

Joanna Dyduch

Uniwersytet Wrocławski

Bezpaństwowość

Abstract

Statelessness is a legal concept describing the lack of any nationality. The citizenship is primarily a source of rights, or in other words, the "right to have rights". The article describes and analyzes activities of international organizations to reduce statelessness. In this context, issues such as the scale of the problem of statelessness, its causes, conditions and consequences are going to be discussed. This approach allows us to demonstrate the relationships between the problem of statelessness with the other issues analyzed in the book, such as migration and refugee problems.

Both institutional and operational activities of selected international organizations regarding statelessness will be examined. Considerations devoted to the activity of selected international organizations will begin with drawing attention to their contribution to the codification of international law. Only organizations that have the greatest achievements in the subject are going to be described. Among them: the United Nations (United Nations, UN), European Union (European Union, EU), the Organization for Security and Cooperation in Europe (Organization of Security and Cooperation in Europe, OSCE), the Council of Europe (Council of Europe, RE) The AU (African Union, AU), Association of Southeast Asian Nations – Eastern Europe (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN).

Wprowadzenie

Problem bezpaństwowości w swojej istocie odnosi się do braku prawnego związku człowieka z jakimkolwiek państwem. Przynależność państwowa określana mianem obywatelstwa jest przede wszystkim źródłem praw bądź innymi słowy „prawem do posiadania praw”. W niniejszym artykule opisano i przeanalizowano działania organizacji międzynarodowych na rzecz ograniczenia zjawiska bezpaństwowości. W tym kontekście omówione zostały takie kwestie, jak: skala problemu, jakim jest bezpaństwowość, jego przyczyny oraz uwarunkowania. Takie ujęcie pozwoli również na wykazanie związków omawianego problemu z innymi poruszonymi w książce zagadnieniami, między innymi kwestią migracji czy problemem uchodźstwa. Ponadto wskazane zostaną konsekwencje „problemu bezpaństwowości”, zarówno dla dotkniętych nią jednostek czy społeczności, jak i wyzwń oraz zagrożeń, jakie bezpaństwowość niesie dla funkcjonowania systemu międzynarodowego.

Pojęcie i skala bezpieczeństwa

Narodowość, przynależność narodowa i dalej obywatelstwo to pojęcia nieostre i trudno definiowalne. Ich konceptualizacja jest procesem dynamicznym i „nieskończonym”. Bywa również kontrowersyjna, wpisując się w spór między konserwatystami i modernistami. Jednakże już u zarania dysputy na temat idei narodowości wiązano ją z pojęciem państwa¹. Kategoria „państwo”, jak argumentuje A. Nogal, to „pojęcie formalne, prawne oraz instytucjonalne”. Natomiast cytując za A.D. Smithem, „idea narodu odwołuje się do kultury i społeczeństwa, do więzi kulturowej i politycznej, jednoczącej we wspólnotę wszystkich, którzy podzielali wiarę w te same mity oraz mieli te same wspomnienia, symbole i tradycje”². Oba te pojęcia nakładają się na siebie, oba „odwołują się do terytorium i obywatelstwa, jednak idea narodowości określa legitymację polityczną poprzez koncepcję woli zbiorowej”³. Narodowość jest zatem przymiotem, dającym prawo do współdecydowania o kierunkach rozwoju państwa. Wykluczenie ze wspólnoty narodowej pozbawia jednostkę, a czasami całe grupy, możliwości współdecydowania o tożsamości oraz kierunkach rozwoju państwa, które zamieszkują i pod którego jurysdykcją funkcjonują.

W sensie legalnym „bezpieństwowcem” jest osoba, „która nie jest uznawana za obywatela żadnego państwa w zakresie obowiązywania jego prawa”⁴. Choć pamiętać należy o subiektywnym wymiarze obywatelstwa, chodzi przede wszystkim o poczucie więzi między człowiekiem a państwem. Więzy owe stanowią podstawę dla tożsamości zbiorowej jednostek, opierając się na emocjach, wspomagając kreowanie propaństwowych postaw, a jednocześnie dają obywatelowi poczucie przynależności do zorganizowanej, chronionej prawem wspólnoty. Do tego niemierzalnego wymiaru obywatelstwa odwołuje się też społeczność międzynarodowa w zakresie kodyfikacji prawa międzynarodowego w przedmiocie niniejszej analizy.

Samo nabycie obywatelstwa dokonuje się automatycznie (z chwilą urodzenia) lub stanowi efekt specjalnej procedury administracyjnej (naturalizacja). Praktyka administracyjno-prawna wskazuje na dwa sposoby nabywania obywatelstwa w sposób automatyczny: tj. przez tak zwane „prawo ziemi” (z łac. *ius soli*), gdy obywatelstwo jest związane z miejscem urodzenia. Drugi wariant odnosi się do tzw. prawa krwi (z łac. *ius sanguinis*), kiedy dziecko nabywa obywatelstwo tego państwa, którego obywatelem jest przynajmniej jedno z rodziców⁵. Warto wspomnieć o tym, że zdarza się łączenie obu wariantów, co ma sprzyjać ograniczeniu zjawiska bezpieczeństwa. Na przykład w Polsce przyjęto zasadę „prawa krwi” (art. 14, pkt 2 i 3 ustawy o obywatelstwie polskim⁶), jednak uzupełniająco stosuje się także zasadę „prawa ziemi” – gdyby dziecko urodzone na terytorium Polski nie

¹ Zob. A.M. Nogal, *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy*, Warszawa 2009.

² A.D. Smith, *National identity and the Idea of European Unity*, [w:] P. Gowan. P. Anderson (red.), *The Question of Europe*, Verso, Londyn–New York 1997, 325, za: A.M. Nogal, *op. cit.*, s. 50.

³ *Ibidem*.

⁴ Konwencja o statusie bezpieczeństwa, przyjęta dnia 28 sierpnia 1954 r. przez Konferencję Pełnomocników zwołaną na mocy rezolucji Rady Ekonomiczno-Społecznej nr 526 A (XVII) z dnia 26 kwietnia 1954 r. Data wejścia w życie: 6 czerwca 1960 r., zgodnie z art. 39, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci/konwencja-z-1954-r.html> (data dostępu 23.08.2012).

⁵ I. Goris, J. Harrington, S. Koehn, *Statelessness: what it is and why it matters*, „Forced Migration Review” 2009, Issue 32, April, s. 5–6.

⁶ Ustawa o obywatelstwie polskim z dnia 12 kwietnia 2009 r. (DzU 2012 poz. 161), weszła w życie 15 sierpnia 2012 r.

nabyło żadnego innego obywatelstwa (gdy: rodzice są nieznani lub nie posiadają żadnego obywatelstwa albo obywatelstwo rodziców jest nieokreślone lub dziecko zostało znalezione na terytorium Polski, a jego rodzice są nieznani)⁷.

Gdy dana osoba nie otrzymała obywatelstwa automatycznie lub na mocy decyzji administracyjnej w jakimkolwiek państwie, uznawana jest za bezpaństwowca *de iure*. W literaturze pojawia się również kategoria bezpaństwowców *de facto*. Są to osoby, w których przypadku można byłoby wykazać istnienie potencjalnej, rzeczywistej więzi między nimi a jakimś państwem, ale z różnych powodów nie są w stanie dowieść faktu posiadania obywatelstwa lub gdy dana osoba „zrzeka się ochrony państwa, którego jest obywatelem”⁸. Szczególnym przykładem bezpaństwowca *de facto* jest uchodźca, nie posiadający bowiem „skutecznego obywatelstwa”, co ma związek z ucieczką z powodu prześladowania. Bezpaństwowiec *de facto* uznany za uchodźcę w myśl przepisów praw międzynarodowego objęty jest prawnymi międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi uchodźców, w tym oenzetowskiej konwencji⁹ dotyczącej statusu uchodźców z 1951.

Konfliktom, których konsekwencją może być zmiana przebiegu granicy, towarzyszą często masowe, przymusowe wysiedlenia ludności cywilnej. Jest to okoliczność szczególnie sprzyjająca utracie obywatelstwa. Z perspektyw omawianego problemu możliwa jest także odwrotna ewentualność, osoby, które wcześniej utraciły obywatelstwo lub nigdy go nie nabyły w sytuacjach napięć polityczno-społecznych, bywają zmuszane do opuszczenia miejsca swojego pobytu.

Bezpaństwowość może być konsekwencją rozmaitych okoliczności i współwystępujących różnych uwarunkowań. Wśród nich wylicza się:

- przekazanie terytorium (sukcesję państw);
- ustawodawstwo dotyczące małżeństw;
- kolizja przepisów prawnych;
- praktyki administracyjne;
- dyskryminację;
- brak świadectwa urodzenia;
- wynarodowienie (polegające na odebraniu danej osobie obywatelstwa przez państwo);
- zrzeczenie się (gdy jednostka odmawia oddania się pod opiekę danego państwa)¹⁰.

Niezwykle trudno o precyzyjną liczbę osób dotkniętych bezpaństwowością. Jest tak z kilku powodów. Do najistotniejszych zalicza się to, że brakuje uniwersalnej, akceptowanej przez wszystkie kraje definicji „bezpaństwowca”. Po drugie przedstawiciele organizacji międzynarodowych zajmujący się problemem mają znacznie utrudniony dostęp do danych na temat skali bezpaństwowości, co wynika z braku woli współpracy ze strony instytucji rządowych w poszczególnych krajach. Po trzecie wreszcie, często wskazuje się, że brak

⁷ *Ibidem*.

