

MACIEJ ZĄBEK

WPROWADZENIE

Kategoria obywatelstwa będąca jako taka instytucją prawną, swym znaczeniem wybiega poza obszar samego prawa. Ma charakter wielowymiarowy i wielowątkowy, wpływający na życie milionów ludzi, co więcej nieustannie ewoluujący we współczesnym świecie. Temat ten wydaje się tak szeroki, że mimo wydania, choćby tylko w ostatnich latach, bardzo wielu publikacji, daleko jeszcze do jego wyczerpania¹. Jego popularność i aktualność wiąże się w dużym stopniu z faktem niedostatecznego zagospodarowania tej kategorii prawnej w ramach Unii Europejskiej, a ponadto próbami rozmontowania dotychczasowego państwa narodowego i dekonstrukcji samego pojęcia, zwłaszcza pod wpływem masowych migracji, powiększającej się liczby apatrydów i podejmowanych działań mających na celu zapobieganie zjawisku bezpaństwowości.

Mając to wszystko na uwadze, a także dyskusje na temat możliwości przystąpienia Polski do Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. i Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r., podjęliśmy decyzję wydania niniejszego tomu, którego celem była próba zgłębienia problematyki obywatelstwa z perspektywy nie tylko prawnej czy historycznej, ale i społeczno-kulturowej. Przedstawienia jego różnego rozumienia zarówno z punktu widzenia jego europejskich twórców i późniejszych interpretatorów, jak i jego percepcji oraz zastosowań na gruncie lokalnym w różnych, nie tylko europejskich zakątkach świata.

¹ Z uwagi na ich ogromną liczbę przytoczę tu tylko wybrane publikacje niektórych autorów niniejszego tomu, jak np.: J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa 2011; J. Jagielski, *Status obywatela i cudzoziemca w orzecznictwie*, Warszawa 2001; Z. Sokolewicz, *Obywatelstwo a narodowość. Uwagi w związku z ustanowieniem obywatelstwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 1, 1997. Warto zauważyć też, że temat ten w krajach zachodnich coraz częściej poruszany jest z perspektyw zupełnie dotąd nie branych pod uwagę. Patrz np.: W. Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press 2006; *Woman and Citizenship*, ed. M. Friedman, Oxford University Press 2001; D.B. Heater, *A Brief History of Citizenship*, Edinburgh University Press 2004; czy R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard University Press 1992.

Tom został podzielony na trzy części. Autorzy pierwszej z nich analizują kategorię obywatelstwa jako taką, z punktu widzenia prawa, socjologii i antropologii. Natomiast część druga poświęcona jest przedstawieniu tej problematyki na gruncie lokalnym w różnych miejscach świata, od polskiego Podhala po afrykański Sudan. Trzecia część podaje przykłady silnych związków między problematyką uchodźstwa a obywatelstwa.

Nie będę tu streszczał poszczególnych tekstów, które zawiera ta książka, natomiast tytułem wprowadzenia pragnę zasygnalizować niektóre problemy, które zostały w niej poruszone. Na wstępie należy zauważyć, że „obywatelstwo” przez wielu ludzi we współczesnym świecie kojarzone jest zwykle z przynależnością jednostki do określonego państwa, z naturalnym statusem prawnym potwierdzonym posiadaniem odpowiednich dokumentów tożsamości, na podstawie których można choćby zawrzeć związek małżeński, zarejestrować urodzenie dziecka lub pochować zmarłego. Status obywatela daje poczucie przynależności do społeczeństwa kraju zamieszkania, możliwość uczestniczenia w jego życiu politycznym i prawo do pracy. Umożliwia także wyjazd z państwa i powrót oraz nieograniczone prawo przebywania. Zapewnia też nierzadko dostęp do różnych dodatkowych przywilejów, jak prawo do edukacji czy opieki medycznej. Prawa te i przywileje łączone są oczywiście z różnymi obowiązkami wobec państwa, jak obowiązek jego obrony, przestrzegania prawa i płacenia danin na rzecz wspólnego dobra, niemniej zapewnia podstawową równość i wolność dla tych wszystkich osób, które zamieszkują określone terytorium polityczne. Mogłoby się wydawać, że każdy człowiek, w świecie podzielonym na państwa, musi koniecznie posiadać obywatelstwo tego lub innego tworu politycznego, ponieważ każdy jest jakoś umiejscowiony i związany z jakimś państwem, a realizacja jego podstawowych praw powinna mu być umożliwiona.

