *ex lege* przez dzieci, których przynajmniej jedno z rodziców posiada obywatelstwo tego państwa, oraz dzieci urodzone na jego terytorium, które nie nabywają przez urodzenie innego obywatelstwa; 2) obowiązek wprowadzenia przez państwo ułatwień w naturalizacji współmałżonkom i przysposobionym dzieciom jego obywateli, a także dzieciom osób naturalizowanych; 3) indywidualny charakter decyzji dotyczących obywatelstwa, dochowanie rozsądnych terminów, prawo do środka odwoławczego itp.

Konwencja tworzy również zamknięty katalog przypadków, w jakich państwo może pozbawić jednostkę swego obywatelstwa (art. 7), do których zalicza m.in.: 1) dobrowolne nabycie innego obywatelstwa, 2) dobrowolną służbę w obcych siłach zbrojnych, 3) brak rzeczywistego związku jednostki mieszkającej za granicą z państwem itp., aczkolwiek również te możliwości są w większości wyłączone, jeżeli w wyniku pozbawienia obywatelstwa jednostka uzyskałaby status bezpaństwowca.

2. Obywatelstwo w przypadku sukcesji terytorium

Problem obywatelstwa osób w związku z sukcesją terytorium powrócił w obręb zainteresowań prawa międzynarodowego na początku lat 90. XX w.

¹⁰ Polska podpisała konwencję 29 kwietnia 1999 r., a RFN 4 lutego 2002 r. Żadne z nich nie ratyfikowało konwencji.

¹¹ W sposobie traktowania wielości obywatelstw różni się od konwencji z 1969 r., ponieważ wprowadza standard odwrotny, aczkolwiek w formule kompromisowej – prawo do wielości obywatelstw nabytych *ex lege* przez dzieci z małżeństw mieszanych. Dopuszcza jednak stosowanie mechanizmów ograniczających takie przypadki.

¹² Ustawodawstwo powinno być zgodne z umowami międzynarodowymi obowiązującymi dane państwo, zwyczajem międzynarodowym i ogólnymi zasadami prawa.

Wiązało się to nie tylko z niespodziewanymi przypadkami sukcesji państw w Europie Środkowej i Wschodniej, ale i coraz mocniejszymi tendencjami do traktowania obywatelstwa jako prawa człowieka (prawo do posiadania obywatelstwa).

Na płaszczyźnie powszechnego prawa międzynarodowego temat stał się ponownie przedmiotem prac Komisji Prawa Międzynarodowego, która w 1997 r. zaproponowała wprowadzenie trzech podstawowych zasad: 1) potwierdzenia kompetencji państw (prawo wewnętrzne) do regulowania sprawy obywatelstwa jednostki; 2) uwzględniania woli zainteresowanych jednostek w możliwie szerokim zakresie (prawo opcji), a w wyniku tej decyzji obowiązek zainteresowanych państw do nadania lub pozbawienia obywatelstwa; 3) dążenia do niedopuszczenia powstawania wskutek sukcesji przypadków bezpaństwowości.

Na płaszczyźnie regionalnej problem sukcesji obywatelstwa znalazł odbicie w Konwencji Rady Europy o obywatelstwie sporządzonej 15 maja 1997 r.¹³ Został on uregulowany w trzech artykułach (18-20). Przyjęta regulacja ma charakter generalny, tworzący ogólne ramy dla działania zainteresowanych państw. Określa zasady, jakie powinny obowiązywać państwo przy ustanawianiu norm regulujących sukcesję obywatelstwa (art. 18 ust. 1). Są to: 1) obowiązek przestrzegania standardów państwa prawa oraz wymogów praw człowieka, w tym prawa jednostki do obywatelstwa; 2) zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, religię, rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe lub etniczne; 3) obowiązek dążenia do unikania przypadków bezpaństwowości. Nowy standard wymusza także utrzymanie, zasadniczo sprzecznego z instytucją sukcesji, indywidualnego charakteru obywatelstwa poprzez wprowadzenie do procesu decyzyjnego stosownych przesłanek (art. 18 ust. 2), do których zalicza: 1) rzeczywisty i efektywny związek jednostki z państwem; 2) miejsce stałego zamieszkania jednostki w chwili sukcesji terytorium; 3) wolę jednostki; 4) terytorialne pochodzenie jednostki.

3. Nowy standard konwencyjny a zasada automatyzmu

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy w drugiej połowie XX w. zasada automatyzmu znikła z międzynarodowego porządku prawnego jako norma zwyczajowo międzynarodowego. Wprawdzie już w pierwszej połowie XX w. można ją raczej spotkać w formule normy traktatowej, odzwierciedlającej zwyczaj międzynarodowy, niż w towarzystwie normy ustawowej, ale jej istnienie było ciągle uznawane, szczególnie przez szkołę niemiecką¹⁴. Z kolei w latach 1950-90 zagadnienie obywatelstwa w przypadku sukcesji terytorium zeszło w Europie na dalszy plan ze względu na znaczną stabilność polityczną popoczdamskiego porządku w tym regionie, aczkolwiek jej istnienie ciągle potwierdzały rozwiązania prawnomiędzynarodowe przyjmowane w innych częściach świata oraz normach prawa wewnętrznego niektórych państw¹⁵.