⁸ M. Achiron, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, Inter-Parliamentary Union & United Nations High Commissioner for Refugees 2005, no 11, s. 11.

⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.

¹⁰ *Ibidem*.

obywatelstwa nie jest traktowany jako zagadnienie priorytetowe w kontekście zinstytucjonalizowanych działań społeczności międzynarodowej¹¹.

Obecnie największe skupiska bezpaństwowców znajdują się w krajach afrykańskich (Algierii, Kenii, Demokratycznej Republice Konga), azjatyckich (Bangladeszu, Kambodży, Brunei, Birmie, Indiach, Nepalu, Malezji, Tajlandii, w tym na Bliskim Wschodzie: w Iraku, Libanie, Syrii, Arabii Saudyjskiej, Kuwejcie). W Europie z problemem bezpaństwowości boryka się głównie Estonia i Łotwa oraz kraje Bałkanów Wschodnich.

Szacuje się, że na świecie jest 12 milionów osób nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa. Jednakże oficjalne dane statystyczne UNHCR wskazują na niższą liczbę, która waha się od 3,5 miliona (w 2010 r.) do 6,6 miliona (w 2009 r.). Rozbieżność ta wynika z zastosowania różnych metodologii gromadzenia i analizowania danych. Ponadto nie ma wątpliwości, że znaczna część bezpaństwowców nie została zewidencjonowana¹².

Działania wybranych organizacji międzynarodowych na rzecz ograniczenia bezpaństwowości oraz ochrony osób uznawanych za bezpaństwowców

Poniżej przeanalizowano działalność instytucjonalno-operacyjną wybranych organizacji międzynarodowych w zakresie przeciwdziałania bezpaństwowości oraz opieki nad osobami uznawanymi za bezpaństwowców. Rozważania poświęcone aktywności wybranych organizacji międzynarodowych rozpoczynają się od zwrócenia uwagi na ich wkład w kodyfikację prawa międzynarodowego w zakresie analizowanego zagadnienia. Scharakteryzowano te organizacje, które wykazują największą aktywność opisywaną w tymże artykule. Wśród nich: Organizacja Narodów Zjednoczonych (*United Nations*, ONZ), Unia Europejska (*European Union*, UE), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (*Organisation of Security and Cooperation in Europe*, OBWE), Rada Europy (Council of Europe, RE), Unia Afrykańska (*African Union*, UA), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of Southeast Asian Nations*, ASEAN).

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Zagadnienie narodowości i obywatelstwa leży w obszarze zainteresowania społeczności międzynarodowej od dawna. Choć o tym, kto jest obywatelem, decydują wewnętrzne przepisy prawa danego kraju, to już na początku XX wieku, kiedy instytucjonalizowała się współpraca międzynarodowa (przez tworzenie organizacji i prawa międzynarodowego), sprawa obywatelstwa została omówiona w konwencji haskiej w sprawie niektórych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie oraz protokole dotyczącym przypadków bezpaństwowości z dnia 12 kwietnia 1930 roku¹³. Prace nad dokumentem prowadzono pod auspicjami Ligi Narodów, a więc organizacji, której sukcesorem jest ONZ. Co się zaś tyczy postanowień konwencji, to już art. 1, choć potwierdza kompetencje suwerennych państw do „określenia w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem”, to

¹¹ M. Achiron, *op. cit.*, s. 3.

¹² *Addressing Statelessness*, UNHCR – Global Appeal 2012–2013, s. 32.

¹³ <http://obywatelstwo.eu/konwencja.html#1> (data dostępu 22.08.2012).

jednak „ustawodawstwo to winno być zgodne z umowami międzynarodowymi, zwyczajem międzynarodowym i zasadami prawnymi ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa”. Innymi słowy, zapis ten potwierdza potrzebę międzynarodowych regulacji w kwestii obywatelstwa, nakładając na państwa obowiązek współpracy w tej materii, tym samym ograniczając niejako jego całkowitą swobodę działania. Konwencja podejmuje nie tylko próbę regulacji zagadnienia obywatelstwa, ale też w dołączonym do niej protokole odnosi się do problemu bezpaństwowości, choć w bardzo ograniczonym zakresie¹⁴. Polska ratyfikowała konwencję w 1934 roku.

Zagadnienie obywatelstwa oraz jego prawnej ochrony po II wojnie światowej ewoluowało w kierunku „faworyzującym prawa człowieka w stosunku do roszczeń suwerennych państw”¹⁵. Najważniejszą areną debaty i działań zmierzających do ograniczenia bezpaństwowości była Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). W przyjętej na trzeciej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1948 roku Powszechnej deklaracji praw człowieka w art. 15 podkreślono, że „każdy ma prawo do posiadania obywatelstwa. Nie wolno nikogo samowolnie pozbawiać obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa”¹⁶. Interpretacja tego zapisu odnoszącego się do kategorii obywatelstwa była przedmiotem orzecznictwa międzynarodowych trybunałów. W 1955 roku główny organ sądowniczy ONZ, tj. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), wydał wyrok w sprawie *Nottebohm*¹⁷. MTS stwierdził, że państwo samo decyduje o tym, kto może być jego obywatelem, prawo międzynarodowe wymaga jednak, aby w przypadku obywatelstwa istniał rzeczywisty związek między obywatelem a państwem. W myśl sentencji wyroku „obywatelstwo stanowi więź prawną, której podstawą jest społeczny fakt przywiązania, rzeczywista solidarność egzystencji, interesów, uczuć, za którą idzie wzajemność praw i obowiązków”¹⁸.

Dla łagodzenia negatywnych skutków wynikających z pozbawienia jednostki praw będących pochodną obywatelstwa opracowane zostały dwie wielostronne umowy międzynarodowe: Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku¹⁹ oraz Konwencja dotycząca statusu bezpaństwowców z 1954 roku²⁰. Oba dokumenty wypracowane zostały na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Pracami nad dokumentami zajmował się

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Achiron, *op. cit.*, s. 9.

¹⁶ http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (data dostępu 23.08.2012).

¹⁷ „Friedrich Nottebohm był obywatelem niemieckim; od 1905 roku zamieszkiwał w Gwatemali, tam prowadził interesy (handlowe i bankowe), utrzymywał ściśle kontakty rodzinne i dotyczące interesów z Niemcami. Wiosną 1939 roku wyjechał do Niemiec, natomiast 9 października 1939 roku wystąpił o naturalizację w Wielkim Księstwie Lichtenstein (WKL), po czterech dniach – 13 października 1939 roku otrzymał obywatelstwo WKL. W 1940 roku wrócił do Gwatemali; w 1943 roku został pozbawiony wolności jako obywatel państwa nieprzyjacielskiego (Rzeszy); po wojnie władze Gwatemali pozbawiły go majątku. Fakt wywłaszczenia głównie powoduje, że WKL w ramach opieki dyplomatycznej wystąpiło (1951) ze skargą przeciwko Gwatemali. Nottebohm był od 13.10.1939 r. obywatelem WKL, państwa w II wojnie światowej neutralnego – WKL domaga się „napomnienia Gwatemali i odszkodowania dla Nottebohma [swojego obywatela]”, http://www.grocius.edu.pl/Materials/pd_wykl_pr_13-14.pdf (data dostępu 24.08.2012).

¹⁸ *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala) 1955/25 – Judgment*, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=26&case=18&p3=6> (data dostępu 22.08.2012).

¹⁹ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencja-dotyczaca-statusu-uchodzcow-z-1951-r/tekst-konwencji-z-1951-r.html> (data dostępu 25.08.2012).

²⁰ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/pdf/materialy/konwencje/konwencje-dotyczace-bezpanstwowosci/konwencja-z-1954-r.html> (data dostępu 24.09.2012).

powołany już w 1949 roku na mocy rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ – Komitet *Ad Hoc*. Komitet miał równolegle poszukiwać rozwiązań do problemów uchodźstwa i bezpieczeństwa z uwzględnieniem ich specyfiki. Ponieważ jednak rozmaite okoliczności spowodowały, że w 1951 roku przyjęto jedynie konwencję dotyczącą statusu uchodźców szczegółowe rozwiązania prawne problemu bezpieczeństwa odłożone zostały na później. Jednakże w konwencji o statusie uchodźców podkreślono, że ochrona przysługująca osobie posiadającej status „uchodźcy” należna jest także uchodźcy nieposiadającemu żadnego obywatelstwa (art. 1, pkt 2). Ostatecznie porozumienie dotyczące bezpieczeństwa, zostało przyjęte 28 sierpnia 1954 roku, a weszło w życie 6 czerwca 1960 roku, jako osobna konwencja, a nie, jak początkowo planowano, jako protokół do Konwencji o statusie uchodźców. Polska przystąpiła do obydwu konwencji w 1991 roku.

