



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



**HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

PRAWO DO OBYWATELSTWA DZIECI-UCHODźCÓW URODZONYCH W UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE

Styczeń 2017

WSTĘP

Zgodnie z prawem międzynarodowym, korzystanie z praw człowieka nie jest co do zasady powiązane z posiadaniem określonego obywatelstwa. Pomimo stopniowej „denacjonalizacji” praw człowieka, **obywatelstwo wciąż wydaje się być niezbędne dla pełnego korzystania z praw człowieka** i dostępu do mechanizmów ich ochrony w razie naruszeń. Nieposiadanie obywatelstwa – bezpaństwowość – może łatwo zepchnąć człowieka na margines społeczny, narażając go na ubóstwo, wykluczenie i wszelkiego rodzaju naruszenia praw. Nawet pomijając tak ciężkie konsekwencje, bezpaństwowość może powodować liczne trudności w wielu sferach życia codziennego.

Definicja bezpaństwowca w prawie międzynarodowym głosi, że jest nim osoba, która nie jest uważana za obywatela przez żadne państwo w rozumieniu jego prawa.¹ Istnieje szeroki *consensus* co do tego, że powinno się dążyć do unikania bezpaństwowości. Jest to to zasada potwierdzona przez traktaty międzynarodowe i rekomendacje.² Gwarancje są szczególnie silne w odniesieniu do nowonarodzonych dzieci,³ jednakże ich cel nie jest realizowany w codziennej praktyce. UNHCR szacuje, że w UE żyje ponad 420 tys. bezpaństwowców, a rzeczywista liczba może być nawet większa w związku z trudnościami metodologicznymi. Duża część tych osób to dzieci, które zostały urodzone w państwach członkowskich UE. W związku ze wzrostem liczby osób poszukujących ochrony międzynarodowej w Europie, w nadchodzących latach liczba ta może nadal rosnąć.

Dzieci-uchodźcy, które urodziły się poza krajem pochodzenia są szczególnie narażone na ryzyko bezpaństwowości. Większość z nich nabywa z mocy prawa obywatelstwo rodziców, jednak w wielu przypadkach do tego nie dochodzi – np. z powodu dyskryminacji matki ze względu na płeć w prawie kraju pochodzenia. Zdarza się również, że dzieci-uchodźcy nabywają obywatelstwo rodziców przy urodzeniu, jednak obywatelstwo ich jest uznawane w teorii, ponieważ rodzicom uniemożliwia się zarejestrowanie narodzin dziecka według prawa kraju pochodzenia. Zagwarantowanie otrzymania „prawdziwego” obywatelstwa przez dzieci-uchodźców jest trudnym zadaniem. Problemy się mnożą przez niejasne wytyczne (i brak generalnego porozumienia na temat kierunku działania w takich sprawach), różne praktyki w zakresie rejestracji narodzin i przez brak powszechnej świadomości istnienia tego wyzwania w państwach członkowskich UE. W konsekwencji, tysiące dzieci-uchodźców w UE jest niewidzialnych dla systemu i są skazane na bezpaństwowość lub funkcjonowanie z „nieznany” lub czysto fikcyjnym obywatelstwem, mimo że kilka państw członkowskich wprowadziło gwarancje, które mają je od tego uchronić.⁴ Jest to poważne zagadnienie z zakresu praw człowieka, które powinno być przedmiotem zainteresowania państw członkowskich UE, mając na uwadze najlepszy interes dziecka i skuteczną integrację uchodźców.

Karta Praw Podstawowych UE to innowacyjne, jednak rzadko używane narzędzie, które ma potencjał pomóc w rozwiązaniu wyżej wskazanego problemu. To opracowanie ma za zadanie wesprzeć prawników, decydentów i obrońców praw człowieka, którzy zajmują się tym zagadnieniem. Na początku opracowania zaprezentowano odpowiednie standardy z zakresu prawa międzynarodowego i europejskiego, dalej wymieniono szczególne wyzwania dotyczące dzieci-uchodźców urodzonych poza granicami kraju pochodzenia, a na końcu ujęto rekomendacje dotyczące zastosowania Karty Praw Podstawowych w UE w działaniach na rzecz przyjęcia lepszych mechanizmów zapobiegania bezpaństwowości wśród dzieci-uchodźców.

I. PRAWO MIĘDZYNARODOWE

Prawo każdego dziecka do nabycia obywatelstwa

Pomimo swojego wielkiego znaczenia, **obywatelstwo nie posiada jednej, powszechnie zaakceptowanej definicji w prawie międzynarodowym.** Podejście do tego zagadnienia różni się zależnie od miejsca, w

¹ Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r., art. 1(1).

² Zob.np.: Konwencja o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r.; Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r., art. 6 (1) (b), 6 (2) and 7 (3); Konwencja Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w kontekście sukcesji państw z 2006 r.

³ Zob. niżej.

⁴ Zob. Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości, Zapobieganie bezpaństwowości dzieci w Europie: problemy i dobre praktyki, kwiecień 2014, dostępna w jęz. angielskim na: <http://bit.ly/2IRGBRF>

rezultacie kulturowych, historycznych, prawnych i politycznych różnic. Jedną z najczęściej cytowanych definicji prawnych jest ta ujęta przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w wyroku *Nottebohm* z 1955 r., zgodnie z którą obywatelstwo to „prawna więź mająca u swej podstawy społeczny fakt przywiązania, prawdziwe połączenie funkcjonowania, interesów i sentymentów, razem z istnieniem wzajemnych praw i obowiązków. Obywatelstwo jest prawnym wyrazem tego, że jednostka, która je posiada – z mocy prawa czy w rezultacie aktu władzy – jest w rzeczywistości bardziej związana z populacją tego konkretnego państwa niż jakiegokolwiek innego”.⁵

Prawo do obywatelstwa jest silnie zakorzenione w prawie międzynarodowym. W art. 15 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. podkreśla się, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa”. Art. 24 ust. 3 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. oraz art. 7 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka Narodów Zjednoczonych z 1989 r. przewiduje **prawo każdego dziecka do nabycia obywatelstwa**. Ten drugi obowiązek ma bardziej ograniczony zakres, ponieważ koncentruje się na pierwotnym dostępie dziecka do obywatelstwa, a nie odnosi się – przynajmniej bezpośrednio – do nieposiadania obywatelstwa kiedykolwiek w późniejszym życiu.⁶ Dodatkowo, wiele konwencji międzynarodowych odwołuje się do generalnego prawa do obywatelstwa⁷ lub nabycia obywatelstwa⁸ jako do prawa człowieka, które powinno być zapewnione wszystkim, bez dyskryminacji. Jednakże, większość ratyfikowanych przez państwa traktatów milczy na temat tego, do jakiego konkretnie obywatelstwa dziecko jest uprawnione.

Warto podkreślić **zasadę najlepszego interesu dziecka**, ujętą w art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka, zgodnie z którą „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.” Ta zasada znajduje zastosowanie we wszystkich środkach podejmowanych w sprawie obywatelstwa dziecka i unikania bezpaństwowości. Komitet Praw Dziecka ONZ wskazuje praktyczne aspekty zastosowania tej zasady:⁹

- Najlepszy interes dziecka powinien być określany indywidualnie, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku;
- Wobec szczególnej sytuacji (zależności, prawnego statusu, „braku głosu”) dzieci mają mniejsze możliwości niż dorośli zadbania o swoją sprawę, dlatego osoby zaangażowane w podejmowanie decyzji dotyczących dzieci muszą być świadomi ich interesu;
- Uznanie interesu dziecka za „sprawę nadrzędną” oznacza, że interes powinien być **priorytetowy względem wszelkich innych czynników**;
- Uwzględnienie szczególnie wrażliwej sytuacji dziecka jest kluczowym elementem w determinacji najlepszego interesu, a **bycie dzieckiem-uchodźcą jest oczywiście czynnikiem potwierdzającym szczególnie wrażliwe położenie dziecka**.¹⁰

Komitet podkreślił wprost, że **zasada najlepszego interesu dziecka odnosi się do procedur dotyczących obywatelstwa**.¹¹ UNHCR także uznał, że „z art. 3 i art. 7 Konwencji o Prawach Dziecka wynika, że **dziecko nie może pozostawać bez obywatelstwa przez dłuższy czas: dziecko musi nabyć obywatelstwo w momencie narodzin lub najszybciej jak to możliwe**. Obowiązki nałożone na państwa przez Konwencję o Prawach Dziecka nie są skierowane tylko do państw, gdzie dziecko się urodziło, ale do wszystkich państw, z którymi

⁵ *Nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State.*

⁶ Niemniej, art. 8 Konwencji o Prawach Dziecka głosi, że państwa powinny respektować prawo dziecka do podtrzymywania swojej tożsamości (włączając obywatelstwo) oraz że jeśli dziecko jest pozbawione obywatelstwa, państwa powinny oferować ochronę i wsparcie w odzyskaniu go.