¹³ Analiza na podstawie dokumentów z Archiwum Traktatowego MSZ, w tym polskiego tłumaczenia konwencji. Polska podpisała konwencję, ale jej nie ratyfikowała. Procedura wiązania się przez Polskę została zatrzymana w 2000 r. ze względu na próby przyjęcia nowej ustawy o obywatelstwie polskim.

¹⁴ Np. A. Verdross, B. Simma, K. Ipsen, K. Zemanek. Spoza szkoły niemieckiej jej zwolennikami są np. D. P. O'Connell czy M. Bedjaoui.

¹⁵ W tych ostatnich jako norma o charakterze deklaracyjnym. Patrz np. secesja Singapuru od Federacji Malezji, czy Bangladeszu od Pakistanu.

Jednak przyjęty w 1997 r. standard konwencyjny wyraźnie idzie w kierunku osłabienia zasady automatyzmu. Wskazuje na to nie tylko opisana wyżej postępująca indywidualizacja charakteru instytucji obywatelstwa, lecz także dwa bezpośrednie rozwiązania konwencyjne: po pierwsze, norma z art. 18 ust. 3 Konwencji z 1997 r. wyraźnie ogranicza możliwość żądania przez państwo-sukcesora zrzeczenia się lub utraty poprzedniego obywatelstwa, jeżeli jest to niemożliwe lub nie można tego żądać w rozsądny sposób; po drugie, art. 20 określa minimalny standard postępowania wobec osób zamieszkałych na terytorium poddawanym sukcesji, które nie nabyły obywatelstwa sukcesora. Gwarantuje im 1) prawo do pozostania w państwie, które rozciągnęło swą suwerenność na to terytorium, co np. traktat wersalski wiązał jeszcze z obowiązkiem wyjazdu; 2) wprowadza zakaz dyskryminacji w zakresie praw socjalnych i ekonomicznych¹⁶.

Konwencja wprowadza również jako zasadę pierwszeństwo umowy zawieranej w sprawach obywatelstwa między zainteresowanymi państwami przed innymi normami prawa międzynarodowego (art. 19) i sprowadza je niemal do rangi obowiązku. Nakazuje państwom-stronom dołożyć wszelkich starań, by w przypadku sukcesji terytorium sprawy związane z obywatelstwem regulować w drodze umowy międzynarodowej. Umowa taka powinna również spełniać materialne i proceduralne standardy przewidziane w konwencji.

Oczywiście, co do zasady, przyjęty standard obowiązuje strony konwencji, nie jest on jednak tylko zwykłą odpowiedzią na potrzeby i wydarzenia, jakie nastąpiły w regionie po 1990 r. Przyjęte rozwiązania wskazują, że coraz większy wpływ na problematykę obywatelstwa wywierają koncepcje ochrony praw człowieka. Wprawdzie nie świadczy to o derogacji normy zwyczajowej (zasada automatyzmu), ale w dłuższej perspektywie musi prowadzić do utraty jej znaczenia i zastąpienia jej normami pozytywnymi. Rozwiązanie to może być więc uznane za normę umowną wpływającą na zmianę istniejącego regionalnego standardu (zwyczaju) międzynarodowego, a dalsze stosowanie zasady automatyzmu w Europie byłoby obecnie rozwiązaniem dyskusyjnym.

III. POLSKO-NIEMIECKIE REGULACJE DWUSTRONNE DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA

1. Umowa o podwójnym obywatelstwie z NRD

12 listopada 1975 r. w Berlinie została podpisana Konwencja między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Niemiecką Republiką Demokratyczną o uregulowaniu przypadków podwójnego obywatelstwa. Jej celem było zniesienie oraz zapobieżenie w przyszłości powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa osób zamieszkałych na terytoriach obu państw lub na terytorium państw trzecich.

Wprawdzie konwencja nie miała w założeniu regulować sprawy osób przesiedlonych, a z uzasadnienia wynika, że bezpośrednio odnosi się do przypadków ułatwień w ruchu osobowym, małżeństw mieszanych itp., to jednak zasady nią

¹⁶ Zezwala jednak na niedopuszczanie ich do służby publicznej związanej z wykonywaniem uprawnień suwerennych.

określone rozwiązują praktycznie problem obywatelstwa przesiedleńców, którzy wyjechali do NRD. Zgodnie z art. 7, osoby pełnoletnie, które w dniu wejścia w życie konwencji miały na podstawie ustawodawstwa krajowego obywatelstwo jednego z państw, mogły wybrać, które chcą zachować. Wybór następował w drodze złożenia oświadczenia przed organami tej strony, której obywatelstwo chciały zachować, w terminie roku od wejścia w życie konwencji. Osoba, która nie złożyła oświadczenia, z mocy umowy (art. 8) zachowywała obywatelstwo tego państwa, w którym miała miejsce pobytu stałego w dniu upływu terminu złożenia oświadczenia.

Wprawdzie podpisując umowę, strona polska wychodziła z założenia skuteczności uchwały Rady Państwa nr 37/56 z 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, jednak sama umowa mimowolnie stworzyła barierę ochronną, pozbawiając obywatelstwa polskiego wszystkich Niemców zamieszkałych w NRD z mocy art. 8 Konwencji, gdyby uznano uchwałę za nieskuteczną¹⁷.

2. Listy do Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

W ramach procesu normalizacji stosunków polsko-niemieckich 17 czerwca 1991 r. między zjednoczonymi Niemcami a Polską zawarty został Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Potwierdza on i reguluje nowy charakter stosunków między oboma krajami, wprowadzając mechanizmy konsultacji i współpracy politycznej w wielu dziedzinach¹⁸.