W 1961 roku przyjęta została Konwencja o ograniczaniu bezpieczeństwa będąca dokumentem komplementarnym wobec Konwencji dotyczącej statusu bezpieczeństwa. Celem priorytetowym porozumienia było przeciwdziałanie bezpieczeństwu od urodzenia, przez nadanie obywatelstwa. Warto jednak zauważyć, że konwencja nie wyklucza możliwości pozbawienia obywatelstwa przez państwo w przypadku zaistnienia określonych przesłanek (między innymi gdy: osoba pozbawiona obywatelstwa postępowała w sposób szkodliwy dla istotnych interesów państwa, wykazała się nielojalnością wobec państwa lub jeżeli obywatelstwo uzyskała na skutek świadomego wprowadzenia w błąd lub oszustwa)²¹. Dokument wszedł w życie 13 grudnia 1975 r. Polska nie jest stroną konwencji.

Podsumowując, oba omówione dokumenty traktowane są jako kluczowe instrumenty zapobiegania bezpieczeństwu oraz ochrony prawnej osób bezpieczeństwa w skali globalnej. Słabością międzynarodowego systemu przeciwdziałania bezpieczeństwu jest to, że wiele państw członkowskich ONZ nie ratyfikowało konwencji (w tym Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja).

Do problemu bezpieczeństwa w sposób pośredni odnoszą się też inne akty prawa międzynarodowego, wypracowanego na forum ONZ, w tym:

- Konwencja o obywatelstwie kobiet zamężnych, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 29 stycznia 1957 roku, weszła w życie 11 sierpnia 1958 roku²²;
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, która została przyjęta i otwarta do podpisu przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 21 grudnia 1965 r., weszła w życie w dniu 4 stycznia 1969 roku²³;
- Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, przyjęty na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 16 grudnia 1966 roku, a wszedł w życie 23 marca 1976 roku²⁴;
- Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet uchwalona w drodze rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 18 grudnia 1979 roku, weszła w życie 3 września 1981 roku²⁵;

²¹ Konwencja o ograniczeniu bezpieczeństwa, uchwalona dnia 30 sierpnia 1961 r., data wejścia w życie: 13 grudnia 1975 r., art. 8, pkt. 3.

²² <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20309/v309.pdf> (data dostępu 9.11.2012).

²³ http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowa_Konwencja_w_Sprawie_Likwodacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Rasowej.pdf (data dostępu 9.11.2012).

²⁴ http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Miedzynarodowy_Pakt_Praw_Obywatelskich_i_Politycznych.pdf (data dostępu 9.11.2012).

- Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 listopada 1989 r., weszła w życie 2 września 1990 roku²⁶.

Z perspektywy operacyjno-instytucjonalnej ONZ jest organizacją najaktywniejszą, mającą największe doświadczenia w walce z bezpaństwowością. W dokumencie wydanym w 2011 roku „Narody Zjednoczone i bezpaństwowość. Nota Interpretacyjna Sekretarza Generalnego”²⁷ podkreślono koordynacyjną rolę Organizacji Narodów Zjednoczonych w odpowiedzi na problem bezpaństwowości.

Za konkretne działania organizacji w omawianym obszarze odpowiada głównie Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) powołane do życia 14 grudnia 1950 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Zadaniem biura jest prowadzenie i koordynacja działań międzynarodowych na rzecz ochrony uchodźców, jednakże jest ono również zobligowane do świadczenia pomocy bezpaństwowcom. Jest tak, za sprawą decyzji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które udzieliło w 1975 r. Wysokiemu Komisarzowi NZ ds. Uchodźców mandatu w zakresie współpracy z rządami na rzecz zapobiegania bezpaństwowości, ochrony praw bezpaństwowców oraz rozwiązywania przypadków już istniejących. Wskazanie UNHCR jako „organu, do którego osoba korzystająca z niniejszej konwencji mogłaby zwrócić się o przeanalizowanie swojej sprawy oraz o udzielenie pomocy w przedstawieniu jej odpowiednim władzom”²⁸ miało związek z wejściem w życie konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości z 1961 roku.

Ważnym wzmocnieniem kompetencji UNHCR w zakresie walki z bezpaństwowością było przyjęcie w 1995 roku przez Komitet Wykonawczy Agencji rozbudowanego katalogu wytycznych dotyczących bezpaństwowości. Do zadań UNHCR zaliczono:

- popularyzację przystępowania do konwencji dotyczących bezpaństwowości;
- aktywną prewencję przez rozpowszechnienie informacji (organizowanie lub współorganizowanie z rządami państw kampanii społecznych, poświęconych obywatelstwu), pomoc rządów w opracowywaniu ustawodawstwa krajowego oraz szkolenie urzędników państwowych, pracowników organizacji międzynarodowych;
- monitorowanie i diagnozowanie sytuacji społeczno-politycznej w świecie pod kątem zagrożenia problemem bezpaństwowości; w tym prowadzenie badań i analiz na poziomie akademickim; systematyczne prace nad stworzeniem baz danych zawierających informacje na temat krajowych systemów legislacyjnych w odniesieniu do problemu narodowości i obywatelstwa;
- inicjowanie i koordynowanie współpracy między państwami, w których występuje bądź może wystąpić problem bezpaństwowości;
- współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi działającymi na rzecz bezpaństwowców;
- świadczenie bezpośredniej pomocy bezpaństwowcom²⁹.

²⁵ http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Konwencja_w_Sprawie_Likwidacji_Wszelkich_Form_Dyskryminacji_Kobiet.pdf (data dostępu 9.11.2012).

²⁶ http://www.unicef.org/magic/resources/CRC_polish_language_version.pdf (data dostępu 9.11.2012).

²⁷ UN Secretary-General (UNSG), *Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness*, June 2011, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html> (data dostępu 20.12.2012).

²⁸ Konwencja o ograniczeniu bezpaństwowości..., art. 11.

²⁹ M. Manly, S. Persaud, *UNHCR and responses to the statelessness*, „Forced Migration Review” 2009, Issue 32, s. 7–8.

Mechanizm finansowania działalności UNHCR opiera się na dobrowolnych datkach (wśród najhojniejszych donatorów są rządy 10 państw, pokrywają one ponad 80% wydatków agencji, reszta pochodzi od przedstawicieli sektora prywatnego i organizacji pozarządowych). W roku 2012 całkowity budżet biura na realizację zadań związanych z bezpieczeństwem wyniósł 56,2 milionów dolarów, z czego ponad połowa została przeznaczona na programy w Afryce i Azji³⁰. Warto także dodać, iż największy wkład w budżet UNHCR mają publiczni i prywatni ofiarodawcy z Europy. W roku 2010 ponad 40% rocznego budżetu agencji pochodziło od Europejczyków³¹.

UNHCR współpracuje w kwestii przeciwdziałania bezpieczeństwu i pomocy bezpaństwowcom z innymi wyspecjalizowanymi agencjami ONZ, w tym z: Urzędem Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (*United Nations International Children's Emergency Fund*, UNICEF) oraz Funduszem Narodów Zjednoczonych na rzecz Kobiet (*United Nations Development Fund for Women*, UNIFEM). UNHCR kooperuje także z organizacjami międzynarodowymi afiliowanymi przy ONZ, w tym z Międzynarodową Organizacją Pracy.

Dla lepszego zrozumienia działań UNHCR na rzecz przeciwdziałania bezpieczeństwu i pomocy osobom dotkniętym tym problemem warto przyrzeć się przykładowemu przedsięwzięciu, w które zaangażowała się agencja. W roku 2007 z inicjatywy UNHCR, przy logistycznym i finansowym wsparciu Unii Europejskiej, 15 lat po rozpadzie Związku Radzieckiego, zorganizowano seminarium poświęcone problemowi bezpieczeństwa w byłych republikach radzieckich Azji Środkowej: Kazachstanie, Kirgistanie, Turkmenistanie, Uzbekistanie. Dodać trzeba, że w wyniku przemian politycznych, związanych z rozpadem tak zwanego Bloku Wschodniego w latach 90. XX wieku, blisko 280 milionów ludzi straciło obywatelstwo, z czego 60 milionów zamieszkiwało terytoria wymienionych krajów. Celem seminarium było podkreślenie, że pomimo upływu czasu oraz skutecznej sukcesji państw w regionie, zjawisko bezpieczeństwa wciąż istnieje, a jego rozmiar jest znaczny (choć jak zauważono oficjalne statystyki zaniżają jego skalę)³².

Inicjatywa UNHCR była odpowiedzią na faktycznie istniejącą potrzebę pomocy bezpaństwowcom. Istota przedsięwzięcia polegała na próbie skutecznego skoordynowania działań rozmaitych podmiotów zainteresowanych problemem i mających możliwości działania w tym zakresie. Dodatkowo intencją organizatorów seminarium było „uwrażliwienie” politycznych decydentów na problemy, z jakimi borykają się bezpaństwowi, a przez to wywarcie presji i tworzenie klimatu dla zmian poprawiających ich sytuację. Konsekwencją prac przygotowawczych przed seminarium miała być rzetelna, miarodajna ocena skali bezpieczeństwa oraz analiza przepisów prawnych i procedur administracyjnych mających bezpośrednie i pośrednie przełożenia na sytuację bezpaństwowców. Do udziału w seminarium zaproszono przedstawicieli władz państwowych, organizacji pozarządowych w tym reprezentantów samych bezpaństwowców. Wnioski z seminarium stały się swoistą „mapą drogową”, na której nie tylko określono cele, ale przede wszystkim role i zadania – przypisane poszczególnym podmiotom.

³⁰ *Addressing Statelessness*, UNHCR – Global Appeal 2012–2013, s. 31.