⁷ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 r., art. 5 (d) (iii).

⁸ Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. art. 29 (1); Konwencja dotycząca praw osób niepełnosprawnych z 2006 r. art. 18 (1) (a).

⁹ Komitet Praw Dziecka ONZ, Komentarz Ogólny nr 14 (2013) [*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, par. 1)*], 29 maja 2013 r., par. 32, 37 i 75-76.

¹⁰ Zob. również wytyczne UNHCR dotyczące najlepszego interesu dziecka, *Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, maj 2008 r., dostępne na: <http://bit.ly/2lvplvL>.

¹¹ Komitet Praw Dziecka ONZ, Komentarz Ogólny nr 14 (2013), art. 3, par. 1), 29 maja 2013 r., par. 30.

dziecko jest związane przez obywatelstwo rodziców czy aktualne miejsce zamieszkania”.¹² Biorąc pod uwagę te wytyczne, jak i inne rekomendacje dotyczące konieczności unikania bezpaństwowości¹³ oraz szeroko udokumentowany negatywny wpływ bezpaństwowości na zdolność dzieci do korzystania z innych praw (np. do edukacji, opieki zdrowotnej)¹⁴ można podsumować za Nilssem Muižnieks, Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy¹⁵, że **posiadanie obywatelstwa leży w najlepszym interesie dziecka**.¹⁶

Zapobieganie bezpaństwowości w momencie narodzin

Konwencja o Ograniczaniu Bezpaństwowości z 1961 r. była pierwszym instrumentem międzynarodowym, który miał na celu unikanie przypadków bezpaństwowości. Art. 1 Konwencji przewiduje kompleksowy zbiór zasad, które mają zminimalizować ryzyko bezpaństwowości dzieci w momencie ich narodzin:

- Państwa powinny nadawać obywatelstwo każdej osobie urodzonej na ich terytorium, która w przeciwnym razie pozostałaby bez żadnego obywatelstwa;
- Państwa mogą nadawać obywatelstwo w takich okolicznościach z mocy prawa lub później, na wniosek;
- Państwa, wybierając opcję na wniosek, mogą wymagać spełnienia tylko następujących warunków i nie powinny odrzucić wniosku na żadnej innej podstawie:
 - wniosek powinien zostać złożony w określonym terminie, który powinien zaczynać bieg przed ukończeniem 18 r.ż. przez daną osobę, a kończyć się po jej 21 r.ż. (a więc należy pozostawić przynajmniej 3 lata na tę procedurę po ukończeniu przez daną osobę pełnoletniości);
 - dana osoba powinna zamieszkiwać na stałe na terytorium państwa przez określony czas, nieprzekraczający 5 lat bezpośrednio przed złożeniem wniosku lub 10 lat stałego zamieszkania w sumie;
 - dana osoba nie powinna była być skazana za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu narodowemu oraz nie powinna była być pozbawiona wolności przez 5 lat lub więcej w związku z popełnieniem przestępstwa;
 - dana osoba nie posiadała wcześniej obywatelstwa żadnego innego państwa.

W typowym przypadku dziecka-uchodźcy urodzonego na terytorium państwa-strony tej Konwencji te zasady oznaczałyby, że:¹⁷

- państwo nadaje obywatelstwo automatycznie, w momencie narodzenia dziecka;

lub

- państwo pozwala zarejestrować dziecko jako obywatela od 5 r.ż do czasu aż skończy 21 lat (powinna to być procedura niepodlegająca uznaniu administracyjnemu).

W czasie tworzenia niniejszego opracowania, 71 państw ratyfikowało Konwencję z 1961 r. (włączając 19 państw członkowskich UE) i coraz więcej państw ratyfikuje tę Konwencję w ostatnich latach.¹⁸

II. STANDARDY RADY EUROPY

¹² Wytyczne UNHCR w sprawie bezpaństwowości, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 grudnia 2012 r., par. 11, dostępne na: <http://bit.ly/23wTx2X>.

¹³ Zob. np.: Konwencja o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r.; Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r., art. 4 (b) and 6 (1)-(2); Zgromadzenie Ogólne ONZ Rezolucja nr A/RES/68/141 z 18 grudnia 2013 r., par. 9; Rada Praw Człowieka ONZ Rezolucja nr A/HRC/RES/20/4, *The right to a nationality: women and children*, 16 lipca 2012 r., preambuła i par. 3; Rada Europy Komitet Ministrów, *Recommendation No. R (99) 18 of the Committee of Ministers to member States on the avoidance and reduction of statelessness*, 15 września 1999 r.; itd.

¹⁴ Zob. np.: Sekretarz Generalny ONZ Raport nr A/HRC/31/29, *Impact of the arbitrary deprivation of nationality on the enjoyment of the rights of children concerned, and existing laws and practices on accessibility for children to acquire nationality, inter alia, of the country in which they are born, if they otherwise would be stateless*, 16 grudnia 2015 r., dostępny na: <http://bit.ly/2n50xAz>.

¹⁵ Nils Muižnieks, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, wypowiedź na pierwszym globalnym forum na temat bezpaństwowości w Hadze, 15-17 września 2014 r. (CommDH/Speech(2014)8).

¹⁶ Znajduje to także poparcie w: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, *The need to eradicate statelessness of children*, 16 lutego 2016 r., par. 16-17.

¹⁷ Zakładając, że tak małe dziecko nie może stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa, popełnić poważnej zbrodni oraz zakładając, że mieszka w danym państwie na stałe.

¹⁸ Polska nie jest stroną Konwencji ONZ o Ograniczaniu Bezpaństwowości z 1961 r.

Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r.

Europejska Konwencja o Obywatelstwie z 1997 r.¹⁹ jest pierwszym regionalnym instrumentem, który reguluje tylko i wyłącznie kwestię obywatelstwa. Konwencja ta przewiduje następujące zasady:²⁰

- Prawo każdego człowieka do obywatelstwa;
- Zasadę unikania bezpaństwowości;
- Zakaz dyskryminacji w odniesieniu do obywatelstwa.

Art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. zawiera szczegółowe przepisy mające na celu unikanie bezpaństwowości w momencie narodzin. Zgodnie z nimi, państwa-strony powinny nadawać obywatelstwo każdemu dziecku narodzonemu na ich terytorium, które w przeciwnym razie nie nabyłoby żadnego obywatelstwa. Podobnie jak w Konwencji opisanej wyżej państwa mogą wybrać między:

- nadaniem obywatelstwa z mocy prawa, przy narodzinach;

lub

- nadaniem go później na wniosek. Jedynym dopuszczalnym warunkiem jest wymóg zamieszkiwania legalnie 5 lat w danym państwie przed złożeniem wniosku.