Nie ma w nim jednak regulacji odnoszącej się do sprawy obywatelstwa w związku z przejściem przez Polskę dawnych terenów wschodnich Niemiec. Brak tej regulacji jest jednak logiczny. Traktat o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie nie jest właściwym aktem dla uregulowania tej kwestii. Z sukcesją terytorium, a więc w konsekwencji z problemem obywatelstwa, wiążą się bowiem ściśle inne umowy – Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec z 12 września 1990 r. oraz polsko-niemiecka umowa graniczna. Ewentualne regulacje obywatelstwa przesiedleńców niemieckich powinny być powiązane z tymi aktami.

Jednak w czasie podpisywania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy ministrowie spraw zagranicznych wymienili jednobrzmiące listy, zawierające m.in. następujące stwierdzenie:

Obie strony oświadczają zgodnie: niniejszy Traktat nie zajmuje się sprawą obywatelstwa i sprawami majątkowymi.

Listy te stanowią punkt wyjścia odmiennych ocen omawianej kwestii. Oba kraje nie zdołały bowiem uzgodnić swych stanowisk i pozostały przy odmiennych poglądach. Zdaniem RFN, obie wskazane sprawy wymagają dodatkowej regulacji prawnej, a według Polski traktat z 17 czerwca 1991 r. nie zajmuje się nimi, ponieważ sprawy te są już zamknięte.

¹⁷ Na temat uchwały Rady Państwa nr 37/56 i jej oceny prawnej patrz dalej.

¹⁸ Dz. U. 1992, Nr 14, poz. 56.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, stanowisko polskie wydaje się logiczne. Przemilczenie problemu obywatelstwa przy regulacjach w sprawie granicy wskazywałoby na zgodną interpretację stron, że sprawa została zamknięta w oparciu o zasadę automatyzmu i w trybie milczącej zgody na takie rozwiązanie. Co więcej, powinno to skutkować dostosowaniem przez RFN swego krajowego porządku prawnego w aspekcie obywatelstwa do standardów prawa międzynarodowego. Tak się jednak nie stało, a dopuszczenie do wymiany listów w kolejnej umowie zawartej pół roku później potwierdziło wręcz przyjęcie przez Polskę stanowiska Niemiec. Jak można było przewidzieć, rozwiązanie problemów z przeszłości przez unikanie ich rozwiązywania nie wytrzymało konfrontacji z rzeczywistością. W ten sposób błąd negocjacyjny zamienił się dla Polski w problem polityczno-prawny. W efekcie, mimo pewnych zmian w ustawie o obywatelstwie przeprowadzonych nowelizacją z 1999 r., Niemcy nadal utrzymują konstytucyjną instytucję tzw. statusu Niemca w prowokującej politycznie formule państwa niemieckiego w granicach z 1937 r.¹⁹

IV. OBYWATELSTWO PRZESIEDLEŃCÓW NIEMIECKICH W ŚWIETLE ORZECZENIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO I SĄDU NAJWYŻSZEGO W SPRAWIE H. RYGOLA

W 1999 r. do wojewody opolskiego z wnioskiem o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego wystąpił H. Rygol, obywatel niemiecki, który utracił obywatelstwo polskie w trybie przewidzianym uchwałą Rady Państwa nr 37/56 w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim, wyjeżdżając w 1971 r. do Berlina Zachodniego. Wojewoda decyzją z 6 sierpnia 1999 r. nr SO-V-PS-5033-405/99 odmówił potwierdzenia obywatelstwa. W postępowaniu odwoławczym decyzję wojewody podtrzymał minister spraw wewnętrznych i administracji. W uzasadnieniu decyzji podano, że:

[...] w przedmiocie stwierdzenia posiadania bądź utraty obywatelstwa ma ona charakter obligatoryjny i jest oświadczeniem organu administracji, z którego wynika, że wg jego oceny prawnej danej osobie przysługuje lub nie przysługuje obywatelstwo. Do uzyskania decyzji w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego należy wykazać tytuł prawny jego nabycia i nieprzerwane posiadanie do chwili wydania decyzji. Utratę obywatelstwa ocenia się wg przepisów obowiązujących w chwili zdarzenia powodującego utratę obywatelstwa.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim w brzmieniu obowiązującym w dacie wyjazdu H. Rygola do Niemiec na pobyt stały utrata obywatelstwa następowała, jeżeli kumulatywnie zostały spełnione następujące przesłanki:

- uzyskanie zezwolenia właściwego organu na zmianę obywatelstwa polskiego
- nabycie obywatelstwa obcego [...] ²⁰.

Ponieważ w ocenie ministra spraw wewnętrznych i administracji obie przesłanki były spełnione, H. Rygol utracił obywatelstwo.

¹⁹ Zmiana ograniczyła jedynie możliwość nabycia obywatelstwa poprzez narodowość niemiecką.

²⁰ Cytat z uzasadnienia wyroku (niepublikowany).

Odwołując się do Naczelnego Sądu Administracyjnego, H. Rygol zakwestionował skuteczność uchwały Rady Państwa nr 37/56 jako podstawy prawnej utraty obywatelstwa i zarzucił obu decyzjom naruszenie ustawy o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r. Zakwestionował, że powołana uchwała może stanowić podstawę prawną skutecznej utraty obywatelstwa polskiego, skoro dotyczyła kwestii uregulowanych późniejszą ustawą i nigdy nie była opublikowana.