³¹ *Ibidem*, s. 89.

³² M. Farquharson, *Statelessness in Central Asia*, UNHCR, May 2011.

Postulaty sformułowane w trakcie seminarium przyjęły postać konkretnych przedsięwzięć i projektów. Jednym z nich był przygotowany w 2009 roku przez UNHCR Program, na rzecz przeciwdziałania i redukcji bezpaństwowości oraz ochrony praw osób bezpaństwowych w Azji Środkowej³³. Projekt finansowany był ze środków programu Komisji Europejskiej AENEAS: „Techniczne i finansowe wsparcie dla krajów trzecich w dziedzinie migracji i azylu”³⁴. Zadaniem, jakie wyznaczili sobie projektodawcy, było precyzyjne wskazanie luk prawnych i administracyjno-proceduralnych oraz stworzenie kodeksu dobrych praktyk w walce z bezpaństwowością i jej negatywnymi skutkami. Działania projektowe rozpoczęły się od szeroko zakrojonych badań (głównie wywiadów z przedstawicielami administracji państwowej w krajach Azji Środkowej oraz samymi bezpaństwowcami) oraz analizy danych zawartych w raportach i sprawozdaniach oenztetowskich agencji i organizacji pozarządowych. Rezultaty zostały zaprezentowane i omówione podczas Regionalnej Konferencji na temat Przeciwdziałania i Redukcji Bezpaństwowości oraz Ochrony Osób Bezpaństwowych w Azji Środkowej 9–10 grudnia 2010 roku. Konferencja zorganizowana została wspólnie przez UNHCR oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W oficjalnym pokonferencyjnym oświadczeniu skatalogowano dobre praktyki państw³⁵ Azji Środkowej w odniesieniu do problemu bezpaństwowości. Ponadto podkreślono potrzebę między innymi: kontynuowania działań zmierzających do identyfikacji osób bezpaństwowych (w drodze spisów powszechnych, ankiet, kampanii rejestracyjnych), przyznania statusu prawnego oraz zagwarantowania bezpaństwowcom w okresie przejściowym podstawowych praw i dokumentów tożsamości, do czasu uzyskania przez ich obywatelstwa, a także tworzenia uproszczonych procedur nabywania obywatelstwa przez bezpaństwowców, w tym przez zmniejszenie wymaganego czasu pobytu, ograniczenia liczby wymaganych dokumentów, a także zaniechania pobierania opłat. Państwom regionu, które jeszcze tego nie uczyniły, zalecano przyjęcie konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców z 1954 roku oraz Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku³⁶.

Przedsięwzięcie to jest interesującym przykładem nie tylko ze względu na swój wieloetapowy – systemowy charakter. Jest ono warte odnotowania również ze względu na jego strukturę. Mając na uwadze charakter i status zaangażowanych weń stron, uznać można,

³³ *Ibidem*, s. 3.

³⁴ Rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (Aeneas) (DzU L 80 z 18.3.2004, s. 1), uchylone rozporządzeniem (WE) nr 1905/2006 (DzU L 378 z 27.12.2006, s. 41).

³⁵ Do dobrych praktyk państw zaliczono: a) kampanie zmierzające do zastąpienia paszportu ZSRR ważnymi dokumentami tożsamości; b) identyfikacja przypadków bezpaństwowości poprzez systematyczną rejestrację osób z nieustalonym lub nieudokumentowanym obywatelstwem; c) reformę prawa w celu usunięcia luk prawnych, które powodują bezpaństwowości; d) promowanie skutecznej i dostępnej rejestracji narodzin; e) przyjęcie elastycznego podejścia do kwestii udowodnienia stałego zamieszkania na terytorium państwa w celu potwierdzenia lub nabycia obywatelstwa; f) reformy prawne, które pozwoliłyby na przyznanie obywatelstwa niektórym kategoriom bezpaństwowców, na podstawie miejsca zamieszkania; g) przyznanie obywatelstwa dużej liczbie bezpaństwowców; h) przyznanie statusu prawnego bezpaństwowcom i zapewnienie im korzystania z szerokiego zakresu praw podstawowych; i) ścisłą współpracę między władzą ustawodawczą, wykonawczą legislacyjną a UNHCR oraz innymi agencjami ONZ i społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zapobiegania i ograniczania bezpaństwowości oraz ochrony bezpaństwowców.

³⁶ *Conclusions of the Regional Conference on Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in Central Asia*, Ashgabat, Turkmenistan 9–10 December 2009, <http://www.unhcr.org/4dfb596a9.pdf> (data dostępu 22.11.2012).

że współpraca zainicjowana i realizowana wokół konkretnego problemu (w tym przypadku problemu bezpieczeństwa) analizowana może być za pomocą modelu polilateralizmu³⁷. Polilateralizm w odróżnieniu od bilateralizmu oraz multilateralizmu, jako propozycja teoretyczna, pozwala na uwzględnienie aktorów państwowych, organizacji międzynarodowych (rządowych i pozarządowych) oraz jednostek i grup prywatnych. Z punktu widzenia operacyjnego, polilateralny model dyplomacji i szerszej stosunków międzynarodowych, daje możliwość włączenia w proces rozwiązywania skomplikowanych problemów wszystkich relewantnych stron. Ponadto, jak przekonuje G. Wiseman, taki model pozwala na wypełnienie luk i niedoskonałości wynikających ze współpracy opartej na tradycyjnym (państwowocentryczny) sposobie, w duchu zasady subsydiarności³⁸.

Podsumowując, UNHCR jest oenzetowską agencją aktywną na wszystkich kontynentach globu. Dla optymalizacji swoich działań współpracuje z organizacjami rządowymi i pozarządowymi o zasięgu regionalnym. Na przykład w Europie w obszarze omawianego problemu, agencja współpracuje z takimi organizacjami jak: Rada Europy, Unia Europejska, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ponadto od 1996 roku w Strasburgu działa przedstawicielstwo UNHCR przy instytucjach europejskich.

Rada Europy

Szacuje się, że w Europie mieszka około 680 tysięcy bezpaństwowców, wśród nich są uchodźcy i imigranci oraz od pokoleń zamieszkujący państwa europejskie, ale nieposiadający statusu obywatela³⁹. W drugiej kategorii wskazać możemy dwie wyróżniające się grupy: Romów (zlokalizowanych głównie z południowo-wschodniej Europy) oraz rosyjskojęzycznych bezpaństwowców zamieszkujących Łotwę i Estonię.

Jak przyznaje Roland Schärer, autor opracowania *Promowanie nabywania obywatelstwa jako środek redukcji bezpaństwowości – studium wykonalności*⁴⁰ – „pomimo ciągłych starań w zakresie przeciwdziałania i ograniczania bezpaństwowości problem ten wciąż jest obecny w wielu krajach, w tym w krajach członkowskich Rady Europy”⁴¹. Choć na liście celów priorytetowych organizacji niezmiennie znajduje się ochrona praw człowieka oraz promocja demokracji, to kwestia obywatelstwa doczekała się prawnego omówienia (w sposób kompleksowy) dopiero pod koniec lat 90. XX w. Rada Europy bowiem przyjęła w 1997 roku Europejską konwencję o obywatelstwie⁴², podpisaną 6 listopada 1997 roku, która weszła w życie 1 marca 2000 roku. Dokument miał na celu kodyfikację i konsolidację dotychczasowych przepisów prawa międzynarodowego (w wymiarze regionalnym – europejskim) w zakresie obywatelstwa. Konwencja reguluje między innymi kwestie: uzyskania, zachowania, utraty i odzyskania obywatelstwa, obywatelstwa wielokrotnego, konsekwencji sukcesji państw dla obywatelstwa, a także współpracy w kontekście zapobiegania bezpaństwo-

³⁷ G. Wiseman, 'Polylateralism' and New Modes of Global Dialogue, Discussion Papers 2000, No. 59.

³⁸ *Ibidem*, s. 51.

³⁹ www.unhcr.org/refworld/pdfid/49be193f2.pdf (data dostępu 23.11.2012).

⁴⁰ R. Schärer, *Promoting acquisition of citizenship as a means to reduce statelessness – Feasibility Study*, Strasbourg, 18.10.2006, Council of Europe, Bureau of the European Committee on Legal co-operation.

⁴¹ *Ibidem*, s. 4.

⁴² <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/166-Polish.pdf> (data dostępu 9.11.2012).

wości – odwołując się jedynie do „bezpawństwowców *de iure*”. Warto odnotować, że choć Polska podpisała konwencję w 1999 roku, to jej nie ratyfikowała. Ma to związek ze sprzecznością krajowych przepisów z zapisami dotyczącymi przypadku „zrzeczenia się obywatelstwa”. Choć dokument w swej treści wielokrotnie odwołuje się do kategorii bezpaństwowości⁴³, to nie definiuje samego pojęcia, co uważane jest za jego poważną słabość.

Postanowienia konwencji stanowiły asumpt do prac na forum Rady Europy nad protokołem o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw⁴⁴, w którym określono zasady i obowiązki „państwa sukcesora” i „państwa poprzedniego” w zakresie eliminacji bezpaństwowości. Ostatecznie dokument został przyjęty 19 maja 2006 roku w formie Konwencji Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw⁴⁵. Wszedł on w życie 1 maja 2009 r. Trzeba jednak wspomnieć, że jedynie sześć⁴⁶ państw członkowskich Rady Europy ratyfikowało konwencję, dodatkowe dwa⁴⁷, choć ją podpisały, to nie ratyfikowały. Ani w pierwszej, ani w drugiej grupie nie ma Polski.