Tymczasem tak nie jest i nigdy nie było, chociażby z tego względu, że podział polityczny świata nie jest stanem stałym. Zachodzące wciąż zmiany granic międzynarodowych i masowe migracje tworzą wciąż sytuacje tzw. spornego obywatelstwa, będące najczęstszą przyczyną tego, że pewne grupy ludzi tracą dotychczasowe obywatelstwo, nie nabywając przy tym żadnego innego.

Wykluczeniom tym podlegają niekiedy całe grupy etniczne. Przykładem, jednym z najbardziej wymownych na progu XXI w., był milion muzułmanów z indyjskiego państwa Bihar, nie mogących przez wiele dziesięcioleci uzyskać obywatelstwa w Bangladeszu ani w Pakistanie, czy też tysiące Rohingów, wydalonych z Birmy do Bangladeszu i ponownie do Birmy. W podobnej sytuacji znaleźli się tzw. Biduni z Kuwejt, czy też Kurdowie z Syrii, nie mówiąc już o wielu obywatelach byłego ZSRR czy Jugosławii, z których wielu z uwagi na rozpad tych państw nie znalazło uznania swego obywatelstwa u władz państw

sukcesorów. Ostatnio zaś bezpieczeństwa zagrożone są miliony osób z Południowego Sudanu². Dokładna liczba osób bez obywatelstwa nie jest znana, gdyż państwa na ogół nie prowadzą ich rejestracji. Szacunki mówią o skali dochodzącej nawet do 12 milionów³. W każdym razie jest to problem całego świata i żaden jego region nie jest od niego wolny.

Na skutek braku obywatelstwa apatrydzi są pozbawieni wszystkich wyżej wymienionych praw, a więc najbardziej podstawowych, umożliwiających godne życie, pracę i swobodę przemieszczania się, nie mówiąc o realizacji szerszych planów życiowych. Tymczasem ich trudna sytuacja jest w dalszym ciągu często lekceważona. W dużym stopniu przypomina sytuację uchodźców, którzy nawet jeśli posiadają formalne obywatelstwo, to znajdują się w podobnej sytuacji jak osoby bez obywatelstwa. Są tzw. bezpieczeństwa de facto, gdyż obywatelstwo, które posiadają, jest nieskuteczne, ponieważ nie chcą korzystać z ochrony państwa swego obywatelstwa.

Związki obywatelstwa z uchodźstwem są zresztą znacznie głębsze. Wystarczy przypomnieć, że choć zjawisko to jako takie znane jest od początku dziejów, to konieczność wynalezienia dla uchodźców specjalnego statusu pojawiła się dopiero w państwach nowoczesnych, w których instytucja obywatelstwa już funkcjonowała i wykluczała z niego cudzoziemców. Masowy napływ po pierwszej wojnie światowej uchodźców z byłego Cesarstwa Rosyjskiego i Imperium Osmańskiego do państw zachodnich wymusił niejako na władzach tych ostatnich stworzenie dla nich swego rodzaju „quasi-obywatelstwa”, zbliżającego – pod względem uprawnień i obowiązków – do statusu prawnego obywatela, innymi słowy mówiąc statusu uchodźcy⁴. W przeciwnym bowiem razie, wobec niemożności ich wydalenia, skazano by ich na trwałą marginalizację poprzez pozbawienie uprawnień przysługujących tylko obywatelom.

Dla większości współczesnych uchodźców i imigrantów otrzymanie obywatelstwa kraju przyjmującego jest wartością niezmiernie cenioną i faktycznie ostatnim etapem ich integracji. Spotykamy jednak przypadki, kiedy przypisanie do danego państwa poprzez obywatelstwo jest odbierane jako ograniczenie ich prawa do swobodnej mobilności lub powrotu do kraju pochodzenia. Takie spostrzeganie instytucji obywatelstwa znajdujemy nie tylko u niektórych afrykańskich tradycyjnych nomadycznych społeczności transgranicznych, ale i w zachodnich społeczeństwach, gdzie zjawisko tzw. transnacionalizmu

² Patrz: art. Maciej Ząbek, *Naród i obywatelstwo w podzielonym Sudanie*.

³ Zagadnienia obywatelstwa na progu XXI wieku (niepublikowane materiały konferencyjne z 20 stycznia 2011 r., Biuro Krajowe UNHCR w Polsce, Instytut Prawa Międzynarodowego UW, Departament Obywatelstwa i Repatriacji MSWiA, 2011).