W odpowiedzi na skargę minister spraw wewnętrznych i administracji wniósł o jej oddalenie, podkreślając, że uchwała Rady Państwa nr 37/56 była aktem szczególnym o charakterze generalnym, w związku z czym w stosunku do osób, które spełniały warunki w niej przewidziane, nie były wydawane odrębne akty administracyjne, gdyż przez sam fakt spełniania przesłanek przewidzianych w uchwale osoby zainteresowane uzyskiwały zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego.

NSA zbadał następujące elementy: 1) przesłanki utraty obywatelstwa wg ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim²¹, 2) uchwałę Rady Państwa nr 37/56 z 16 maja 1956 r. oraz uchylającą ją uchwałę Rady Państwa nr 26/84 z 8 marca 1984 r.

Zdaniem NSA, wniosek H. Rygola o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego winien być rozpatrzony w myśl art. 13 ust. 1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim. Wynika z niego, że uzyskanie zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa było warunkiem koniecznym do jego utraty. Przepis ten nie oznacza również w świetle ustawodawstwa innego państwa zakazu nabycia jego obywatelstwa przez obywatela polskiego. Oznacza natomiast, że osoba, która nabyła takie obywatelstwo bez zezwolenia, nie traciła obywatelstwa polskiego i nie może być w świetle prawa polskiego uznawana za obywatela obcego. Jednocześnie NSA uznał, że uchwała nr 37/56 z 16 maja 1956 r. była aktem wykonawczym do ustawy z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, a więc – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – utraciła moc obowiązującą razem z aktem głównym, zgodnie z art. 20 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, w momencie wejścia w życie tej ostatniej. W tej sytuacji NSA uchylił zaskarżoną decyzję ministra spraw wewnętrznych i administracji oraz utrzymaną przez nią w mocy decyzję wojewody opolskiego²².

Od wyroku NSA rewizję nadzwyczajną wniósł minister sprawiedliwości, który podtrzymał stanowisko ministra spraw wewnętrznych i administracji²³. Uznał, że w rozpoznawanej sprawie zastosowanie powinna znaleźć wykładnia systemowa, uwzględniająca przede wszystkim rozwiązania konstytucyjne. Przemawia za tym fakt, że wniosek o poświadczenie obywatelstwa został zgłoszony do organów administracji publicznej w 1999 r., kiedy już obowiązywała nowa Konstytucja RP. Zgodnie z jej art. 8 ust. 2, przepisy Konstytucji stosuje się bez-

²¹ Dz. U. Nr 10, poz. 49. Były to: (1) z mocy prawa przez nabycie obcego obywatelstwa po uzyskaniu zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego, (2) w drodze oświadczenia osoby do tego uprawnionej i przyjęcia takiego oświadczenia przez właściwy organ w formie decyzji, (3) na mocy decyzji o pozbawieniu obywatelstwa polskiego. Por. W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968.

²² Wyrok NSA z 11 sierpnia 2000 r. w sprawie skargi H. Rygoli na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 1999 r. nr DO.IV.2699/3/99 w przedmiocie odmowy stwierdzenia posiadania obywatelstwa (niepublikowany).

²³ Zarzut brzmiał: „[...] rażące naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim oraz art. 34 ust. 2 w zw. z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”.

pośrednio, a w myśl art. 34 ust. 2 obywatel polski nie może stracić obywatelstwa polskiego, chyba że sam się go zrzeknie.

Konfrontując normy ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim z regulacjami konstytucyjnymi, należało przyjąć, że sytuacja H. Rygola znajduje unormowanie wprost w Konstytucji, a wyrażona w art. 34 ust. 2 zasada zaufania obywateli do organów państwa chroni obywatelstwo polskie, z wyjątkiem sytuacji, gdy obywatel polski zrzeka się go. H. Rygol w podaniu z 2 lutego 1971 r. skierowanym do Rady Państwa domagał się zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego na niemieckie, uzasadniając swą prośbę tym, że jest narodowości niemieckiej i chce na stałe zamieszkać w Niemczech; nie czekając na zezwolenie opuścił terytorium Polski wraz z żoną i uzyskał wraz z nią obywatelstwo niemieckie.

Jednak Sąd Najwyższy (SN) odrzucił rewizję jako bezpodstawną. Uznał, że:

- z gramatyczno-językowej wykładni art. 13 ust. 1 w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim wynika, że zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obce powinno stanowić akt indywidualny, jednostkowy, skierowany do określonego adresata;
- przesłankami utraty były: (1) złożenie przez zainteresowanego wniosku o zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego, (2) zezwolenie właściwego organu, przy czym o zezwoleniu na zmianę obywatelstwa polskiego orzekła Rada Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, (3) nabycie obywatelstwa obcego²⁴.

W postępowaniu okazało się, że w odniesieniu do H. Rygola spełnione zostały tylko dwie z wymienionych trzech przesłanek. Nie została spełniona przesłanka wydania przez Radę Państwa indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. Tego nie mogła zastąpić generalna uchwała Rady Państwa, brak było bowiem do tego podstaw ustawowych w regulacji z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim.