Jak zauważył W. Czapliński, obydwie konwencje Rady Europy powstały „jako reakcja na przypadki zmian terytorialnych w Europie Środkowej i Wschodniej”⁴⁸. Zdaniem Czaplińskiego, wpływ na nie w znacznej mierze miały „współczesne koncepcje ochrony praw człowieka, w tym w szczególności dążenie do ograniczenia (a w idealnym kształcie wyeliminowania) przypadków bezpaństwowości, a także uwzględnienia w możliwie znaczącym zakresie woli zainteresowanych osób odnośnie do wyboru obywatelstwa”⁴⁹.

Konkludując, działalność Rady Europy w zakresie ograniczenia i przeciwdziałania bezpaństwowości głównie koncentrowała się na działaniach legislacyjnych. Jednakże ich skuteczność jest bardzo ograniczona czy wręcz niewielka. Do grudnia 2012 roku europejską konwencję o obywatelstwie podpisało i ratyfikowało 20 państw członkowskich RE, natomiast w 27 państwach członkowskich dokument nie obowiązuje⁵⁰. Jeśli zaś chodzi o Konwencję Rady Europy o unikaniu bezpaństwowości w związku z sukcesją państw, to sytuacja wygląda jeszcze mizerniej niż w przypadku konwencji o obywatelstwie – jedynie 8 państw ją podpisała, z czego 6 też ratyfikowało⁵¹. Zważywszy, iż RE skupia obecnie 47 państw członkowskich trudno uznać opisaną sytuację za satysfakcjonującą.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

OBWE jest międzynarodową organizacją zrzeszającą 57 państw: europejskich, środkowozajtryckich oraz Stany Zjednoczone i Kanadę. Działa na rzecz dialogu politycznego w celu zagwarantowania szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Od początku swojego funkcjo-

⁴³ Preambula §3 i 4; Rozdział 2, art. 4; Rozdział 3, art. 6, 7,8; Rozdział 6, art. 18.

⁴⁴ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=975747&Site=COE> (data dostępu 14.11.2012).

⁴⁵ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm> (data dostępu 14.01.2012).

⁴⁶ Austria, Węgry, Czarnogóra, Mołdowa, Norwegia, Holandia.

⁴⁷ Niemcy i Ukraina.

⁴⁸ W. Czapliński, *Problematyka obywatelstwa w aktualnych pracach Rady Europy*, „Studia Europejskie” 1998, nr 2, s. 60.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG> (data dostępu 27.12.2012).

⁵¹ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=200&CM=8&DF=&CL=ENG> (data dostępu 27.12.2012).

nowania jednym z najważniejszych aspektów działania organizacji było stawienie czoła problemom wynikającym z demontażu bloku wschodniego, w tym polityczno-społecznym konsekwencjom rozpadu Związku Radzieckiego. Wraz z zaistnieniem na politycznej mapie Europy nowych niepodległych państw, pojawił się też problem bezpieczeństwa. OBWE przez minione dwie dekady wykazała spore zaangażowanie w przeciwdziałanie bezpaństwowości oraz pomoc bezpaństwowcom.

Wśród instrumentów wykorzystywanych przez organizację oraz jej wyspecjalizowane instytucje (szczególnie Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych) znajdują się: inicjowanie i koordynacja działań dyplomatycznych, monitorowanie sytuacji prawnej i warunków życia bezpaństwowców, zachęcanie rządów państw członkowskich do zmiany przepisów prawa dotyczącego obywatelstwa, mediacja między państwami w przypadku sukcesji państw. W zakresie omawianego zagadnienia OBWE ściśle współpracuje z UNHCR.

Problem bezpieczeństwa w ostatnich latach coraz częściej wpisany bywa w agendę spotkań, konferencji i szczytów inicjowanych, koordynowanych i organizowanych przez OBWE. Tak było w przypadku Konferencji Przeglądowej OBWE w 2010 roku, która odbywała się w trzech częściach w Wiedniu, Warszawie oraz Astanie. Warszawską część konferencji poświęcona była humanitarnemu wymiarowi działalności organizacji. Jedną z konferencyjnych sesji tematycznych zatytułowana „Tolerancja i nie-dyskryminacja”, poświęcona była w części problemowi bezpieczeństwa⁵². Do udziału w konferencji zaproszono przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka. Dimitrina Petrova – dyrektor wykonawczy organizacji „Equal Rights Trust” – prowadząca wspomnianą sesję „Tolerancja i nie-dyskryminacja” w konkluzjach swojego wystąpienia zawarła następujące rekomendacje adresowane do OBWE: państwa członkowskie OBWE powinny zapewnić taką samą ochronę wszystkim bezpaństwowcom (tym uznawanym za bezpaństwowców *de iure* i *de facto*), państwa członkowskie OBWE powinny opracować jednolitą procedurę określania bezpieczeństwa, rozstrzygnięcia wymaga kwestia przetrzymywania przez długi czas w areszcie osób nieposiadających obywatelstwa, postulowano rozwiązywanie problemu tak zwanych „nie-obywateli”, między innymi na Łotwie, i w końcu apelowano do państw członkowskich OBWE o ratyfikację oengetowskich konwencji z 1954 i 1961 roku oraz konwencji Rady Europy z 1997 i 2006 roku poświęconych zagadnieniu obywatelstwa i problemowi bezpieczeństwa⁵³.

Ważną inicjatywą tworzącą sprzyjający klimat dla działań (politycznych i prawnych) zmierzających do ograniczenia bezpieczeństwa była konferencja zorganizowana 26 i 27 października 2011 w Zagrzebiu z inicjatywy Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych (we współpracy z UNHCR i UE). Przyjęto wówczas deklarację⁵⁴ zawierającą zalecenia dotyczące usunięcia przeszkód w ewidencji ludności i dokumentacji grup marginalizowanych, w tym bezpaństwowców. Zadeklarowano też intensywne współdziałanie w zakresie zmniejszenia ryzyka bezpieczeństwa. Działania te postrzegane są jako próby

⁵² http://www.osce.org/event/revcon_1_2010 (data dostępu 27.12.2012).

⁵³ <http://www.osce.org/home/71830> (data dostępu 12.12.2012).

⁵⁴ *Deklaracja w sprawie zapewnienia dokumentów stanu cywilnego oraz rejestracji w Europie Południowo-Wschodniej*, Zagrzeb 27.10.2011, <http://www.osce.org/hcnm/85249> (data dostępu 23.11.2012).

koordynacji przedsięwzięć związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom wykluczenia w skali regionu.

Natomiast przykładem skutecznego zaangażowania się OBWE w walkę z bezpaństwowością może być *casus* ponad 200 tysięcy Tatarów i ich potomków, którzy w 1944 roku zostali wysiedleni z Półwyspu Krymskiego. Po rozpadzie Związku Radzieckiego wielu Tatarów zdecydowało się powrócić na Krym, jednakże napotkali oni wiele problemów, w tym między innymi z: legalizacją swojego pobytu, uzyskaniem pracy oraz dostępem do ziemi i mieszkań. Problemy te zbiegły się z wyzwaniem, jakim była sukcesja państw post-radzieckich, która spowodowała między innymi zmiany granic i ustanowienie nowych władz. Władze niepodległej od 1991 roku Ukrainy jako jeden z pierwszych przepisów przyjęły Ustawę o obywatelstwie (1991 r.) uznając za obywateli wszystkie osoby zamieszkujące jej terytorium. Wówczas ok. 150 tysięcy Tatarów uzyskało ukraińskie obywatelstwo. Natomiast ponad 100 tysięcy Tatarów, którzy powrócili na swoje rdzenne tereny już po wejściu w życie ustawy, zostało skonfrontowanych z problemem pozyskania ukraińskiego obywatelstwa. Około 30 tysięcy z nich jeszcze przed przybyciem na Krym zrezygnowało z prawa do stałego pobytu w innych krajach, stają się tym samym bezpaństwowcami *de iure*, reszta przybywając już na terytorium Ukrainy, pozostawała obywatelami innych krajów. Choć wszystkim zaoferowano możliwość naturalizacji w drodze indywidualnej procedury, to wielu Tatarów nie było w stanie wypełnić restrykcyjnych wymogów (wśród nich: obowiązek 5-letniego zamieszkiwania na terytorium Ukrainy, znajomość języka ukraińskiego oraz odpowiednie dochody).