Dlatego, z jednej strony Europejska Konwencja o Obywatelstwie przewiduje wyższy standard niż Konwencja z 1961 r., ponieważ przewiduje mniej warunków do spełnienia dla dzieci urodzonych na terytorium państwa-strony. Z drugiej strony, jest bardziej restrykcyjna, ponieważ wymaga zamieszkiwania przez daną osobę nie tylko na stałe, ale również legalnie. Państwa, które ratyfikowały obydwie Konwencje, powinny stosować zawsze wyższy standard. Poniższa tabela precyzuje, co to oznacza w praktyce, gdy państwo zdecyduje nie nadawać dziecku obywatelstwa od razu przy urodzeniu, lecz później na wniosek:

Warunki, które państwo może ustanowić	Obowiązki państwa, które ratyfikowało tylko Konwencję z 1961 r.	Obowiązki państwa, które ratyfikowało tylko Konwencję z 1997 r.	Obowiązki państwa, które ratyfikowało obie Konwencje
Termin na złożenie wniosku o obywatelstwo	termin, który powinien zaczynać bieg przed ukończeniem 18 r.ż. przez daną osobę, a kończyć się po jej 21 r.ż.	Jakikolwiek, po tym jak dana osoba spełniła wymóg dotyczący zamieszkiwania	Jakikolwiek, po tym jak dana osoba spełniła wymóg dotyczący zamieszkiwania, aż do ukończenia 21 r. ż.
Wymóg zamieszkiwania	Max. 5 lat stałego zamieszkania bezpośrednio przed złożeniem wniosku lub 10 lat stałego zamieszkania w sumie	Max. 5 lat stałego i legalnego zamieszkania	Max. 5 lat stałego zamieszkania
Inne wymogi	Brak skazania za przestępstwo związane z zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa lub innego poważnego przestępstwa, za które odbyto karę pozbawienia wolności min. 5 lat Dana osoba nie posiadała obywatelstwa żadnego innego państwa wcześniej	brak	Brak możliwości ustanowienia innych wymogów

Dodatkowo, Europejska Konwencja o Obywatelstwie przewiduje ważne **przepisy proceduralne** odnoszące się do wszelkich procedur związanych z obywatelstwem.²¹

¹⁹ Na początku 2017 r. 20 państw ratyfikowało Konwencję z 1997 r., z czego 12 to państwa członkowskie UE (Polska nie jest stroną tej Konwencji).

²⁰ Art. 4-5 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie.

²¹ Art. 10-12 Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie.

- Wnioski powinny zostać rozpatrzone w rozsądnym terminie;
- Decyzje powinny zawierać pisemne uzasadnienie;
- Odwołanie do organu administracji lub sądu powinno być dostępne w praktyce.

Europejska Konwencja Praw Człowieka

Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPCz)²² nie zawiera bezpośrednio prawa do obywatelstwa.²³ Jednakże, od późnych lat 90-tych, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) odwoływał się w swym orzecznictwie do **relacji między dostępem do obywatelstwa a zdolności do korzystania z prawa do życia prywatnego** (art. 8 EKPCz). Trybunał po raz pierwszy odniósł się do tej kwestii w 1997 r. w orzeczeniu *Karashev*, wskazując, że „Trybunał nie wyklucza, że arbitralna odmowa obywatelstwa może w pewnych okolicznościach łączyć się z naruszeniem art. 8 EKPCz, ponieważ skutki takiej odmowy dotyczą życia prywatnego jednostki”.²⁴ Większość kolejnych wyroków, które poruszały kwestię relacji między obywatelstwem a prawem do życia prywatnego dotyczyły spraw osób bezpaństwowych, którym odmówiono obywatelstwa (głównie w wyniku sukcesji państw).²⁵

Trybunał poszedł dalej w swoich rozważaniach w wyroku w sprawie *Genovese*, gdzie wskazał, że odmowa obywatelstwa może łączyć się z naruszeniem art. 8 EKPCz ze względu na swój wpływ na życie prywatne jednostki, która to koncepcja jest wystarczająco szeroka, aby objąć wszelkie kwestie dotyczące tożsamości społecznej danej osoby. Podczas gdy prawo do obywatelstwa nie jest przewidziane w EKPCz i jego odmowa w przedmiotowej sprawie nie oznaczała wprost naruszenia art. 8 EKPCz, ETPCz uznał, że jej wpływ na tożsamość społeczną jednostki był na tyle znaczący, że wchodził w zakres art. 8 EKPCz.²⁶

Pan Ben Alexander Genovese nie był pozbawiony obywatelstwa, nie groziło mu także wydalenie, ale jako dziecko pozamałżeńskie rodziców różnych narodowości, był dotknięty dyskryminacyjnym prawem na Malcie, które odmawiało mu możliwości nabycia obywatelstwa przy urodzeniu. ETPCz stwierdził, że taka dyskryminacja stanowi naruszenie art. 14 w związku z art. 8 EKPCz i poprzez podniesienie w uzasadnieniu koncepcji tożsamości społecznej, obniżył próg określony we wcześniejszym orzecznictwie, **otwierając drogę do szerszej interpretacji relacji między obywatelstwem a prawem do życia prywatnego**, także w sprawach dotyczących bezpaństwowości. Szczególnie interesujące jest, że ETPCz stwierdził w tej sprawie naruszenie art. 14 w związku z art. 8 EKPCz, nie stwierdzając naruszenia art. 8 *per se* (jako obywatel UE dziecko miało szerokie prawa pobytowe i swobodę przemieszczania się na Malcie, nawet bez obywatelstwa). Ten wyrok **podkreśla szczególną rolę zakazu dyskryminacji EKPCz w odniesieniu do kwestii obywatelstwa**.

ETPCz potwierdził swoją linię orzeczniczą w wyroku w sprawie *Menesson* z 2014 r.²⁷ Sprawa ta dotyczyła dwojga dzieci francuskiej pary, urodzonych przez surogatkę w USA. Francja, chociaż świadoma tego, że w USA dzieci zostały uznane za dzieci państwa Menesson, odmówiła im tego statusu na mocy prawa francuskiego. ETPCz uznał, że podważa to tożsamość dzieci w społeczeństwie francuskim. W dodatku ETPCz szczególnie podkreślił, że niepewność dzieci w zakresie uznania ich francuskiego obywatelstwa mogła mieć negatywne reperkusje w zakresie ich osobistej tożsamości.²⁸ W ocenie Trybunału, to - oraz konsekwencje odmowy uznania prawnej więzi rodzic-dziecko, ze skutkami w sferze spadkowej - naruszyło prawo do życia prywatnego dwojga dzieci.

Mając na uwadze, że arbitralna lub dyskryminująca odmowa obywatelstwa może prowadzić do naruszenia art. 8 i art. 14 EKPCz, prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 EKPCz) również znajduje zastosowanie, jeśli dana osoba może przedstawić dające się uzasadnić roszczenie (*arguable claim*).²⁹ W sprawie *Kurić* ETPCz zważył, że okoliczność braku dostępu do adekwatnego i efektywnego środka przeciwko usunięciu z listy

²² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r.

²³ W przeciwieństwie do np. Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (art. 20).

²⁴ *Karashev p. Finlandii*, skarga nr 31414/96, decyzja o dopuszczalności z 12 stycznia 1999 r.

²⁵ Zob. szczególnie: *Slivenko i inni p. Łotwie*, skarga nr 48321/99, decyzja o dopuszczalności z 12 stycznia 1999 r. par. 77; *Kuduzović p. Słowenii*, skarga nr 60723/00, decyzja o dopuszczalności 17 marca 2005 r., par. 2; *Kurić i inni p. Słowenii*, skarga nr 26828/06, wyrok z 13 lipca 2010 r. i wyrok Wielkiej Izby z 26 lipca 2012 r. par. 336.

²⁶ *Genovese p. Malcie*, skarga nr 53124/09, 11 października 2011 r., par. 33; zob. także Gerard-René de Groot, Olivier Vonk, *Non-discriminatory access to the nationality of the father protected by the ECHR – A comment on Genovese v. Malta*, EUDO Citizenship, 2012, dostępny na: <http://bit.ly/2INuaW4>.