Co więcej, SN uznał także uchwałę Rady Państwa nr 37/56 za akt wydany bez podstawy konstytucyjnej²⁵. Nawet gdyby uznać uchwałę za akt wydany w oparciu o generalne uprawnienia konstytucyjne Rady Państwa, uchwała jako akt niższego rzędu nie mogła zmieniać przepisów ustawy o obywatelstwie. Skrytykował również odwołanie do wykładni systemowej. Uznał, że wskazówki interpretacyjne wynikające z Konstytucji RP z 1997 r. nie mogą mieć zastosowania do oceny działań państwa podejmowanych w 1971 r., gdy Konstytucja ta nie obowiązywała, a cały ustroj polityczny był zupełnie inny.

SN potwierdził również, że ani narodowość niemiecka H. Rygola, ani jego miejsce urodzenia, ani zamiar zamieszkania w Berlinie Zachodnim nie mogą stanowić podstawy do domniemania zamiaru zrzeczenia się obywatelstwa polskiego. Podkreślił, że zmiana obywatelstwa należy do sfery prawa publicznego. Zamiar zmiany obywatelstwa nie miał znaczenia ani w 1971 r., ani obecnie. Wniosek o zmianę uruchomił jedynie procedurę przewidzianą w art. 13 i art. 16

²⁴ Wyrok SN z 17 września 2001 r. w sprawie skargi H. Rygoli na decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 grudnia 1999 r. nr DO.IV.2699/3/99 w przedmiocie odmowy potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (niepublikowany).

²⁵ W orzeczeniu SN następuje to przez odwołanie się do konieczności zaprzestania w świetle obowiązującej konstytucji RP sankcjonowania „niezgodnej z prawem praktyki Rady Państwa i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”.

ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim, która nie została zakończona, ponieważ Rada Państwa nie wydała indywidualnego zezwolenia na zmianę obywatelstwa. W efekcie nie stracił on obywatelstwa polskiego.

V. PODSUMOWANIE

1. Oceniając problem wyłącznie w świetle prawa krajowego dochodzimy do wniosku, że linia orzecznicza NSA i SN jest w pełni uzasadniona. Nie tylko odpowiada przyjętej po 1990 r. racji stanu, ale stanowi jednocześnie krytykę polityki migracyjnej PRL, która wiązała obywatelstwo z narodowością, zmuszając osoby wyrażające wolę emigracji do Niemiec do rezygnacji z obywatelstwa polskiego i zamykała im tym samym drogę powrotu. Możliwość odzyskania obywatelstwa polskiego przez takie osoby, które wystąpią z podobnym wnioskiem, przynajmniej częściowo naprawi błędy przeszłości²⁶.

Jednak punktem odniesienia niniejszego studium jest prawo międzynarodowe, a standardem porównawczym rozwiązania przyjęte po I wojnie światowej. Dlatego rozwiązania polskiego prawa wewnętrznego muszą być interpretowane w świetle ówczesnego standardu międzynarodowego. Ideą Wersalu było scedowanie terytorium „wraz z jego mieszkańcami”. Co do zasady traktat przewidywał więc zmianę ich obywatelstwa na polskie. Z kolei w Poczdamie postanowiono o przesiedleniu Niemców, skoro jednak przyjęta tam umowa nie rozstrzygnęła o obywatelstwie osób przesiedlanych, zastosowanie znalazła zasada automatyzmu. Natomiast samo krajowe ustawodawstwo weryfikacyjne miało charakter formuły kwalifikacji pewnych grup osób do wyjazdu. Profesor W. Czapliński nazywa nawet proces weryfikacji „pewną formą opcji”²⁷. W tym świetle status obywatelstwa przesiedleńców z lat 1945-50 jest jasny. A potwierdziła to ostatecznie ustawa z 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim²⁸.

²⁶ Tak uważa J. Barcz, Ekspertyza: Uwagi wstępne w/s oceny skutków prawnych uchwały Rady Państwa nr 37/56 w odniesieniu do pozbawienia obywatelstwa polskiego osób, które wyemigrowały do RFN i NRD. Sporządzona na zlecenie MSZ (niepublikowane). Jednak stanowisko NSA i SN może budzić pewne wątpliwości. Oceniając obowiązywanie uchwały, należy spojrzeć na nią przede wszystkim z punktu widzenia obowiązującego wówczas systemu ustrojowego państwa. Rada Państwa była organem naczelnym władzy państwowej. Była wyłaniana z Sejmu i jemu podlegała (Art. 24 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.). Art. 25 konstytucji z 1952 r. wyraźnie przewidywał możliwość przyjmowania przez Radę Państwa wskazanych w nim aktów prawnych. Generalnie doktryna uznawała prawo Rady Państwa do wydawania uchwał dwójakiego rodzaju: wykonawczych, a więc na podstawie konkretnej delegacji ustawowej (np. art. 15, art. 17 ustawy o Sądzie Najwyższym z 1962 r.), i samostnych (choć już w PRL słychać było w sprawie tych ostatnich głosy krytyki. Patrz: I. Stembrowicz, *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1978, s. 71). Te ostatnie były dopuszczalne w sytuacji, kiedy konkretna sprawa dotyczyła kwestii przekazanej w konstytucji do kompetencji Rady Państwa, a jednocześnie nie wymagała formy dekretu z mocą ustawy. Należy także zauważyć, iż NSA błędnie powiązał uchwałę nr 37/56 z ustawą o obywatelstwie polskim z 1951 r. Uchwała ta nie miała charakteru aktu wykonawczego do ustawy z 1951 r. Samo powołanie się przez nią na ustawę sugeruje wprowadzenie formalnie takiego charakteru, ale nie daje faktycznie podstawy do uznania takiego jej charakteru. Przede wszystkim sama ustawa nie przewidywała wydania aktu wykonawczego. Poza tym uchwała ustanawiała nową instytucję prawną. Ocenę tę potwierdza SN, kiedy stwierdza, iż uchwała wprowadza swoistą nowość normatywną, w stosunku do kwestii regulowanych ustawą, kreuje bowiem zbiorowe rozwiązanie sprawy obywatelstwa, podczas gdy ustawa przewiduje tryb indywidualny. Ale prawo międzynarodowe dopuszczało wówczas takie rozwiązanie w przypadku sukcesji terytorium.