OBWE monitorująca sytuację na Ukrainie, aktywnie zaangażowała się w problemy, z jakimi borykali się Tatarzy, zachęcając ukraińskie władze do zmian przepisów. Organizacja współpracowała w tym zakresie ściśle z UNHCR, świadcząc pomoc prawną miejscowym organizacjom pozarządowym pomagającym bezpaństwowcom. Zaoferowano przeszkolenie i pomoc techniczną dla służb paszportowych i naturalizacyjnych na Ukrainie, współfinansowano kampanię medialną na temat obywatelstwa. Stale również lobbowano na rzecz zmiany przepisów o obywatelstwie, które do 1997 roku kodyfikowano aż siedmiokrotnie, co umożliwiło potomkom deportowanych Tatarów (bezpaństwowców) uzyskanie obywatelstwa. Natomiast tym, którzy, by uzyskać ukraińskie obywatelstwo, musieli uprzednio zrzec się obywatelstwa innego kraju (przede wszystkim obywatelstwa Uzbekistanu), dzięki wspólnym mediacjom OBWE i UNHCR z władzami Uzbekistanu i Ukrainy, udało się uprościć procedurę zmiany obywatelstwa. Za sprawą zabiegów dyplomatycznych z udziałem przedstawicieli OBWE, Ukraina zawarła podobne umowy z innymi postsowieckimi krajami (Białorusią, Kazachstanem, Tadżykistanem i Republiką Kirgizji). Wszystkie te zabiegi doprowadziły do znacznego ograniczania problemu bezpaństwowości⁵⁵.

Unia Europejska

Problem bezpaństwowości na obszarze Unii Europejskiej analizowany jest na dwóch płaszczyznach, po pierwsze z perspektywy państw członkowskich, po wtóre z perspektywy

⁵⁵ M. Achiron, *op. cit.*, s. 29–31.

samej UE. Owy dualizm jest konsekwencją wyjątkowego, hybrydowego charakteru organizacji. Z jednej strony jest ona „stowarzyszeniem” państw członkowskich, a przez to organizacją międzyrządową, z drugiej zaś „tworem” o charakterze ponadnarodowym w swych kompetencjach oraz ambicjach znacznie wykraczającą poza tradycyjną konwencję organizacji międzynarodowej. Spójrzmy zatem najpierw na kwestie bezpieczeństwa z perspektywy państw członkowskich. Jest to tak istotne dla funkcjonowania samej organizacji, że podejście do omawianego problemu wpisuje się w obszar działań podlegających w ostatnim czasie sporym zmianom, na które państwa członkowskie muszą wyrazić zgodę.

Przede wszystkim problem bezpieczeństwa w krajach UE jest stosunkowo niewielki (w porównaniu do innych miejsc na świecie). Występuje głównie w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Słowenii, gdzie liczba bezpaństwowców wynosi blisko 4100, w Polsce i na Słowacji sięga około 1000⁵⁶. Szczególnym przypadkiem jest podejście do bezpieczeństwa w tak zwanych Republikach Nadbałtyckich (Estonii i Łotwie), będących członkami UE od 2004 roku. Bezpaństwowość jest tam konsekwencją sukcesji państw, konkretnie rozpadu Związku Radzieckiego i uznania niepodległości byłych republik radzieckich przez społeczność międzynarodową. W przypadku Estonii tuż po przystąpieniu tego kraju do UE, tj. w 2005 roku, aż 136 tysięcy osób posiadało prawo do stałego pobytu – nie będąc obywatelami tego kraju⁵⁷ (ani żadnego innego). Podobna sytuacja ma miejsce na Łotwie, gdzie osobom rozpoznanym jako nie-Łotysze przyznawano status „nie-obywateli”, przez co pozbawiano ich wielu praw obywatelskich, w tym politycznych. *Casus* Łotwy pozostaje zresztą w ścisłym obszarze zainteresowania unijnych instytucji, w tym Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego. Problemem wyjątkowym jest w ramach UE (i generalnie w Europie) bezpaństwowość Romów, którzy w dużych skupiskach zamieszkują przede wszystkim Rumunię, Węgry, Słowację.

Jednocześnie w aktualnych opracowaniach i raportach wskazuje się na pozytywne przykłady działań, poprawiające sytuację bezpaństwowców w państwach członkowskich UE. Po zmianach przepisów w Hiszpanii i na Węgrzech uzyskanie statusu bezpaństwowca implikuje przyznanie statusu osoby chronionej prawem. Do uzyskania pomocy nie jest wymagane łączenie bezpaństwowości z uchodźstwem. Dodatkowo bezpaństwowcy, jako wyodrębniona w prawodawstwie kategoria, uprawnieni są do: ubiegania się o prawo do stałego pobytu, wydania dokumentów tożsamości i podróży, korzystania z szerokiego wachlarza praw socjalnych i ekonomicznych⁵⁸. Z 27 państw członkowskich, oprócz dwóch wspomnianych krajów, jeszcze cztery inne (Francja, Słowacja, Włochy, Łotwa) uznają bezpaństwowość za podstawę do ochrony prawnej. Jednak przepisy dotyczące mechanizmów postępowania z bezpaństwowcami w ramach UE nie są zharmonizowane, nawet na najbardziej elementarnym poziomie, nie ma chociażby obowiązującej we wszystkich krajach UE definicji bezpaństwowca.

⁵⁶ <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/komu-pomagamy/bezpanstwowcy.html> (data dostępu 23.11.2012).

⁵⁷ E. Ersboll, *Prevention of statelessness*, http://www.europarl.europa.eu/hearings/20070626/libe/elsboll_en.pdf (data dostępu 23.11.2012).

⁵⁸ G. Gyulai, *Statelessness in the EU Framework for International Protection*, „European Journal of Migration and Law” 2012, nr 14, s. 287.

Co więcej, na poziomie unijnym nie ma również jednolitego, zharmonizowanego prawodawstwa w kwestii narodowości i obywatelstwa. Zagadnienie to pozostaje w gestii państw członkowskich. Przy czym warto podkreślić, że państwa członkowskie UE, zwłaszcza te które borykają się z różnymi problemami na tle narodowościowym, skwapliwie chronią swe kompetencje w tej materii. Należy też zauważyć, iż kwestia bezpieczeństwa jest na forum UE rozpatrywana głównie w kontekście unijnej polityki azylowej. Celem UE jako najbardziej zinstytucjonalizowanej formy współpracy na kontynencie europejskim jest bowiem „działanie na rzecz zapewnienia swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji”⁵⁹. Zgodnie z traktatem lizbońskim z 2007 roku (który wszedł w życie w 2009 r.) w części zatytułowanej Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapisano, że bezpieczeństwa państwa powinni być traktowani „jak obywatele państw trzecich”⁶⁰. Potwierdza to przyjętą przez Unię koncepcję – zgodnie z którą bezpieczeństwo jest problemem o charakterze zewnętrznym – a bezpieczeństwami są przeważnie uchodźcy. W 2010 liczba uchodźców pozbawionych obywatelstwa jakiegokolwiek kraju ubiegających się o azyl w EU wyniosła 2122 osób. Wspomnieć należy, że osoba zidentyfikowana jako bezpieczeństwa państwa uchodźca przeważnie otrzymuje opiekę i pomoc na terenie UE⁶¹.

Zasady i cele polityki azylowej UE nawiązują do oenzetowskich konwencji: dotyczącej statusu uchodźców z 1951 oraz konwencji o ograniczaniu bezpieczeństwa państwa z 1961 roku⁶², co potwierdza program sztokholmski, w którym określone zostały priorytety UE w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010–2014⁶³.

Od 2007 roku Unia przygotowuje się do uruchomienia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego⁶⁴. Podejmowane w tym zakresie działania polegały przede wszystkim na opracowywaniu rozwiązań prawnych. Dodatkowo w czerwcu 2011 roku uruchomiony został Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu z siedzibą na Malcie⁶⁵. Mimo skutecznej realizacji znacznej części działań przygotowawczych wbrew zapowiedziom, do końca 2012 roku system nie został uruchomiony.

W jednolitej wspólnej polityce azylowej wszystkich 27 państw członkowskich UE upatrywano pośrednio szansy na poprawę sytuacji życiowej oraz regulację statusu prawnego osób bezpieczeństwa państwa lub narażonych na utratę obywatelstwa. Część obserwatorów jednak jest zdania, że konsekwencje uruchomienia wspólnego systemu azylowego wcale dla

⁵⁹ Traktat o Unii Europejskiej, art. 3, pkt 2.

⁶⁰ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 67, pkt 2.

⁶¹ G. Gyulai, *op. cit.*, s. 285.

⁶² Tylko 13 państw członkowskich UE przyjęło obie konwencje.

⁶³ „Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” zapewnia harmonogram działań Unii Europejskiej (UE) w przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa na okres 2010–2014; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:PL:NOT> (data dostępu 15.11.2012).

⁶⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114561_en.htm (data dostępu 12.12.2012).

⁶⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/n/jl0022_pl.htm (data dostępu 12.12.2012).

bezzaśnawców nie muszą oznaczać poprawy ich sytuacji. Standardy ochrony i zakres praw przyznanych zaśnawcom oraz perspektywa „wychodzenia” z zaśnawczości w konsekwencji unijnej harmonizacji mogą zostać znacznie osłabione i zmniejszone (przynajmniej w kilku państwach członkowskich).