²⁷ *Menesson p. Francji*, skarga nr 65192/11, wyrok z 26 września 2014 r., zob. par. 96-102.

²⁸ Podkreślenie dodane.

²⁹ Zob. m.in. *Leander p. Szwecji*, skarga nr 9248/81, 26 marca 1987 r., par. 77.

obywateli (które samo w sobie jest naruszeniem art. 8 EKPCz), stanowiła naruszenie art. 13 w związku z art. 8 EKPCz.³⁰

Podczas gdy **zasada najlepszego interesu dziecka** nie jest bezpośrednio ujęta w Konwencji, ETPCz często podnosił tę koncepcję w odniesieniu do art. 8 EKPCz. W wyroku w sprawie *Menesson*, Trybunał uznał, że **odmowa uznania prawnej więzi rodzic-dziecko (która również wpłynęła na obywatelstwo dziecka) była niezgodna z zasadą najlepszego interesu dziecka.**³¹

Ponadto, z orzecznictwa ETPCz (niekoniecznie związanego z obywatelstwem czy art. 8 EKPCz) wynikają następujące zasady:³²

- We wszystkich decyzjach dotyczących dzieci, ich najlepszy interes musi przeważać;
- Ustalenie najlepszego interesu dziecka wymaga rozważenia wielu czynników, które mogą się różnić zależnie od okoliczności sprawy, więc ich lista nie jest zamknięta
- Najlepszy interes dziecka, zależnie od jego natury i powagi, może przeważać nad interesem rodziców
- W najlepszym interesie dziecka leży rozwój w bezpiecznym środowisku.

III. PRAWO UENII EUROPEJSKIEJ – ZASTOSOWANIE I STANDARD

Państwa członkowskie nie są związane konkretnym, technicznym prawem, które by regulowało lub ustanawiało jasne ramy prawne wewnętrznych legislacji w zakresie obywatelstwa. Jednocześnie, niektóre aspekty prawa UE nakładają na państwa obowiązek unikania bezpaństwowości w momencie narodzin.³³

“Należyte uwzględnienie prawa UE” w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE

Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wielokrotnie potwierdzał w swoim orzecznictwie, że w kwestiach dotyczących nabywania i utraty obywatelstwa państwa członkowskie muszą należycie uwzględniać prawo UE.³⁴ Jeśli procedury dotyczące obywatelstwa nie wchodziłyby w zakres prawa UE, tego rodzaju odniesienia nie miałyby sensu, a wręcz kwestionowałyby prawidłowe stosowanie zasady pomocniczości.³⁵ Na podstawie tych wyroków można zatem wysunąć wniosek, że **generalnie, prawo UE znajduje zastosowanie w odniesieniu do procedur nabywania obywatelstwa, a zatem także do procedur mających na celu przeciwdziałanie bezpaństwowości w momencie narodzin przez nadawanie obywatelstwa państwa członkowskiego UE dziecku urodzonemu w UE.** Orzecznictwo TSUE milczy jednak na temat standardów znajdujących zastosowanie w takich sprawach.³⁶

Nierozzerwalna więź między obywatelstwem państwa członkowskiego a obywatelstwem UE

Obywatelstwo UE zostało ustanowione na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,³⁷ który także przewiduje główne prawa powiązane z tym statusem. Państwa członkowskie, kiedy zajmują się kwestiami dotyczącymi obywatelstwa UE, działają w zakresie stosowania prawa UE. Tymczasem jedynym

³⁰ *Kurić i inni p. Słowenii*, skarga nr 26828/06, wyrok Wielkiej Izby z 26 lipca 2012, par. 369-372.

³¹ *Menesson p. Francji*, skarga nr 65192/11, wyrok z 26 września 2014, par. 99.

³² Zob. np.: *Görgülü p. Niemcom*, skarga nr 74969/01, 26 lutego 2004 r., par. 43; *Krisztián Barnabás Tóth p. Węgrom*, skarga nr 48494/06, 12 lutego 2013 r., par. 32; *Qama p. Albanii i Włochom*, skarga nr 4604/09, 8 stycznia 2013 r., par. 81; *Neulinger and Shuruk p. Szwajcarii*, skarga nr 41615/07, 6 lipca 2010 r., par. 135-136; *Y. C. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 4547/10, 13 marca 2012 r., par. 134-135; *R. i H. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 35348/06, 31 maja 2011 r., par. 73-74.

³³ Zob. częściowo odmienne argumenty na temat zastosowania prawa UE w odniesieniu do naturalizacji w: Gábor Gyulai, *The Black Box of Nationality – The Naturalisation of Refugees and Stateless Persons in Hungary*, Hungarian Helsinki Committee, s. 10-13, 2015 r., dostępne na: <http://bit.ly/2IRPqLb>.

³⁴ *Mario Vicente Micheletti i inni p. Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, 7 lipca 1992 r., par. 10; *Belgia p. Fatna Mesbah*, C-179/98, 11 listopada 1999 r., par. 29; *Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen p. Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, 19 października 2004 r., par. 37; *Janko Rottmann p. Freistaat Bayern*, C-135/08, 2 marca 2010 r., par. 39.

³⁵ Traktat o Unii Europejskiej, art. 5(2) – jeśli procedury dotyczące naturalizacji nie wchodziłyby w zakres prawa UE, Trybunał Sprawiedliwości nie miałby prawa podnosić standardów prawa UE w tym zakresie.

³⁶ Np. obowiązek przestrzegania zasady proporcjonalności przy cofaniu obywatelstwa (który wiąże się z utratą obywatelstwa UE), które zostało otrzymane w wyniku oszustwa – Zob.: *Janko Rottmann p. Freistaat Bayern*, C-135/08, 2 marca 2010 r., par. 55 i 58.

³⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 20.

sposobem na zostanie obywatelem UE jest otrzymanie obywatelstwa państwa członkowskiego, która to procedura jest określona w prawie wewnętrznym. TSUE daje wskazówki jak interpretować tę pozorną sprzeczność. Według potwierdzonej wielokrotnie linii orzeczniczej, „działanie w zakresie stosowania prawa UE” to „wykonywanie prawa UE” (co podkreślają także Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych).³⁸ Trybunał uznał, że obejmuje ono nie tylko bezpośrednie stosowanie prawa UE, ale także wszelkie działania prawne, które służą wykonaniu zobowiązań UE, nawet jeśli nie mają one bezpośredniej podstawy w prawie UE. Przykładowo w 2013 r. w sprawie *Fransson* Trybunał uznał, że chociaż szwedzkie postępowanie przeciwko unikającemu podatków nie jest objęte prawem UE, to jest ściśle powiązane z celem określonym przez prawo UE (przeciwdziałanie oszustwom i poborem podatku VAT)³⁹ i tym samym procedura ustanowiona na podstawie prawa krajowego wchodzi w zakres stosowania prawa UE. Podobnie w przypadku kwestii dotyczących obywatelstwa – **nabywanie obywatelstwa powinno wchodzić w zakres stosowania prawa UE**, ponieważ chociaż jest procedurą regulowaną prawem wewnętrznym państw, **dotyczy celu ustanowionego w prawie UE** (efektywne korzystanie z obywatelstwa UE).