²⁷ W. Czapliński, *Zmiany terytorialne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich skutki międzynarodowoprawne*, Warszawa 1997, s. 187.

²⁸ Patrz: art. 4 pkt 3: „Obywatelem polskim nie jest osoba, która wprowadzie w dniu 31 sierpnia 1939 r. miała obywatelstwo polskie, jednak mieszka stale za granicą i [...] jest narodowości niemieckiej, chyba że małżonek tej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce”.

Natomiast bardziej skomplikowana jest ocena skuteczności pozbawienia obywatelstwa polskiego osób opuszczających Polskę po roku 1950. Na ocenę wpływają bowiem czynniki natury historycznej, prawnomiędzynarodowej²⁹, konstytucyjnoprawnej oraz politycznej³⁰. Czy jednak słuszne jest dokonywanie oceny wyjazdów po 1950 r. w oderwaniu od decyzji poczdamskich, jak czynią to obecnie sądy, a pod ich wpływem kształtuje się polityka zagraniczna? Raczej nie. Stanowisko, że między rozstrzygnięciami poczdamskimi a decyzjami o wyjeździe podejmowanymi w latach 1950-1989 nie ma związku, nie wytrzymuje konfrontacji z faktami. Przypomnijmy, że nawet w Wersalu istniało rozwiązanie szczególne, które umożliwiło odrzucenie standardu podstawowego – zmiany obywatelstwa na obywatelstwo sukcesora.

W odwrotnym standardzie poczdamskim odwrotny był również wyjątek od reguły. Prawo do weryfikacji, a w konsekwencji do zgody na pozostanie jednostki na terytorium Polski, należało co do zasady do państwa polskiego. Natomiast wyjazd spowodowany indywidualną decyzją podjętą po przeprowadzeniu procedury weryfikacyjnej należy traktować jako II etap weryfikacji – odstępstwo na rzecz wykonania rozstrzygnięć poczdamskich i dalszy etap normalizacji stosunków z Niemcami³¹. Decyzja o powrocie do obywatelstwa niemieckiego i indywidualne odrzucenie efektów weryfikacji narodowościowej stanowiły więc rozwiązania odzwierciedlające postanowienia wersalskie, aczkolwiek trochę rozłożone w czasie (opcja negatywna). Dlatego z tego punktu widzenia zasada automatyzmu powinna rozciągać się i na te przypadki.

2. Kiedy w tym świetle przyjrzymy się uchwale Rady Państwa nr 37/56, próby jej powiązania z ustawami o obywatelstwie polskim należy ocenić jako błąd legislacyjny. Wyraźnie widać, że rozwiązania ustawowe dotyczyły zupełnie innych sytuacji. Miały one za zadanie regulować rzeczywistość polityczno-prawną PRL. Zgoda państwa na zmianę obywatelstwa miała na celu nie pozbycie się osób obcej narodowości, a wręcz przeciwnie – stanowiła prawną barierę, która utrudniała osobom uciekającym z PRL zerwanie więzi łączących je z państwem. W ten sposób władze komunistyczne mogły zawsze wykonywać wobec takiej osoby, jako obywatela polskiego, swe władcze uprawnienia.

W tym kontekście należy także rozumieć odesłanie do prawa krajowego zawarte w Informacji Rządu Polskiego i w Zapisie Protokolarnym. Nie jest tu ważne, że niejasny status prawny tych dwóch aktów może budzić obawy³².

²⁹ Tzn. decyzjami poczdamskimi, które spowodowały najpierw pozbawienie osób narodowości niemieckiej obywatelstwa polskiego z mocy prawa, następnie przyznanie tego obywatelstwa niektórym z nich w postępowaniu o charakterze rehabilitacyjnym, a w końcu dobrowolną rezygnacją osób wyjeżdżających z polskiego obywatelstwa i opowiedzeniem się za opcją niemiecką.

³⁰ Uwzględnić należy nowe okoliczności polityczno-prawne (tzw. nową rację stanu): przystąpienie Polski do UE i nowe standardy prawa międzynarodowego, pomijając jednak uwarunkowania wewnętrzne i ekonomiczne.