Harmonizacja przepisów w ramach Unii ma niemal zawsze charakter ewolucyjny (z wyjątkiem akcesji, gdy państwo przystępujące zobligowane jest do dostosowania własnego prawodawstwa do regulacji unijnych). Z perspektywy niniejszej analizy uzasadnione jest zatem, by wspomnieć o tych przepisach unijnych, które w istocie odnoszą się (bezpośrednio i pośrednio) do zagadnienia zaśnawczości, a mają wpływ na kodyfikację prawa w państwach członkowskich. Tego typu dokumentem jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 13 grudnia 2011 r.⁶⁶ Podstawowym jej celem jest, „by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej, a po drugie, by osoby takie miały dostęp do minimalnego poziomu świadczeń we wszystkich państwach członkowskich”⁶⁷. Jednakże zastrzega się, że: „obywatele państw trzecich lub zaśnawcy, którzy są uprawnieni do przebywania na terytorium państw członkowskich nie z powodów związanych z potrzebą ochrony międzynarodowej, ale z powodów uznaniowych, motywowanych współczuciem lub względami humanitarnymi, nie są objęci zakresem stosowania niniejszej dyrektywy”⁶⁸. W praktyce oznacza to znaczne ograniczenie możliwości stosowania tego unijnego prawa w działaniach zmierzających do poprawy sytuacji zaśnawców. Ponadto w art. 2 Dyrektywy czytamy, że „zaśnawowiec” może stać się beneficjentem ochrony międzynarodowej jedynie w sytuacji, gdy zostanie uznany za uchodźcę”⁶⁹. Zapis ten w zestawieniu z wymienionymi przepisami obowiązującymi w niektórych państwach członkowskich, w których zaśnawczość jest podstawą do specjalnej ochrony prawnej, każe patrzeć na zapisy dyrektyw jako na mało odważne.

Podobnie sytuacja wygląda z unijnymi przepisami antydyskryminacyjnymi, które potencjalnie mogłyby być ważnym instrumentem w walce z negatywnymi skutkami zaśnawczości, lecz kwestia zaśnawczości jest z nich wyłączona. Zgodnie bowiem z zapisami dyrektywy „Rady UE wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne”⁷⁰ jej treść nie ma zastosowania w sytuacji „różnego traktowania ze względu na obywatelstwo i pozostaje ona bez uszczerbku dla przepisów i warunków dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich oraz zaśnawców na terytorium państw członkowskich i wszelkiego traktowania związanego ze statusem prawnym danych obywateli państw trzecich i zaśnawców”⁷¹.

⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 roku w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub zaśnawców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 337/9.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, rozdz. 2, art. 2, pkt a, e.

⁷⁰ Council Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19/07/2000 P. 0022 – 0026, 29.06.2000.

⁷¹ *Ibidem*, art. 3, ust. 2.

Instrumentem, za pomocą którego mogą być realizowane projekty, których celem jest walka i przeciwdziałanie bezpaństwowości w ramach UE jest Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (European Refugee Fund, ERF). Na lata 2008–2013 Fundusz dysponował kwotą 614 mln euro i stanowił część programu ogólnego „Solidarność” poświęconego zarządzaniu przepływami migracyjnymi⁷². Jedną z grup, do których adresowane powinny być projekty realizowane ze środków funduszu, są właśnie bezpaństwowcy. Spore znaczenie w optymalizacji działań zmierzających do poprawy sytuacji bezpaństwowców może także mieć Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zadaniem Agencji jest między innymi gromadzenie, analiza i rozpowszechnianie obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji na temat poszanowania praw człowieka w UE⁷³. Ważne byłoby jednak, aby bezpaństwowość jako problem mający swoją specyfikę, był autonomicznym przedmiotem zainteresowania instytucji. Przy czym taki stan rzeczy pozostaje na razie w sferze postulatów i sugestii ekspertów i działaczy organizacji pozarządowych.

W perspektywie najbliższych lat, przed Unią w realny sposób, stoi przede wszystkim nie tyle harmonizacja prawa dotyczącego bezpaństwowości, ile przystąpienie UE⁷⁴ do konwencji z 1954 i 1961 roku oraz lobbowanie przez unijne instytucje ponadnarodowe na rzecz przystąpienia do konwencji przez państwa członkowskie. Unia powinna też kontynuować ścisłą współpracę w zakresie omawianej problematyki z UNHCR oraz innymi organizacjami w tym pozarządowymi.

Inne organizacje

Z co najmniej dwóch powodów wspomnieć jeszcze należy o dwóch organizacjach międzynarodowych o charakterze regionalnym, w tym o: Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) oraz Unii Afrykańskiej (*African Union*, UA). Po pierwsze, organizacje te działają na obszarze, na którym skala zjawiska bezpaństwowości jest znaczna. Po wtóre, oba wymienione podmioty dostrzegają problem bezpaństwowości i starają się z nim zmierzyć.

ASEAN powołano do życia w 1967 roku w celu rozwijania politycznej i gospodarczej współpracy między państwami Azji Południowo-Wschodniej⁷⁵. Do celów statutowych⁷⁶ organizacji zaliczono utrzymywanie i wzmacnianie pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w regionie. Niestety, pokój, bezpieczeństwo i stabilność nie są zagwarantowane wszystkim mieszkańcom regionu. Jedną z najbardziej negatywnie doświadczonych grup są Rohingya – rdzenni mieszkańcy birmańskiego stanu Arakan. Grupa ta nigdy nie została uznana oficjalnie przez państwo. Natomiast birmańskie prawo o obywatelstwie z 1982 roku ostatecznie

⁷² http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114567_pl.htm (data dostępu 12.12.2012).

⁷³ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/fra/index_pl.htm (data dostępu 23.12.2012).

⁷⁴ Na mocy traktatu lizbońskiego UE (art. 47, TUE) uzyskała osobowość prawną, co daje jej możliwość zawierania umów międzynarodowych oraz członkostwa w organizacjach.

⁷⁵ Członkowie ASEAN (stan z dn. 2.01.2013 r.): Birma, Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Maleszja, Singapur, Tajlandia, Wietnam.

⁷⁶ <http://www.asean.org/images/2012/publications/ASEAN-Charter.pdf> (data dostępu 12.12.2012).

„przypieczerowało” bezpieczeństwo Rohingya⁷⁷. W zdominowanej przez wyznawców buddyzmu Birmie Rohingya stanowią muzułmańską mniejszość (ok. 800 tys. osób). Liczba ta jednak systematycznie kurczy się, za sprawą masowej emigracji wywołanej łamaniem praw człowieka przez wojskową juntę w Birmie. Prześladowani muzułmanie uciekają głównie do Bangladeszu, w mniejszym stopniu do Tajlandii. Władze Bangladeszu konsekwentnie odmawiają przyznania im statusu uchodźców, nigdy także nie rozważały naturalizacji Rohingya przez przyznanie obywatelstwa. Co więcej, znacznie utrudnione jest świadczenie pomocy humanitarnej przez organizacje międzynarodowe (w tym UNHCR oraz ASEAN) na rzecz Rohingya, co jest konsekwencją polityki Bangladeszu.

Wspólnym mianownikiem dla rozmaitych opracowań, raportów oraz analiz poświęconych problemowi Rohingya jest konstatacja, że optymalną formą stawiania mu czoła jest wielostronna współpraca (możliwie wszystkich istotnych podmiotów). Zdaniem birmańskiego adwokata Iana Robinsona oraz Iffat Rahman – działaczki na rzecz praw człowieka pracującej z bezpieczeństwowcami Rohingya, „rolę rzecznika sprawy Rohingya powinno przejąć ASEAN”⁷⁸. Faktycznie ta regionalna organizacja nie tylko dostrzega problem bezpieczeństwa, ale też stara się mu przeciwdziałać. Jednak już na wstępie należy zauważyć, że z kilku powodów skuteczność organizacji w omawianej kwestii jest niewielka. Władze birmańskie nie wykazują zrozumienia wobec inicjatyw umiędzynarodowienia problemu. Poza tym Bangladesz nie jest członkiem ASEAN, więc organizacja ma na to państwo niewielki wpływ. Nade wszystko jednak państwa regionu nie są skore do podejmowania ciężaru, w tym finansowego, rozwiązywania problemu Rohingya.

Bezpieczeństwo w regionie Azji Południowo-Wschodniej nie ogranicza się do problemu Rohingya. Bywa także pochodną mieszanych międzynarodowych małżeństw (w niektórych krajach regionu, by starać się o obywatelstwo kraju współmałżonka, uprzednio trzeba zrzec się dotychczasowego obywatelstwa) lub nieudolnego systemu rejestracji urodzeń. Znaczną rolę do odegrania w tej materii potencjalnie może mieć Międzyrządowa Komisja Praw Człowieka ASEAN (*The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, AICHR). W jej skład wchodzi reprezentanci państw członkowskich, po jednym przedstawicielu z każdego kraju. Komisja spotyka się minimum dwa razy w roku. Permanentnie działa natomiast jej biuro, oprócz zadań logistyczno-technicznych zajmuje się ono także prowadzeniem badań, przygotowaniem opracowań tematycznych oraz organizuje warsztaty i sesje studyjne. W listopadzie 2011 roku AICHR wspólnie z UNHCR zorganizowała „Regionalne warsztaty poświęcone bezpieczeństwu oraz prawom kobiet i dzieci” w Manili na Filipinach. Do najważniejszych celów przedsięwzięcia zaliczono: (a) analizę przyczyn i skutków bezpieczeństwa, (b) określenie najlepszych praktyk związanych z identyfikacją, zapobieganiem i ograniczaniem bezpieczeństwa, przy jednoczesnej ochronie bezpieczeństwowców; (c) promowanie podejścia opartego na prawach człowieka w działaniach adresowanych do bezpieczeństwowców na poziomie krajowym i regionalnym⁷⁹. W raporcie

⁷⁷ I.G. Robinson, I. S. Rahman, *The Unknown Rate of the Stateless Rohingya*, Oxford Monitor of Forced Migration, Vol. 2, No. 2, November 2012, s. 16.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 18.