Orzeczenie TSUE w sprawie *Rottmann* – choć podjęte w innych okolicznościach – popiera to wnioskowanie:

„Zważywszy na znaczenie, jakie prawo pierwotne przypisuje statusowi obywatela UE, w ramach badania decyzji o cofnięciu nadania obywatelstwa należy uwzględnić ewentualne konsekwencje, jakie omawiana decyzja niesie dla osoby zainteresowanej i w razie potrzeby członków jej rodziny w odniesieniu do **utrąty praw przysługującym każdemu obywatelowi UE**. W tym względzie należy w szczególności zbadać, czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do powagi popełnionego przez tę osobę naruszenia, czasu, który upłynął pomiędzy wydaniem decyzji w sprawie nadania obywatelstwa a wydaniem decyzji o jego cofnięciu, oraz możliwości przywrócenia osobie zainteresowanej jej obywatelstwa państwa pochodzenia.”⁴⁰

Orzeczenie *Rottmann* dotyczy utraty obywatelstwa UE i praw z nim związanych, czyli kwestii innej niż brak możliwości nabycia obywatelstwa UE. Niemniej dzieci-uchodźcy urodzone w UE, które nie nabyły obywatelstwa przy urodzeniu (zob. „scenariusz nr 1” w następnym rozdziale) i którym państwo, na terytorium którego się urodziły, powinno zaoferować obywatelstwo, aby przeciwdziałać bezpaństwowości, są w podobnej sytuacji. **Są uprawnione do obywatelstwa państwa członkowskiego i tym samym obywatelstwa UE (przy urodzeniu z mocy prawa lub później, w ramach procedury wyłączającej uznaniowość), którego w praktyce są pozbawione**, jeśli regulacje prawa krajowego są niewystarczające względem standardu międzynarodowego lub są stosowane nieefektywnie. W tych okolicznościach, opierając się na orzeczeniu *Rottmann*, państwa członkowskie działają w zakresie stosowania prawa UE.⁴¹

Konkretne zobowiązania na podstawie Karty Praw Podstawowych UE

Zgodnie z art. 51 Karty Praw Podstawowych UE (dalej: Karta), państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania postanowień Karty, gdy stosują prawo UE.⁴² Jak wspomniano wyżej, stosowanie prawa UE obejmuje także działania prawne, które służą wypełnieniu celów UE, nawet jeśli nie opierają się bezpośrednio na prawie UE. **Kartę stosuje się do kwestii dotyczących obywatelstwa UE i dlatego – aby państwa wypełniły cel, jakim jest efektywne z niego korzystanie – także do kwestii nabycia obywatelstwa.**

Karta zawiera m.in. prawa, które odpowiadają w swojej treści i zakresie prawom ujętym w EKPCz, uwzględniając orzecznictwo ETPCz, przy czym prawo UE może gwarantować szerszą ochronę.⁴³ Mając na uwadze kwestie nabywania obywatelstwa przy urodzeniu, trzy prawa mają szczególne znaczenie.⁴⁴

Prawo	Karta	EKPC	Wyjaśnienie
Prawo do życia prywatnego	Art. 7	Art. 8	ETPCz powiązał dostęp do obywatelstwa i możliwość korzystania z prawa do życia prywatnego. W wyroku w sprawie <i>Genovese</i> , Trybunał uznał, że życie prywatne danej osoby jest koncepcją obejmującą aspekty społecznej tożsamości i że negatywny wpływ uniemożliwienia dziecku nabycia obywatelstwa na jego

³⁸ Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych, 2007/C 303/02, 14 grudnia 2007 r.

³⁹ *Åklagaren p. Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, 26 lutego 2013 r., par. 24-29.

⁴⁰ *Janko Rottmann p. Freistaat Bayern*, C-135/08, 2 marca 2010 r., par. 56 – podkreślenie dodane.

⁴¹ Zob. podobne argumenty w: Gábor Gyulai, *The Black Box of Nationality – The Naturalisation of Refugees and Stateless Persons in Hungary*, Hungarian Helsinki Committee, s. 10-13, 2015 r., <http://www.refworld.org/docid/5792070a4.html>

⁴² Karta Praw Podstawowych UE, art. 51 (1).

⁴³ Karta Praw Podstawowych UE, art. 52 (3).

⁴⁴ Zob. wyżej pełne przypisy do spraw podanych w tabeli.

			społeczną tożsamość może być tak znaczący, że narusza prawo do życia prywatnego.
Zakaz dyskryminacji	Art. 21	Art. 14	ETPCz wielokrotnie podniósł kwestię naruszenia zakazu dyskryminacji w związku z naruszeniem prawa do życia prywatnego w sprawach dotyczących obywatelstwa. Za niedozwoloną podstawę odmiennego traktowania Trybunał uznał obywatelstwo skarżących w sprawie <i>Kurić</i> oraz status dziecka pozamałżeńskiego w sprawie <i>Genovese</i> . W tej ostatniej sprawie ETPCz podkreślił, że naruszenie art. 14 w zw. z art. 8 może zostać stwierdzone mimo nieosiągnięcia progu naruszenia art. 8 samego w sobie.
Prawo do skutecznego środka odwoławczego	Art. 47	Art. 13	W sprawie <i>Kurić</i> , ETPCz dopatrywał się naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego w związku z prawem do życia prywatnego z powodu braku efektywnego i terminowego środka prawnego przeciwko pozbawieniu obywatelstwa.

Poza tymi prawami, ujętymi zarówno w Karcie, jak i EKPCz, jeszcze dwa postanowienia Karty mogą być także powoływane w odniesieniu do kwestii obywatelstwa:

- **Prawo dziecka do ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra i pierwszeństwo najlepszego interesu dziecka (art. 24 Karty):** Przestrzeganie najlepszego interesu dziecka w połączeniu z art. 7 (prawo do życia prywatnego)⁴⁵ oraz wzięcie pod uwagę wpływu obywatelstwa dziecka na jego dostęp do systemów ochrony i opieki wydaje się mieć znaczenie w kontekście przeciwdziałania przez państwa bezpaństwowości przy urodzeniu i poprawnego określania obywatelstwa dzieci narodzonych na ich terytoriach.
- **Prawo do dobrej administracji, włączając niezależną, sprawiedliwą i odpowiednio uzasadnioną decyzję podjętą w odpowiednim terminie, prawo do bycia wysłuchanym i dostęp do akt sprawy (art. 41 Karty).** To prawo odnosi się wprost do organów i instytucji UE (nie do państw członkowskich). Niemniej, na podstawie orzecznictwa TSUE zasady te odnoszą się także do organów i instytucji państw członkowskich, gdy stosują one prawo UE. W wyroku w sprawie *M.M.*,⁴⁶ ETPCz powołał bezpośrednio art. 41 Karty jako wiążący państwa członkowskie w zakresie ich praktyk administracyjnych, następnie jednak zmienił swoją linię orzeczniczą, argumentując, że zasady te dotyczą tylko UE.⁴⁷ Ostatecznie w najnowszych orzeczeniach ETPCz wyraźnie uznał, że prawo do dobrej administracji jest **ogólną zasadą prawa UE** i dlatego ma szerszy zakres niż bardziej ograniczające brzmienie art. 41 Karty.⁴⁸ Dlatego też przepis ten nie może być bezpośrednio powoływany przed sądami krajowymi, ale jako zasada ogólna prawa UE musi być brany pod uwagę w wykładni prawa, zwłaszcza że stanowił podstawę dla art. 41 Karty.⁴⁹ Konkludując, prawo do dobrej administracji musi być przestrzegane jako zasad ogólna prawa UE, gdy państwa działają w zakresie stosowania prawa UE.⁵⁰

IV. OBYWATELSTWO DZIECI-UCHODźCÓW – SZCZEGÓLNE WYZWANIA

Jak wspomniano wyżej, istnieją konkretne przepisy prawa międzynarodowego zapewniające, aby żadne dziecko nie pozostało bezpaństwowe w UE. Niestety, przepisy te **zbyt często pozostają nieskuteczne** w ich praktycznym zastosowaniu, na przykład z niżej wymienionych powodów:

- Kilka państw członkowskich nie ratyfikowało wciąż Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. ani Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. Te państwa nie są związane sprecyzowanym międzynarodowym standardem dotyczącym kwestii obywatelstwa.

⁴⁵ Art. 52(3) Karty powinien kierować interpretacją odpowiadającego prawa Karty (w tym przypadku art. 7, czyli prawa do życia prywatnego).

⁴⁶ *M.M. p. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-277/11, 22 listopada 2012 r., par. 87-88.

⁴⁷ Zob. np.: *Sophie Mukarubega p. Préfet de police, Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C-166/13, 5 listopada 2014 r., par. 44; *Khaled Boudjlida p. Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, 11 grudnia 2014 r., par. 32.

⁴⁸ *H.N. p. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, 8 maja 2014 r., par. 49-50; *YS p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel and Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel p. M.S.*, sprawy połączone C-141/12 i C-372/12, 17 lipca 2014 r., par. 69.

⁴⁹ Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych UE, 2007/C 303/02, 14 grudnia 2007 r., wyjaśnienia do art. 41 z powołanym orzecznictwem.

⁵⁰ Zob. argumenty popierające to twierdzenie w tym rozdziale.

- Chociaż pojawiło się wiele obiecujących orzeczeń ETPCz i TSUE, te wyroki nie dostarczają konkretnych zaleceń dotyczących obowiązków państw w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości.
- **Gwarancje przewidziane w prawie krajowym są często niekompletne lub/i nienależycie stosowane w praktyce.** Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości twierdzi, że w 2015 r. tylko 13 państw członkowskich posiadało w swoim ustawodawstwie przepisy chroniące przed bezpaństwowością przy narodzinach, podczas gdy 2 państwa nie miały lub miały minimalne gwarancje. To samo badanie potwierdza, że 11 państw nie wypełniało swoich zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie.⁵¹
- Praktyki dotyczące ustalania obywatelstwa w momencie narodzin w przypadku dzieci cudzoziemców są niespójne, **brakuje harmonizacji** na terenie UE. W niektórych państwach członkowskich (jak Włochy czy Rumunia), władze automatycznie przypisują dziecku w akcie urodzenia obywatelstwo rodziców lub wskazane przez rodziców. Akty urodzenia często służą jako podstawowe źródło informacji dla innych dokumentów. Tworzy się w ten sposób iluzję, że obywatelstwo dziecka zostało określone i bezpaństwowości udało się uniknąć. W innych państwach (jak Węgry), dzieci cudzoziemców są automatycznie rejestrowane jako te o „obywatelstwie nieznanym”. To może być prawda w momencie narodzin, ale gdy sytuacja taka trwa przez kilka lat, staje się źródłem trudności i naruszeń praw.⁵² W jeszcze innych państwach (takich jak Francja, Zjednoczone Królestwo czy Czechy) brak jest informacji o obywatelstwie na akcie urodzenia. W tych wszystkich przypadkach brakuje odpowiedniego i terminowego określenia obywatelstwa dziecka, który to proces mógłby także pozwolić na identyfikację bezpaństwowości.

Te czynniki tłumaczą, dlaczego bezpaństwowość dzieci jest wciąż problemem w UE. **Dzieci-uchodźcy są szczególnie narażone na ryzyko bezpaństwowości.** Dzieci migrantów mogą być zwykle zarejestrowane za pośrednictwem placówek konsularnych kraju pochodzenia rodziców i jeśli *ius sanguinis* znajduje zastosowanie – nabyć obywatelstwo swoich rodziców. **Uchodźcy i inni przymusowi migranci natomiast nie mogą co do zasady kontaktować się z przedstawicielstwem władz swojego kraju pochodzenia.** Naraziłoby to ich na ryzyko prześladowań i mogłoby także prowadzić do cofnięcia im statusu uchodźcy, jako że państwa przyznające ochronę często uznają taki akt za zwrócenie się o ochronę do kraju pochodzenia. W konsekwencji, przy braku zasady *ius soli* w państwach przyjmujących (jak ma to miejsce we wszystkich państwach członkowskich) **obywatelstwo dzieci-uchodźców pozostaje nieokreślone.**

W tym zakresie należy wyróżnić dwa scenariusze:

Scenariusz 1	<p>Dzieci-uchodźcy nie mogą nabyć obywatelstwa rodziców, ponieważ:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rodzice są bezpaństwowcami (e.g. bezpaństwowymi Kurdami z Syrii, itd.); ▪ Ojciec jest bezpaństwowcem lub jest nieznan, a matka ma obywatelstwo państwa, które nie uznaje nabycia obywatelstwa dziecka po matce z powodu dyskryminacji ze względu na płeć; ▪ Według prawa kraju pochodzenia, nabycie obywatelstwa przy narodzinach nie jest automatyczne, lecz wymaga rejestracji, co jest niemożliwe w przypadku uchodźców.⁵³ 	Dziecko jest bezpaństwowcem od narodzin. ⁵⁴
Scenariusz 2	<p>Dziecko-uchodźca nabywa obywatelstwo swoich rodziców (lub ojca, jeśli prawo kraju pochodzenia dyskryminuje kobiety) <i>ipso facto</i>. Według prawa kraju pochodzenia, dziecko staje się obywatelem automatycznie, bez potrzeby rejestracji.</p>	Dziecko, co do zasady, nabywa obywatelstwo w momencie narodzin.

⁵¹ Tylko częściowe gwarancje: Austria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Niemcy, Węgry, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Słowenia i Szwecja. Brak gwarancji: Cypr, Rumunia. Państwa naruszające swoje zobowiązania międzynarodowe: Austria, Chorwacja, Czechy, Dania, Niemcy, Węgry, Litwa, Łotwa, Holandia, Rumunia i Szwecja – European Network on Statelessness, *No Child Should be Stateless*, wrzesień 2015 r., dostępne na: <http://www.refworld.org/docid/5729b6d54.html>.

⁵² UNHCR sugeruje, że żadne dziecko nie powinno pozostawać dłużej niż 5 lat z nieustalonym obywatelstwem – zob. UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (2012), par. 22, dostępne na: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>.

⁵³ Ta sytuacja występuje rzadko w krajach, z których głównie pochodzą uchodźcy.

⁵⁴ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (2012), par. 27, <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

W pierwszym scenariuszu sytuacja prawna jest jasna: dzieci nie nabywają obywatelstwa rodziców i dlatego są bezpaństwowcami. W tych przypadkach, problemy mogą pojawić się w związku z:

- nieodpowiednimi lub nieodpowiednio zastosowanymi gwarancjami prawnymi;
- brakiem odpowiedniego mechanizmu identyfikacji bezpaństwowości w państwie członkowskim, w wyniku czego rodzice nie pozostaną zidentyfikowani jako bezpaństwowcy;
- brakiem świadomości powszechnej dyskryminacji kobiet, która istnieje w prawie wielu państw, zwłaszcza państw środkowowschodnich i części Afryki. Władze odpowiedzialne za rejestrację narodzin mogą nie mieć wiedzy na temat zasad ustalania obywatelstwa w krajach pochodzenia, a nie sprawdzając tych okoliczności mogą mylnie przyjąć, że dziecko nabywa obywatelstwo matki.

Większość dzieci-uchodźców odnajduje się w drugim scenariuszu, który stwarza jeszcze więcej **prawnych wyzwań i praktycznych trudności, które nie zostały zaadresowane w prawie międzynarodowym, orzecznictwie czy doktrynie**. Większość dzieci-uchodźców urodzonych w UE nabyte obywatelstwo swoich rodziców przy narodzinach. Jednakże, jako że nie mogą zostać zarejestrowane przez władze kraju pochodzenia, nie otrzymają **żadnego potwierdzenia czy oficjalnego rozpoznania ich nabytego ipso facto obywatelstwa**, przynajmniej przez jakiś czas. Jeśli istnieje perspektywa dobrowolnego powrotu w bliskiej przyszłości, może to być tylko problem czasowy, który zostanie rozwiązany przez rejestrację w kraju pochodzenia, zanim dziecko np. osiągnie wiek szkolny. W przypadku przedłużających się konfliktów – takich jak te w Afganistanie, Syrii, Iraku czy Somalii – czy długotrwałych dyktatur, które zmuszają obywateli tych państw do ucieczki do Europy, może się okazać, że przez lata lub nawet dziesięciolecia, dana osoba będzie miała obywatelstwo fikcyjne, niemające nic wspólnego z definicją Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości („obywatelstwo to prawna więź mająca u swej podstawy społeczny fakt przywiązania, prawdziwe połączenie funkcjonowania, interesów i sentymentów, razem z istnieniem wzajemnych praw i obowiązków”).⁵⁵ Przykładowo, dwunastoletnia uchodźczyni z Somalii, żyjąca w Europie, która nigdy nie była w Somalii i nie miała szansy być zarejestrowana jako obywatelka Somalii przez kompetentne władze, nie ma ani realnej perspektywy, żeby powrócić i żyć w tym kraju, ani tym bardziej nie jest w jakikolwiek sposób związana z krajem pochodzenia swoich rodziców.