³¹ Przecież o to ubiegali się członkowie rodzin obywateli niemieckich. W pierwszych grupach wyjeżdżających były również osoby, które zatrzymano przymusowo w Polsce z przyczyn ekonomicznych (np. do obsługi urzędów w kopalniach) i którym nadano obywatelstwo polskie pod przymusem Po II wojnie światowej także mocarstwa zachodnie dopiero w latach pięćdziesiątych XX w. rozpoczęły proces normalizacji stosunków z Niemcami, a utrata ich praw nastąpiła w 1990 r. wraz z przyjęciem 12 września 1990 r. Traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec (art. 7) i Deklaracji nowojorskiej czterech mocarstw z 1 października 1990 r. Dlatego w przypadku wyjazdu tzw. późnych przesiedleńców do Niemiec wiele przesłanek potwierdza ciągłość polityczną tych decyzji.

³² Informacja rządu PRL z 18 listopada 1970 r. jest dokumentem jednostronnym, który może mieć charakter prawny w rozumieniu art. 31 ust. 2 konwencji wiedeńskiej o prawie umów międzynarodowych (jako tzw. kon-

Właśnie ich jednostronny, polityczny charakter *ex gratia* uzasadnia odesłanie do rozwiązań z zakresu prawa krajowego. Tym samym skuteczność uchwały Rady Państwa nr 37/56 jako implementującej zobowiązania międzynarodowe Polski znajduje tylko mocniejsze podstawy.

3. Istniejący dzisiaj problem wynika z różnicy w ocenie źródła skutku prawnego. Chodzi bowiem o brak normy prawa międzynarodowego skutkującej odpowiednio w prawie krajowym, ponieważ zasada automatyzmu skutkuje na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej. Mimo że państwa są jedynym podmiotem uprawnionym do decydowania o obywatelstwie jednostki, to dla skutku w porządku wewnętrznym państwa, zasada automatyzmu wymaga wprowadzenia jej do porządku krajowego.

Problem pojawia się w przypadku różnic między rozstrzygnięciem na płaszczyźnie prawa międzynarodowego a prawem krajowym. Ocena utraty obywatelstwa polskiego w postępowaniu indywidualnym przed sądem, musi odbywać się w oparciu o normy krajowe. Wynika to z zasad konstytucyjnych określających relację między prawem wewnętrznym a prawem międzynarodowym. W świetle art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, pierwszeństwo przed ustawą ma jedynie umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu. Gdy brak takiego traktatu, skuteczność zasady automatyzmu w porządku wewnętrznym państwa przegrywa w konfrontacji z odmiennymi normami krajowymi. W konsekwencji błędów legislacyjnych prowadzących do faktycznej sprzeczności między normami krajowymi a normami międzynarodowymi tzw. późni przesiedleńcy niemieccy mogą skutecznie podważać utratę obywatelstwa polskiego, a prawo działa wbrew politycznym interesom państwa.

4. Z drugiej strony, decyzja o wyjeździe skutkowałą również na płaszczyźnie majątkowej. W momencie utraty obywatelstwa polskiego osoby te traciły możliwość rozporządzania swoim majątkiem, który przechodził pod rządy dekretu z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich. W sposób formalny procedurę tę wprowadziła ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach w art. 38 ust. 3. Zgodnie z funkcjonującym do dzisiaj oficjalnym stanowiskiem władz polskich, dekret z 1946 r. stanowił wewnętrzną podstawę prawną dla przejmowania pozostałego w Polsce mienia niemieckiego, które traktowane było jako majątek reparacyjny, a nie jako przejmowane w ramach zmian systemowych państwa komunistycznego. Tym samym majątek osób, które zdecydowały się wyjechać, powiększał pulę mienia reparacyjnego.

Także z politycznego punktu widzenia rozwiązanie sprawy łączenia rodzin porządkowało zaszłości wynikające z II wojny światowej, i było pierwszym etapem procesu normalizacji stosunków z Republiką Federalną Niemiec³³. Jednak całkowita regulacja sprawy obywatelstwa okazała się niemożliwa także

tekst układu z 7 grudnia 1970 r.), przy czym wyraźnie podkreślono charakter zobowiązania *ex gratia* („ze względów humanitarnych”) oraz że emigracja ma następować „w warunkach poszanowania obowiązujących w Polsce ustaw i przepisów prawnych”. Charakter prawny Zapisu protokolarnego z 9 października 1975 r. jest trudny do określenia. Nawet jednak jeśli uznamy Zapis za umowę międzynarodową *sui generis*, to stwierdza on wyraźnie, iż emigracja ma odbywać się „na podstawie Informacji i zgodnie z wymienionymi w niej kryteriami i procedurami” (czyli m.in. z ówczesnym polskim prawem krajowym). Patrz: ekspertyza J. Barcza – op. cit.

³³ Sama NRF utrzymała obywatelstwo niemieckie przyznane pewnym grupom osób przebywających po II wojnie światowej na terytorium Polski m.in. na podstawie rozporządzenia z 4 marca 1941 r. o niemieckiej liście narodowej na terenach włączonych do Rzeszy. Gesetz zur Regelung der Fragen der Staatsangehörigkeit z 22 lutego 1955 r. (BGBl. I, 1955, 65).

po 1970 r. Wiązało się to z formalnoprawnym odrzucaniem przez RFN decyzji poczdamskich dotyczących utraty części terytorium na rzecz Polski, a w konsekwencji przesiedleń ludności. W doktrynie niemieckiej skutek konstytutywny przeniesienia suwerenności nad tym obszarem przypisuje się dopiero wymuszonemu³⁴ na RFN Traktatowi między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy, podpisanemu w Warszawie dnia 14 listopada 1990 r.³⁵ Efektem takiego stanowiska jest również wymiana listów ministrów spraw zagranicznych, do której doszło w czasie podpisywania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.