⁷⁹ *Summary Report AICHR-UNHCR Regional Workshop on Statelessness and the Rights of Women and Children*, Manila, Philippines, 18–19 November 2011, Final version 22 November 2012.

końcowym z warsztatów zawarto wiele rekomendacji dotyczących dalszego postępowania państw członkowskich w kwestii bezpieczeństwa, wśród nich: (a) prowadzenie intensywnych studiów porównawczych w zakresie prawodawstwa dotyczącego obywatelstwa w poszczególnych państwach; (b) tworzenie ponadnarodowej bazy danych na temat osób bezpieczeństwa pod auspicjami ASEAN; (c) wprowadzenie zasady uniwersalnej rejestracji dzieci w momencie urodzenia; (d) opracowanie ułatwionych procedur przywracanie obywatelstwa⁸⁰.

Deklaracje te brzmią obiecująco i tworzą pozory optymistycznych perspektyw. Pamiętać jednak należy, że nie są one nawet w najmniejszym stopniu wiążące dla państw członkowskich ASEAN-u. Słabością AICHR jest ponadto to, że ewentualne wiążące decyzje mogą być podejmowane jedynie w drodze konsensusu. Oznacza to, że każdy reprezentowany kraj może zgłosić weto, zatem również państwa uznawane za autorytarne jak Laos, Wietnam czy wspomniana Birma mogą powstrzymać proces decyzyjny. Jednakże stosowana tutaj „metoda małych kroków”, póki co wydaje się jedyną faktycznie dostępną metodą, za pomocą której można działać na rzecz osób bezpieczeństwa.

Na koniec warto wspomnieć o Unii Afrykańskiej istniejącej od roku 2002. Jest ona sukcesorką Organizacji Jedności Afryki (działającej od 1963 roku) i zrzesza wszystkie państwa afrykańskie, z wyjątkiem Maroka. Współpraca w ramach organizacji ma charakter polityczny, gospodarczy i wojskowy. Do licznych celów organizacji wymienionych w Akcie założycielskim⁸¹ zaliczono: „promowanie i ochronę praw człowieka i narodów zgodnie z postanowieniami Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów oraz innych istotnych dla ochrony praw człowieka instrumentów”⁸².

Do owych „innych instrumentów”, z całą pewnością można zaliczyć Afrykańską kartę praw i dobra dziecka⁸³, przyjętą jeszcze przez Organizację Jedności Afryki 29 listopada 1999 roku. Dokument ten jest szczególnie istotny z punktu widzenia niniejszego opracowania. Karta potwierdza bowiem powszechne prawo do obywatelstwa, a na państwa sygnatariuszy nakłada obowiązek zagwarantowania w swoim konstytucyjnym prawie zasad umożliwiających nadanie dziecku nieposiadającemu żadnego obywatelstwa, obywatelstwa kraju na terenie którego przyszło na świat (art. 6)⁸⁴.

Kontynent afrykański to obszar, którego mieszkańcy dramatycznie doświadczeni zostali konfliktami zbrojnymi, wielu z nich zmuszonych było do opuszczenia swoich ojczyzn, miliony Afrykańczyków cierpi głód. Implementacja międzynarodowego prawa ma tutaj bardzo ograniczony zakres. Wypracowywane na forum międzynarodowym standardy, jak choćby te zawarte w Afrykańskiej karcie praw i dobra dziecka, przeważnie pozostają „martwymi zapisami”. Zgodnie z danymi UNICEF z 2012 roku region Afryki Wschodniej i Południowej to obszar, w którym odnotowano najniższy na świecie poziom rejestracji urodzeń. W 2010 roku tylko 35% dzieci poniżej piątego roku życia w regionie zostało

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *The Constitutive Act of the African Union*, przyjęty 11.07.2000 podczas szczytu w Lome (Togo), wszedł w życie w roku 2001.

⁸² http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (data dostępu 02.01.2013).

⁸³ http://www.africa-union.org/official_documents/Treaties_%20Conventions_%20Protocols/a.%20C.%20OON%20THE%20RIGHT%20AND%20WELF%20OF%20CHILD.pdf (data dostępu 14.11.2012).

⁸⁴ *Ibidem*.

zarejestrowanych (np. w Somalii tylko 3%). Mniejszości etniczne, osoby mieszkające w odległych obszarach, przesiedleńcy i uchodźcy oraz osoby zamieszkałe w strefach ogarniętych konfliktem w zasadzie pozbawieni są możliwości rejestracji swojego potomstwa⁸⁵. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest ograniczenie (częściowe lub całkowite) dostępu do edukacji, opieki medycznej, opieki instytucjonalno-prawnej. Samo zarejestrowanie dziecka nie oznacza nadania mu obywatelstwa. Kwestia prawnego związku z państwem (zdolnym do gwarantowania jednostkom praw) jest w Afryce czymś w rodzaju kolejnego etapu upodmiotowienia jednostek i całych grup, na które wielu mieszkańcom tego kontynentu przyjdzie jeszcze poczekać.

Podsumowanie

Jak zauważył Thomas Hammarberg⁸⁶, w ostatnim czasie „sytuacji bezpaństwowców nie poświęcano zbytnej uwagi, wydaje się również, że nie znajdowała ona zrozumienia”⁸⁷ wśród światowych decydentów. Dowodem tego może być wciąż niedługa lista państw sygnatariuszy oenzetowskich konwencji poświęconych problemowi. Wiele z państw, w tym europejskich, traktuje prawo o obywatelstwie jako ważny instrument własnej polityki narodowościowej. Opieszałość w ratyfikacji przepisów prawa międzynarodowego ograniczających bezpaństwowość, znacznie utrudnia operacjonalizację działań w tym zakresie. Bezpaństwowcy pozbawieni niemalże wszelkich praw, a przez to możliwości skutecznego działania, nadzieję na poprawę własnej sytuacji pokładają przede wszystkim w zaangażowaniu i skuteczności organizacji międzynarodowych.

Szczególne zasługi na tym polu ma Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W roku 2011 przy okazji obchodów pięćdziesiątej rocznicy przyjęcia Konwencji o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku szczególnie mocno wybrzmiał głos środowisk zaangażowanych w pomoc bezpaństwowcom. Była to także okazja, by „upomnieć się” o ratyfikację obu oenzetowskich konwencji⁸⁸.

Kończąc, warto wspomnieć, że z problemem bezpaństwowości walkę podejmują nie tylko organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym, ale również pozarządowym. W marcu 2012 roku powołano do życia Międzynarodową Organizację Osób Bezpaństwowych (*International Stateless Persons Organisation, ISPO*)⁸⁹. Organizacja ma charakter pozarządowy, a jej celem jest reprezentowanie interesów bezpaństwowców na forum międzynarodowym oraz pomoc prawna tymże. Również w 2012 roku powołano do życia Europejską Sieć na rzecz Bezpaństwowości (*European Network on Statelessness, ENS*)⁹⁰. Jest to platforma skupiająca szereg organizacji działających aktywnie w kwestii przeciwdziałania bezpaństwowości i na rzecz bezpaństwowców. Jej podstawowym celem jest

⁸⁵ http://www.unicef.org/esaro/5480_birth_registration.html (data dostępu 2.01.2013).

⁸⁶ W latach 2006–2012 Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.

⁸⁷ *The Right of Stateless Person must be Protected*, Statement by Thomas Hammarberg – Commissioner of Human Rights of the Council of Europe, CommDH/Speech(2010/13).

⁸⁸ W ostatnich dwóch latach (2011–2012) oenzetowskie konwencje poświęcone problemowi bezpaństwowości ratyfikowały: Honduras, Portugalia, Ekwador, Turkmenistan, Paragwaj, Burkina Faso, Moldova, Bułgaria, Gruzja, Benin.

⁸⁹ <http://ispo.bravesites.com/> (data dostępu 14.11.2012).

⁹⁰ <http://www.statelessness.eu/> (data dostępu 12.12.2012).

koordynacja aktywności organizacji z całej Europy, a także budowanie forum eksperckiego, którego zadaniem będzie nie tylko uwrażliwianie opinii publicznej na problemy bezpaństwowców, ale też bezpośrednia praca z osobami dotkniętymi bezpaństwowością.

Wydaje się, że najskuteczniejsze są te przedsięwzięcia i działania, które są rezultatem wielostronnej współpracy. Stąd uzasadnione i pożądane wydaje się zaangażowanie możliwie wszystkich relewantnych podmiotów mających wpływ na samo zjawisko bezpaństwowości.

Literatura uzupełniająca

Achiron M., *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, 2005, no 11, Inter-Parliamentary Union & United Nation High Commissioner for Refugees.

Blitz B.K., Lynch M., *Statelessness and Citizenship: A Comparative Study on the Benefits of Nationality*, Edward Elgar Publishing 2011.

Sawyer C., Blitz B.K., *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted*, Cambridge University Press 2011.

Staples K., *Rethorising Statelessness. A Background Theory of Membership in World Politics*, Edinburgh University Press 2012.

van Waas L., *Nationality Matters, Statelessness under International Law*, School of Human Rights Research Series 2008, vol. 29.