W zależności od praktyk w kraju przyjmującym, dziecko-uchodźca może być również zarejestrowane jako osoba o nieustalonym bądź nieznanym obywatelstwie. W przypadku pozostania na uchodźstwie, takie dziecko nie ma żadnych realnych perspektyw wyjaśnienia swojego statusu i w oficjalnych dokumentach może pozostać osobą o nieokreślonym obywatelstwie przez lata, a nawet dekady.⁵⁶

W drugim scenariuszu możliwe są zatem dwa rozwiązania:

	Scenariusz 2, rozwiązanie A	Scenariusz 2, rozwiązanie B
Kwestia obywatelstwa dziecka wg kraju pochodzenia rodziców	Jako że dziecko nie może być zarejestrowane przez władze kraju pochodzenia swoich rodziców-uchodźców, kraj ten nie otrzyma informacji na temat narodzin dziecka, a więc nie zostanie mu nadany numer rejestracyjny, itd. ⁵⁷	
Kwestia obywatelstwa dziecka wg kraju przyjmującego	Kraj przyjmujący automatycznie zarejestruje dziecko z obywatelstwem jego rodziców. Wszystkie władze przyjmą, że dziecko ma obywatelstwo, dlatego: <ul style="list-style-type: none"> ➤ nie będą podejmować próby wyjaśnienia jego statusu; ➤ nie będą określać najlepszego 	Kraj przyjmujący zarejestruje dziecko z nieustalonym/nieznany obywatelstwem. Ten stan może utrzymywać się przez kilka lat lub dekad, bez jakiegokolwiek aktywności na rzecz określenia obywatelstwa dziecka. W bardziej pozytywnym scenariuszu, władze podejmą kroki celem ustalenia

⁵⁵ Sprawa *Nottebohm (Liechtenstein p. Gwatemali)* (1955) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

⁵⁶ Problem został udokumentowany na Węgrzech w badaniu dotyczącym uchodźców w: Gábor Gyulai, *Nationality Unknown? An Overview of the Safeguards and Gaps Related to the Prevention of Statelessness at Birth in Hungary*, Hungarian Helsinki Committee, styczeń 2014, s. 14-18, <http://www.refworld.org/docid/5310640b4.html>

⁵⁷ Miliony dzieci niebędących uchodźcami boryka się z podobnym problemem, czyli brakiem możliwości zarejestrowania narodzin lub/i oficjalnego rozpoznania swojego obywatelstwa. Większość z nich będzie uznawana za obywatela w najważniejszych sytuacjach (np. przy realizacji obowiązku szkolnego, dostępu do opieki zdrowotnej itd.), nawet jeśli nie legitymują się dowodem posiadania obywatelstwa. To, co odróżnia sytuację dzieci-uchodźców to fakt, że pozostają one poza krajem pochodzenia, z którym nie mogą ustanowić żadnego oficjalnego kontaktu. W tej sytuacji jest dużo mniej prawdopodobne, że zostaną one uznane za obywateli w kluczowych sytuacjach, przy braku jakichkolwiek dokumentów.

	<p>interesu dziecka w tym zakresie;</p> <p>➤ w konsekwencji żadne gwarancje przeciwdziałające bezpieczeństwu nie zostaną zastosowane.</p>	<p>obywatelstwa/bezpaństwowości dziecka i identyfikacji jego najlepszego interesu.</p>
--	---	--

Z perspektywy tradycyjnego prawa dotyczącego obywatelstwa czynniki wymienione w podanym wyżej przykładzie nie są istotne; więź prawna istnieje niejako automatycznie, zgodnie z prawem kraju pochodzenia. Jednak patrząc na problem z **perspektywy przeciwdziałania bezpieczeństwu i najlepszemu interesu dziecka**, nasuwa się wniosek odmienny. Prawo międzynarodowe określa bezpaństwowca jako osobę, która nie jest uważana za obywatela przez żadne państwo w rozumieniu jego prawa.⁵⁸ Definicja nie odnosi się tylko do braku posiadania obywatelstwa, lecz odnosi się do uznawania osoby za bezpaństwowca. Także UNHCR stwierdza, że „ustalenie czy osoba jest uważana za obywatela w rozumieniu prawa danego kraju pochodzenia wymaga szczegółowej analizy tego, jak dane państwo stosuje swoje prawo dotyczące obywatelstwa w praktyce w indywidualnych sprawach”.⁵⁹ Czy państwo może „uznać” status jakiegokolwiek osoby, której istnienia oficjalnie nie odnotowało? Istnieje zatem znaczna **rozbieżność między tradycyjnym podejściem do kwestii obywatelstwa a podejściem biorącym pod uwagę interes i ochronę osoby, zorientowanym na interpretację w tym duchu Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r. i wytycznych UNHCR.** Zasada **najlepszego interesu dziecka** (która wiąże wszystkie państwa członkowskie na podstawie Karty i Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 r.) powinna być powoływana celem poparcia tego drugiego podejścia (zob. niżej). W każdym razie, dalszy rozwój doktryny, orzecznictwa i literatury wydaje się niezbędny, aby należycie wyjaśnić tę kwestię, np. tworząc konkretne indykatory.

V. KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE JAKO INSTRUMENT ZAPEWNIAJĄCY NABYCIE OBYWATELSTWA PRZEZ WSZYSTKIE DZIECI-UCHODźCÓW

Rozwiązania na podstawie Karty

Przywołując ponownie scenariusz nr 1, większość państw członkowskich posiada w swoim ustawodawstwie **wyraźne przepisy mające przeciwdziałać bezpieczeństwu**, które znalazłyby zastosowanie w sprawach dzieci-bezpaństwowców. Gwarancje te mają jednak **pewne ograniczenia** – dotyczące np. statusu imigracyjnego rodziców w danym państwie czy terminu, w którym ustalenie obywatelstwa może nastąpić.⁶⁰ Konkluzja w tym przypadku jest jasna:

Bez efektywnego zastosowania przepisów dzieci-uchodźcy stają się bezpaństwowcami w momencie narodzin.



Na mocy Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 r. (ratyfikowanej przez wszystkie państwa członkowskie), Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 r. i Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie z 1997 r. i przepisów wewnętrznych niektórych państw (które nie są stroną ostatnich dwóch konwencji), państwa powinny unikać bezpaństwowości poprzez nadawanie obywatelstwa – a więc także obywatelstwa UE – dzieciom, które w przeciwnym razie byłyby bezpaństwowcami, mając na uwadze ich najlepszy interes.



Jeśli państwo tego nie zrobi:

<p>-w świetle orzecznictwa ETPCz:</p> <p>➤ państwo narusza tym samym prawo do życia prywatnego dziecka, chronione na mocy EKPCz;</p>	<p>-tym samym niesłusznie odmawia obywatelstwa UE dziecku, które jest uprawnione do otrzymania go, zatem działa w zakresie stosowania prawa UE:</p>
--	---

⁵⁸ Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r., art. 1(1).

⁵⁹ Podręcznik UNHCR o ochronie osób bezpaństwowych – UNHCR, *Handbook on Protection of Stateless Persons*, 2014 r., par. 23, dostępne na: <http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> – podkreślenie dodane.