5. Obecny problem sprowadza się więc w rzeczywistości do konieczności naprawienia rozwiązań na płaszczyźnie prawa wewnętrznego. Pomijając nieliczne w całej fali wyjazdów w latach 1950-1989 przypadki zmuszania do emigracji, nie wolno jednak zapominać, że decyzja o wyjeździe powiązana była ze świadomym wyborem i z formalnoprawnego punktu widzenia musiała być powiązana z poczuciem więzi narodowej i skutkami II wojny światowej. Wyjeżdżający nabywali przecież obywatelstwo niemieckie nie przez naturalizację, ale jako tzw. wypędzeni przez stwierdzenie jego posiadania lub w związku z ich narodowością niemiecką³⁶. Był to tryb szczególny, który mógł być zastosowany wyłącznie do osób posiadających status Niemca w rozumieniu art. 116 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN³⁷. Wprawdzie obecne standardy międzynarodowe nie wiążą już obywatelstwa z narodowością, ale nie należy zapominać, że akcja weryfikacyjna po wojnie była przeprowadzona właśnie w oparciu o dopuszczalną w pierwszej połowie XX w. przesłankę narodowości. Wyjeżdżając i deklarując narodowość niemiecką, osoby te zaprzeczały efektem wcześniejszej weryfikacji narodowościowej, odrzucając ją dzięki indywidualnej możliwości decydowania (opcja).

Dlatego sprawę przesiedleń należy postrzegać w szerokim kontekście i jako problem stosunków dwustronnych i rozstrzygnąć w sposób znajdujący przełożenie na krajowy porządek prawny. Jedynym korzystnym i możliwym obecnie z formalnego punktu widzenia rozwiązaniem byłoby przyjęcie stosownej, ratyfikowanej umowy międzynarodowej potwierdzającej utratę obywatelstwa przez przesiedleńców, zgodnie z rozwiązaniem uchwały Rady Państwa nr 37/56, jeszcze przed związaniem się przez oba państwa standardami konwencji o obywatelstwie z 1997 r. Nasuwają się jednak obawy, że wzmacniające znacząco swą pozycję międzynarodową Niemcy nie przyjmą już takiego rozwiązania, mimo że stanowiłoby ono formułę finalizującą postanowienia poczdamskie.

*Dr hab. Mariusz Muszyński jest profesorem
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
m_muszynski@uksw.edu.pl*

³⁴ Przez traktat 2 plus 4. Opisuje to uczestnik procesu 2 plus 4 ze strony polskiej J. Barcz, *Udział Polski w procesie 2 plus 4*, Warszawa 1994.

³⁵ Dz. U. 1992, Nr 14, poz. 54.

³⁶ Co z kolei stwierdzano w trybie przewidzianym przez Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlingen (BGBl. I. 1953, s. 201).

³⁷ Osoby musiały wykazać się też narodowością niemiecką, pielęgnowaniem zwyczajów niemieckich itp.

CITIZENSHIP OF THE 'LATE DISPLACED GERMANS'. CONSIDERATIONS OF THE
ISSUE IN THE LIGHT OF THE INTERNATIONAL LAW

S u m m a r y

Citizenship is a legal tie that connects a person to a certain state. Although, as a rule, decisions regarding citizenship lie within the exclusive competence of the state, one can observe an increasing role of the international law in that matter, and consequently a limitation of sovereign rights of the state which is now forced to take into account the will of the person in question in matters related to the granting, changing or depriving of citizenship. The only one, exceptionally accepted possibility, is a collective regulation of citizenship in the case of a territorial succession. This was the case regarding Polish-German relations after the acquisition by Poland in 1945 of parts of the former Third Reich, and the consequent international obligations arising from Potsdam-Yalta regulations which called for displacement of German citizens beyond the new borders.

In the year 2005, already 60 years after the 2nd World War, the issue of citizenship of persons who had left for Germany after 1945, came back as an off-shot of the property-reparations dispute and has now constituted a certain political problem.

The paper is a legal analysis of the post-war national verification pursued within the territories attached to Poland as a consequence of the Potsdam displacement decisions as well as the later deprivations of Polish citizenship exercised on those who, between 1945 and 1989, had left Poland to live in either of the two German States. It is indicated, against the background of the post-first-world-war solutions regarding national questions (Versailles standard), that this problem should be looked at from the point of view of Potsdam regulations.

In the paper, an assessment of the national regulations is pursued in the light of international law. It covers an analysis of the official legislation of the Polish People's Republic (1945-1989), the unpublished international and national acts and the quasi-precedent judiciary of the Polish courts. Its aim is an attempt to answer the question of the factual status of the said persons in the Polish law today. The conclusion of the analysis indicates that the international and national legal acts are in conflict as there are certain legislation gaps and political misconceptions of successive Polish governments, including the present one. Further, it is proved that from the legal point of view, the current Polish foreign politics according to which the issue of the German „displaced” citizenship constitutes „Poland's internal problem” is wrong and disadvantageous. The solution should rather lead to force Germany to regulate the issue on the basis of international agreements in the real interests of Poland i.e. the confirmation of the deprivation of their Polish citizenship of those „displaced”. Keeping the current *status quo* may result in a verification of Potsdam regulations and will be a victory of the German policy seeking of the revision of the obligations and penalties for the aggression and the war.