



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

BADK.DPK.133.45.2018
P9-19/18

Warszawa, 2 lipca 2018 r.

Nr: 30682/13	Data wpływu petycji 2 maja 2018 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 29 czerwca 2018 r.

OBYWATELSTWO POLSKIE

TEMAT

OSOBY PEŁNIĄCE FUNKCJE PUBLICZNE

WNOSZACY PETYCJE: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Interesu Społecznego „WIECZYSTE”.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, w celu wprowadzenia wymogu posiadania obywatelstwa polskiego przez osoby pełniące funkcje publiczne.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJE:

Autorzy petycji wnioskują o wprowadzenie zapisów wskazujących kryteria, które muszą spełnić osoby wykonujące funkcje publiczne poprzez:

– zmianę art. 3 ust. 1 poprzez nadanie brzmienia:

„Obywatel polski posiadający równocześnie obywatelstwo innego państwa ma wobec Rzeczypospolitej Polskiej takie same prawa i obowiązki jak osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskiej, zastrzeżeniem art. 54a.”,

– dodanie po art. 54 art. 54a w brzmieniu:

„1. Funkcję publiczną może pełnić osoba posiadająca wyłącznie polskie obywatelstwo.

2. Objęcie funkcji publicznej z naruszeniem ust. 1 powoduje utratę polskiego obywatelstwa. Decyzję administracyjną ws. utraty polskiego obywatelstwa wydaje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Od decyzji przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego.”,

– wskazanie daty obowiązywania zmiany:

„Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia”.

W opinii Stowarzyszenia posiadanie przez osobę pełniącą funkcje publiczne równocześnie innego niż polskie obywatelstwa, może rodzić wątpliwości co do obiektywizmu wydawanych przez nią decyzji i rozstrzygnięć.

Autorzy petycji podkreślają, że wymóg posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego zagwarantuje, że osoba pełniąca funkcje publiczne działać będzie w interesie polskim.

Wnoszący petycję proponują, aby zasada posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego dotyczyła wszystkich osób pełniących funkcje publiczne, w tym także parlamentarzystów i ministrów.

W opinii składających petycję złamanie zasady wyłączności będzie skutkowało utratą obywatelstwa polskiego.

STAN PRAWNY:

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) nie odnosi się do kwestii podwójnego obywatelstwa, co oznacza, że unormowanie tych spraw następuje w odrębnych ustawach.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP obywatelstwo polskie wiąże się z urodzeniem z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1) lub nadaniem obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP (art. 137, art. 144 ust. 3 pkt. 19).

Konstytucja w art. 34 ust. 2 w związku z art. 137 wskazuje, że podstawą do wszczęcia procedury zrzeczenia się obywatelstwa jest wyrażenie przez obywatela takiej woli. Jednakże ostateczną decyzję o zerwaniu relacji obywatelskiej podejmuje Prezydent RP, co podkreśla, że procedura ta ma wzniosły i szczególny charakter (art. 137, art. 144 ust. 3 pkt. 19). Przepisy konstytucyjne jednoznacznie wskazują, że utrata obywatelstwa nie przewiduje istnienia innych form zrzeczenia obywatelstwa niż wyrażenie woli przez zainteresowanego, potwierdzonego wyrażeniem zgody przez Prezydenta.

Posiadanie obywatelstwa polskiego wiąże się z korzystaniem przez obywatela z konstytucyjnych praw, obowiązków i wolności np.: swobody zrzeszania się w partiach politycznych (art. 11), wolności zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych (art. 35), braku możliwości wydalenia obywatela polskiego z kraju oraz braku możliwości wydania zakazu powrotu do kraju (art. 52 ust. 4), udziału w referendum, udziału w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62), prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67), obowiązku obrony Ojczyzny (art. 85).

Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2017 r. poz. 1462, ze zm.).

Zasada wyłączności obywatelstwa polskiego oznacza, że obywatel polski posiadający także inne obywatelstwo lub obywatelstwa jest traktowany w świetle prawa polskiego przez władze polskie wyłącznie jako obywatel polski i nie może skutecznie powoływać się wobec organów na inne obywatelstwo lub obywatelstwa. Z perspektywy prawa polskiego i działalności organów polskich inne niż polskie obywatelstwo danej osoby nie jest uwzględniane i nie ma znaczenia (art. 3).

W sprawach o nadanie obywatelstwa polskiego oraz o wyrażenie zgody na zrzeczenie się tego obywatelstwa nie stosuje się procedury administracyjnej zawartej w kodeksie

postępowania administracyjnego, jak i przepisów dotyczących zaskarżania aktów i czynności władzy publicznej do sądu administracyjnego, gdyż procedura ta kompetencyjnie należy do Prezydenta RP i wchodzi w skład jego konstytucyjnych prerogatyw (art. 10).

W rozdziale 6 ustawy o obywatelstwie „Utrata obywatelstwa polskiego” określone zostały uprawnienia stron w sprawach dotyczących przeprowadzenia procedury zrzeczenia się obywatelstwa. Czynność ta wszczynana jest na wniosek obywatela lub w przypadku małoletniego pozostającego pod wyłączną władzą rodzicielską osoby lub osób nieposiadających obywatelstwa polskiego, następuje na wniosek jego przedstawicieli ustawowych.

Obywatel polski, który zrzeka się obywatelstwa polskiego, traci je po uzyskaniu zgody Prezydenta RP.