⁶⁰ Zob. Europejska Sieć na rzecz Bezpaństwowości, *No Child Should be Stateless*, wrzesień 2015 r., <http://www.refworld.org/docid/5729b6d54.html> – niektóre państwa posiadają w swoim ustawodawstwie pełniejsze zabezpieczenie przed bezpaństwowością, choć nie ratyfikowały niektórych z wymienionych w opracowaniu konwencji (np. Francja, Włochy, Hiszpania).

- państwo narusza także zakaz dyskryminacji, w połączeniu z prawem do życia prywatnego, jeśli brak zastosowania odpowiednich przepisów jest powodowany jedną z przesłanek dyskryminacji (rasą, religią, itd.);
- państwo narusza prawo do skutecznego środka odwoławczego, w połączeniu z prawem do życia prywatnego, gdy nie oferuje odpowiednich środków prawnych przeciwko takiemu traktowaniu.
- mając na uwadze odpowiadające sobie przepisy EKPCz i Karty, stanowi to naruszenie prawa do życia prywatnego, równego traktowania i skutecznego środka odwoławczego przed sądem;
- państwo może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie prawa do dobrej administracji jako ogólnej zasady prawa UE;
- państwo narusza Kartę nie biorąc pod uwagę najlepszego interesu dziecka.



Następujące artykuły Karty mogą być powoływane celem zakwestionowania tych praktyk:

- Art. 7 – prawo do życia prywatnego
- Art. 21 – zakaz dyskryminacji
- Art. 47 – skuteczny środek odwoławczy
- Art. 24 – najlepszy interes i ochrona praw dziecka
- Art. 41 – prawo do dobrej administracji (pośrednio, przy interpretacji)

Potrzeba dalszych wytycznych

W przypadku scenariusza nr 2, obraz nie jest tak jasny, ponieważ dziecko nie rodzi się bezpaństwowcem. Dlatego powyższe argumenty znajdują zastosowanie tylko wtedy, gdy doprowadzi się do uznania, że nabycie obywatelstwa było czysto teoretyczne, a w praktyce dziecko nie jest uważane za obywatela w rozumieniu prawa jakiegokolwiek państwa.⁶¹ Kwestia ta wymaga **kompleksowej analizy**, której obecnie nie wspomagają żadne wytyczne. W każdym razie nadawanie obywatelstwa dzieciom **nie powinno być automatyczne**. UNHCR zauważa, że:

„[...] kiedy dziecko-uchodźca nabywa przy narodzinach obywatelstwo kraju pochodzenia swoich rodziców, nie jest to sytuacja, w której kraj przyjmujący automatycznie mógłby nadawać obywatelstwo na podstawie art. 1(1) Konwencji z 1961 r., zwłaszcza gdy podwójne obywatelstwo nie jest dozwolone w którymś z tych państw. Państwa powinny raczej oferować możliwość podejmowania decyzji dzieciom i ich rodzicom, czy chcą nabywać obywatelstwo państwa, w którym dziecko się rodzi, mając na uwadze ich przyszłe plany (np. dobrowolną repatriację do kraju pochodzenia).”⁶²

Przy tej ocenie państwa powinny wziąć pod uwagę, że:

- Przeważać powinien **najlepszy interes dziecka**, w tym prawo dziecka do bezpiecznego i zdrowego rozwoju,⁶³
- Obywatelstwo nie jest jedynie prawo-techniczną więzią, lecz **kluczowym aspektem tożsamości społecznej** (wpływającym znacznie na zdolność jednostki do korzystania z prawa do życia prywatnego), biorąc pod uwagę orzecznictwo ETPCz i definicję obywatelstwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Nottebohm*,⁶⁴

⁶¹ Definicja bezpaństwowca według Konwencji o statusie bezpaństwowców z 1954 r.

⁶² ‘[...] where the child of a refugee has acquired the nationality of the State of origin of the parents at birth, it is not desirable for host countries to provide for an automatic grant of nationality under Article 1 (1) of the 1961 Convention at birth, especially in cases where dual nationality is not allowed in one or both States. Rather, States are advised that refugee children and their parents be given the possibility to decide for themselves, whether or not these children acquire the nationality of the State of birth, taking into account any plans they may have for future durable solutions (e.g. voluntary repatriation to the State of origin).’ UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 grudnia 2012 r., par. 28, dostępne na: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

⁶³ Zob. rozdział I niniejszego opracowania.

⁶⁴ Zob. rozdział I niniejszego opracowania.

- Ustalenie obywatelstwa dziecka-uchodźcy powinno odbywać się **z należytą starannością i w odpowiednim terminie**, aby dziecko pozostawało z obywatelstwem nieokreślonym lub nieznanym jak najkrócej (UNHCR rekomenduje czas krótszy niż 5 lat);⁶⁵
- Władze ustalające obywatelstwo powinny posiadać odpowiednią **ekspertyzę, informacje i zasoby**, aby przeprowadzić tę procedurę profesjonalnie;
- Każda sprawa powinna być rozpatrywana **indywidualnie**, biorąc pod uwagę:
 - ✓ Okoliczności, które zmusiły rodziców do opuszczenia kraju pochodzenia i czy istnieje perspektywa powrotu w dającej się przewidzieć przyszłości;
 - ✓ Okres czasu, jaki rodzice spędzili w kraju przyjmującym;
 - ✓ Wolę rodziców;
 - ✓ Charakter prześladowań i to, czy pochodzą od władz kraju pochodzenia – w przypadku, gdy to nie władze były podmiotem prześladowującym można rozważyć rejestrację dziecka za pośrednictwem konsulatu kraju pochodzenia bez narażania rodziny na ryzyko prześladowań czy utratę statusu (ta możliwość powinna być bardzo ostrożnie przeanalizowana i traktowana jako wyjątek);
 - ✓ Czy państwa, których dotyczy kwestia ustalania obywatelstwa, dopuszczają podwójne obywatelstwo;
 - ✓ Istnienie kompetentnych władz państwowych w kraju pochodzenia;
 - ✓ Doświadczenie w podobnych sprawach (co się stało z rodzinami uchodźców z tego samego kraju pochodzenia);

Przykładowo, dziecko dwóch uchodźców, którzy uciekli ze względu na prześladowania o charakterze politycznym z kraju, w którym panuje nierozwiązywalny od lat konflikt i którzy mieszkają w kraju przyjmującym od kilku lat bez perspektywy powrotu, może posiadać obywatelstwo, które można sprowadzić do prawnej fikcji bez żadnego oficjalnego potwierdzenia, a nie nazwać „prawną więzią mającą u swej podstawy społeczny fakt przywiązania, prawdziwe połączenie funkcjonowania, interesów i sentymentów, razem z istnieniem wzajemnych praw i obowiązków”.⁶⁶ W takiej sytuacji, bardzo prawdopodobne, że w najlepszym interesie dziecka – mając na uwadze jego bezpieczny i zdrowy rozwój – będzie rozpoznanie go jako bezpaństwowca, który nie jest *uznany* za obywatela w rozumieniu prawa kraju pochodzenia,⁶⁷ i nadanie mu obywatelstwa kraju przyjmującego po narodzinach, po szczegółowym przeanalizowaniu jego indywidualnej sytuacji. W tych sprawach argumenty wspomniane wyżej przy scenariuszu nr 1 mogą być powołane.

Podczas gdy Karta może nakładać inne obowiązki zależnie od zaprezentowanego wyżej scenariusza, w każdym przypadku dostarcza argumentów wspierających przeciwdziałanie bezpaństwowości pośród dzieci-uchodźców, zapobieganie naruszaniu ich prawa do życia prywatnego i branie pod uwagę ich najlepszego interesu.



With financial support from the
Fundamental Rights and Citizenship
Programme of the European Union

⁶⁵ Wytoczne UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 grudnia 2012 r., par. 22, dostępne na: <http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>

⁶⁶ Zob. wyżej definicję obywatelstwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości przedstawioną w sprawie *Nottebohm*.

⁶⁷ Zob. definicję bezpaństwowca według Konwencji o statusie bezpaństwowca z 1954 r. w rozdziale IV niniejszego opracowania.