⁴ Patrz: art. Jacek Jagielski, *Obywatelstwo w wymiarze prawnym*.

stało się już dość powszechne. Znane są też przypadki grup uchodźczych (np. Palestyńczycy w krajach arabskich czy Tybetańczycy w Indiach), które odmawiają przyjęcia obywatelstwa kraju przyjmującego, chroniąc w ten sposób swą tożsamość i wierność pierwotnej ojczyźnie, do której zamierzają wrócić⁵.

Obserwowany w ostatnich latach rozpad szeregu państw, zmiany terytorialne, migracje ludności, rozwój ideologii praw człowieka czy też dyskurs na temat kryzysu państwa narodowego pociągają za sobą zmiany także na płaszczyźnie prawnej w obrębie instytucji obywatelstwa, idąc często w kierunku jego deterytorializacji, możliwości posiadania „obywatelstwa wielokrotnego” czy „ponadnarodowego” lub odwrotnie obywatelstwa na szczeblu regionów⁶. Mówi się też o kulturowym czy też płynnym obywatelstwie, obywatelstwie w ramach korporacji i instytucji, czy jak w Kościele katolickim prymacie tożsamości duchowej nad jurydyczną⁷. Tendencje do tych zmian podkreśla większość autorów niniejszego tomu.

Podkreślana jest jednak również trwałość tej instytucji i jej wybiórczy charakter, który w przeszłości był zawsze łączony z przywilejami i obowiązkami dla wybranej grupy osób, wyróżnianej ze względu na pochodzenie, stan społeczny i własność. Rozciągnięcie go przez polityków nowoczesności na wszystkich mieszkańców danego państwa (stworzenie narodu politycznego) miało być fundamentem jedności państwa nowożytnego. Tymczasem jednak nawet tzw. rdzenne społeczeństwa państw europejskich (nie wspominając o imigrantach) nie są jednorodne, dzielą je poważne nieraz różnice wartości, które mogą prowadzić do konfliktów⁸. Natomiast w wielu państwach pozaeuropejskich od lat są już one faktem. Zaszczepiona tam koncepcja społeczeństwa obywatelskiego i narodu państwowego w praktyce, w sytuacji znacznego zróżnicowania etnicznego, wcale nie musi oznaczać równości wszystkich obywateli. Dość często zdarza się, że całkiem formalnie obok bezpieczeństwa istnieją także kategorie obywateli „swoich” i „obcych”, co w sytuacji upolitycznienia tych różnic prowadzi często do poważnych napięć i kryzysów⁹.

⁵ Patrz: art. Natalia Bloch, *Wyobrażony status uchodźcy i niechciane obywatelstwo. Dekonstrukcja naturalizacji jako zwieńczenia integracji na przykładzie diaspory tybetańskiej w Indiach*.

⁶ Patrz: art. Jacek Raciborski, *Obywatelstwo jako tożsamość jednostki i jako wezwanie do partycypacji* oraz Jacek Jagielski, *Obywatelstwo w wymiarze prawnym*.

⁷ Patrz: art. Jarosław Różański, *Być „obywatelem” w Kościele katolickim. Priorytet tożsamości duchowej nad jurydyczną*.

⁸ Patrz: art. Zofia Sokolewicz, *Paradoksy obywatelstwa: wolność wobec równości i tożsamości*.

⁹ Patrz: art. Mustafa Switat, *Kwestia obywatelstwa i przypadki bezpieczeństwa w krajach Rady Współpracy Zatoki Arabskiej/Perskiej* oraz Ryszard Vorbrich, *Kwestia tubylcza a status obywatela w Kamerunie*.

Podsumowując, można stwierdzić, że obywatelstwo miało być skuteczną realizacją oświeceniowych idei wolności i równości. Problem w tym, że prawo do równości, które ono gwarantuje, jest sprzeczne często z prawem do różnicy, czyli m.in. do własnej tożsamości, stanowiąc poważny dylemat dla idei obywatelstwa. Stąd nie tylko w Europie – jak napisała Zofia Sokolewicz – toczy się gra o wybór tożsamości przed równością lub przełożenie równości nad tożsamość¹⁰.

¹⁰ Z. Sokolewicz, *Kultura w procesie integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska, wybrane problemy*, red. D. Milczarek, A.Z. Nowak, Warszawa 2003, s. 433–458.

CZĘŚĆ I

**WYMIARY OBYWATELSTWA
WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE**