Wyłączność posiadania obywatelstwa polskiego jako kryterium dostępu do stanowisk i funkcji publicznych wstępuje w aktach branżowych m.in. w ustawie:

– o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, kryterium takie musi spełnić kandydat na Prezesa IPN oraz członka Kolegium Instytutu Pamięci,

– o Sądzie Najwyższym, warunek taki musi spełnić osoba powołana na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego lub ławnika Sądu Najwyższego,

– Prawo o ustroju sądów powszechnych, wymóg obywatelstwa dotyczy osoby pełniącej stanowisko sędziego sądu rejonowego,

– Prawo o prokuraturze, kryterium to musi spełnić osoba powołana na stanowisko prokuratora,

– o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, warunek ten musi spełnić osoba powołana na stanowisko Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Szefa Służby Wywiadu Wojskowego,

– o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, wymóg ten musi spełnić osoba powołana na stanowisko Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Szefa Agencji Wywiadu.

Definicja funkcjonariusza publicznego oraz osoby pełniącej funkcje publiczne wstępuje w ustawach:

– Kodeks karny,

– o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,

– o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Zakresem podmiotowym przywołanych ustaw objęte są osoby, które pełnią najważniejsze funkcje i stanowiska w państwie, zarówno w sferze administracji państwowej, samorządowej, jak i w sądownictwie, o bardzo różnym statusie zawodowym, zakresie i zasięgu kompetencji: Prezydent RP, Marszałek Sejmu i Senatu, Prezes Rady Ministrów, minister, przedstawiciel wymiaru sprawiedliwości, aż do pracownika wiejskiego urzędu gminy, który upoważniony został przez wójta do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r. (sygn. akt I OSK 1530/14) określił definicję osoby pełniącej funkcje publiczne.

NSA stwierdził, że: „Pojęcie "osoby pełniące funkcję publiczną" ma na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej autonomiczne i szersze znaczenie, niż w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne czy w art. 115 § 13 i 19 Kodeksu karnego. Użyte w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej pojęcie "osoby pełniące funkcję publiczną" obejmuje bowiem każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 tej ustawy, tj. na sferę publiczną”.

NSA kreując pojęcie „osoby pełniące funkcje publiczne” przytoczył również tezy z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05), zgodnie z którymi definicję należy rozumieć, jako „osoby pełniące takie stanowiska i funkcje, których sprawowanie jest równoznaczne z podejmowaniem działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów. Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny”.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar podjął interwencję w sprawie zapisu jaki pojawił się w nowej ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Zapis stanowi, że sędzią może być tylko osoba, która posiada wyłącznie obywatelstwo polskie. Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym zmieniła też m.in. ustawę Prawo o ustroju sądów powszechnych w części dotyczącej wymogu posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego przez sędziego albo asesora sądowego i wymogu uregulowania spraw obywatelstwa (zrzeczenie się obywatelstwa obcego państwa) w terminie 6 miesięcy od wejścia ustawy

w życie. W innym przypadku stosunek służbowy sędziego albo asesora sądowego wygasa. Zasada ta dotyczy też nowo powoływanych sędziów i asesorów.

Rzecznik w listopadzie 2017 r. zwrócił się do Marszałka Sejmu wskazując, że w projekcie ustawy zawarto przepis skutkujący ograniczeniem dostępu do służby publicznej wobec sędziów, asesorów i ławników. W piśmie podniesiono argument, że wprowadzenie takiego automatyzmu jest niedopuszczalne w świetle art. 180 ust. 2 Konstytucji: „Złożenie sędziego z urzędu (...) wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie i żaden inny organ władzy publicznej nie może mieć kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć w tym zakresie”.

W grudniu 2017 r., Rzecznik apelował do Senatu RP: „Jest to rozwiązanie niezwykle krzywdzące dla osób, które mają takie a nie inne losy rodzinne, dla których kwestia obywatelstwa podwójnego czy tzw. obywatelstwa wielokrotnego to jest konsekwencja takiego a nie innego ukształtowania życia”.

W lutym 2018 r. Rzecznik zwrócił się też do Ministra Sprawiedliwości: wyraził wątpliwości m.in. co do 6 miesięcznego okresu na zrzeczenie się obcego obywatelstwa, który może być niewystarczający ze względów proceduralnych.

Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi stwierdziło, że: „Sędziowie - osoby pełniące wyróżniającą się funkcję publiczną, wydając rozstrzygnięcia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, muszą działać mając na względzie interes państwa i na rzecz dobra wspólnego. Ograniczenie ryzyka działania na rzecz innego państwa przez osoby sprawujące funkcje publiczne wymusza bardziej rygorystyczne wymagania państwa wobec tych osób. Wprowadzone zmiany statuujące warunek posiadania wyłącznie obywatelstwa polskiego w odniesieniu do sędziów są uzasadnione z uwagi na ustawowe zadania tej grupy zawodowej oraz fakt, że pełniona przez nich służba związana jest z wykonywaniem władzy publicznej oraz realizacją polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Nie można również uznać, że dostęp do służby publicznej jest ograniczony dla obywatela polskiego, który posiada obywatelstwo innego państwa, bowiem przy zrzeczeniu się obywatelstwa może o określoną funkcję się ubiegać”.

OPRACOWAŁA

Joanna Baranowska

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz