

Iwona Kowalska
[REDAKTOWANE]
[REDAKTOWANE]

Warszawa, 15.12.2025 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Petycja

w sprawie luki systemowej w prawie dotyczącym pełnienia funkcji publicznych (i kandydatów na te stanowiska) przez osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo w Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Rzeczniku,

W oparciu o ustawę z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195) i art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zwracam się z prośbą o podjęcie działań w sprawie luki systemowej w prawie dotyczącej pełnienia funkcji publicznych przez osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo oraz potrzeby wprowadzenia ustawowego zakazu dla władzy wykonawczej i obowiązku jawnego ujawniania obywatelstw posłów, senatorów, kandydatów na posłów i senatorów oraz członków Rady Ministrów i kandydatów na te stanowiska.

Brak takich regulacji rodzi trwałe ryzyko konfliktu interesów oraz osłabienia zaufania obywateli do państwa, w szczególności w sytuacji, gdy decyzje podejmowane przez organy władzy wykonawczej mają zawsze wymiar polityczny, finansowy i międzynarodowy, a ich skutki obciążają obywateli RP jako suwerena i podatników. **Brak zakazu konstytucyjnego nie oznacza automatycznej akceptacji każdego rozwiązania ustrojowego.**

Konstytucja RP:

- dopuszcza posiadanie wielu obywatelstw (art. 34)
- ale nie reguluje kwestii:
 - konfliktu lojalności
 - standardów dla najwyższych funkcji państwowych
 - bezpieczeństwa decyzyjnego

To pozostawia lukę ustawową.

Dlaczego obawy są uzasadnione:

- obywatelstwo to więź prawna, nie tylko symbol
- w niektórych państwach (np. USA, Izrael, Rosja) obywatel:
 - może podlegać obowiązkom wobec drugiego państwa
 - bywa objęty szczególnymi regulacjami prawnymi
- w teorii możliwy jest konflikt interesów:
 - decyzja dobra dla Polski vs. korzystna dla drugiego państwa.

To nie jest teoria spiskowa, lecz konflikt lojalności i to jest realny problem analizowany w politologii i bezpieczeństwie każdego państwa.

Nie tyle samo posiadanie innego obywatelstwa niż polskie jest problemem, co:

- ↳ brak pełnej jawności
wyborcy często nie wiedzą, czy polityk ma inne obywatelstwo
- ↳ słabe prawo antykonfliktowe
Polska ma relatywnie słabe regulacje dot. konfliktu interesów
porównując np. z USA, Kanadą czy Niemcami
- ↳ kultura polityczna
 - decyzje często zapadają:
 - bez realnej odpowiedzialności
 - bez konsekwencji osobistych

Jak sobie radzą inne państwa z tym tematem?

Niemcy

- podwójne obywatelstwo dopuszczalne
- silne mechanizmy jawności i kontroli

USA

- formalnie możliwe
- ogromny nacisk na disclosure
- bardzo rozbudowane procedury bezpieczeństwa

Japonia

- bardzo restrykcyjna
- w praktyce wymaga wyboru jednego obywatelstwa

W świetle powyższych przykładów Polska pozostaje jedynym państwem w Europie bez systemowych mechanizmów jawności i kontroli obywatelstw osób pełniących funkcje publiczne, w tym najwyższego szczebla.

I. Zakres funkcji objętych postulowaną regulacją

Postulat wprowadzenia ustawowego zakazu dotyczy w szczególności pełnienia następujących funkcji:

- Prezesa Rady Ministrów,
- Ministra Spraw Zagranicznych,
- Ministra Obrony Narodowej,
- Ministra Finansów,
- innych członków Rady Ministrów oraz osób pełniących funkcje kierownicze w administracji rządowej, których decyzje bezpośrednio wpływają na:
 - bezpieczeństwo państwa,
 - politykę zagraniczną,
 - zobowiązania finansowe RP,
 - wydatkowanie środków publicznych.

Petycja obejmuje również posłów i kandydatów na posłów, senatorów i kandydatów na senatorów, a także członków Rady Ministrów i kandydatów na te stanowiska, w celu

umożliwienia obywatelom oceny skali potencjalnego ryzyka konfliktu interesów w całym procesie decyzyjnym państwa.

Przypomnieć należy, że funkcja ministra spraw zagranicznych ma szczególny charakter:

- reprezentuje RP wobec innych państw
- negocjuje umowy międzynarodowe
- ma dostęp do informacji wrażliwych
- wpływa bezpośrednio na:
 - bezpieczeństwo
 - sojusze
 - politykę sankcyjną
 - relacje bilateralne

Tu ryzyko konfliktu interesów jest obiektywnie większe niż np. u posła.

II. Uzasadnienie konstytucyjne i systemowe

1. Zasada dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP)

Art. 1 Konstytucji RP ustanawia Rzeczpospolitą Polską jako dobro wspólne wszystkich obywateli, stanowiąc podstawową zasadę aksjologiczną ustroju państwa.

Zasada ta nie określa wprost szczegółowych warunków pełnienia funkcji publicznych, lecz nakłada na ustawodawcę obowiązek kształtowania regulacji w sposób zapewniający ochronę interesu wspólnego. Brak ustawowych regulacji odnoszących się do wielości obywatelstw osób sprawujących najwyższe funkcje władzy wykonawczej utrudnia ocenę czy dobro wspólne RP jest w tych przypadkach zabezpieczone w sposób wystarczający.

2. Zasada demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli (art. 2 Konstytucji RP)

Z art. 2 Konstytucji RP wynika zasada demokratycznego państwa prawnego, obejmująca m.in. zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. W obliczu obserwowanych dość dziwnych dla obywateli Polski decyzji politycznych osób sprawujących obecnie i w przeszłości najwyższe funkcje, Polacy mają uzasadnione obawy co do polityków posiadających co najmniej dwa obywatelstwa. Wiele podjętych decyzji przez takie osoby nie jest oceniana przez obywateli RP jako korzystna dla Polski.

Brak jednoznacznych, ustawowych standardów odnoszących się do konfliktu interesów wynikającego z posiadania więcej niż jednego obywatelstwa przez osoby sprawujące władzę wykonawczą czy ustawodawczą, może prowadzić do dalszego obniżenia tego zaufania, niezależnie od rzeczywistych intencji konkretnych decydentów.

Problem ten ma charakter systemowy, a nie personalny.

3. Suwerenność Narodu a brak ustawowych gwarancji orientacji interesu państwowego (art. 4 Konstytucji RP)

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu i jest sprawowana bezpośrednio lub przez przedstawicieli.

Przepis ten ma charakter fundamentalnej zasady ustrojowej i nie określa szczegółowych warunków wykonywania władzy publicznej.

Jednocześnie Konstytucja RP nie zawiera regulacji odnoszących się do sytuacji, w której osoby sprawujące najwyższe funkcje władzy wykonawczej czy ustawodawczej pozostają w więcej niż jednej więzi obywatelskiej, pozostawiając tę materię do uregulowania ustawowego.

W praktyce oznacza to, że osoby te mogą jednocześnie:

- pozostawać obywatelami innego państwa,
- podlegać obcym porządkom prawnym,
- posiadać równoległe prawa i obowiązki wobec innego państwa,

podczas gdy każda decyzja władzy ma nieuchronnie wymiar polityczny, finansowy lub międzynarodowy.

Brak ustawowych mechanizmów:

- rozstrzygania kolizji interesów państwowych,
- wyłączenia decyzyjnego w sytuacji potencjalnego konfliktu lojalności,
- gwarancji jednoznacznej orientacji interesu decyzyjnego na Rzeczpospolitą Polską,

powoduje, że realizacja zasady suwerenności Narodu odbywa się w warunkach niepełnej przejrzystości, co do tego, na rzecz którego porządku państwowego podejmowane są decyzje władcze.

Stan ten nie stanowi naruszenia art. 4 Konstytucji RP w jego literalnym brzmieniu, lecz ujawnia lukę systemową w zakresie ustawowego zabezpieczenia wykonywania władzy publicznej, która w sposób pośredni osłabia społeczne zaufanie do mechanizmu reprezentacji oraz do ochrony interesu państwowego.

Praktyka pokazuje, że w przypadku niektórych osób sprawujących obecnie najwyższe funkcje wykonawcze ich publiczne wypowiedzi i decyzje mogą budzić uzasadnione wątpliwości co do tego, czy interes Rzeczypospolitej Polskiej jest zawsze głównym kryterium działania, co w ocenie części obserwatorów może rodzić pytania o priorytet interesu państwowego.

Stan ten nie narusza literalnie art. 4 Konstytucji RP, lecz ujawnia lukę ustawową w zakresie zabezpieczenia wykonywania władzy publicznej.

4. Finanse publiczne i odpowiedzialność wobec obywateli (art. 216 Konstytucji RP)

Art. 216 Konstytucji RP reguluje zasady gospodarowania środkami publicznymi, nie odnosząc się jednak do kryteriów osobowych decydentów podejmujących zobowiązania finansowe o charakterze długoterminowym i międzynarodowym.

Decyzje władzy wykonawczej i ustawodawczej dotyczące:

- zadłużenia państwa,
- transferów majątkowych,
- zobowiązań międzynarodowych,
- wysokości podatków, itd.

obciążają obywateli RP jako podatników.

W sytuacji, gdy decyzje te podejmowane są przez osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo, brak jest ustawowych gwarancji, że interes finansowy RP stanowi jedyny punkt odniesienia procesu decyzyjnego.

5. Standardy decyzyjne w polityce międzynarodowej i ochrona interesu finansowego RP

Petycja nie dotyczy zasadności ani kierunku polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej jako takiej, lecz standardów decyzyjnych oraz zabezpieczenia interesu finansowego państwa.

Skala zobowiązań międzynarodowych podejmowanych przez RP, obejmujących transfery majątkowe, finansowe i systemowe, nie jest obecnie powiązana z ustawowo określonymi mechanizmami ekwiwalentności lub zabezpieczenia interesów RP, co odróżnia ją od praktyki części państw sojusznich. W tym kontekście szczególnie istotne jest porównanie z praktyką innych państw sojusznich, w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki, które mimo udzielania znaczącego wsparcia innym krajom, zabezpieczają swoje interesy narodowe poprzez umowy, mechanizmy zwrotu kosztów, gwarancje lub inne formy ekwiwalentności świadczeń. W praktyce oznacza to realizację zasady wzajemności („coś za coś”), ograniczającej długoterminowe obciążenia własnych obywateli.

Brak analogicznych zabezpieczeń po stronie Rzeczypospolitej Polskiej rodzi uzasadnione pytania obywatelskie, czy decyzje te podejmowane są z należytą starannością w ochronie interesu finansowego i suwerenności decyzyjnej państwa.

W sytuacji, gdy decyzje te podejmowane są przez osoby sprawujące najwyższe funkcje publiczne, które posiadają inne niż polskie obywatelstwo lub są związane prawnie z innymi państwami, powstaje systemowe ryzyko konfliktu lojalności, rozumiane nie jako zarzut niełojalności, lecz jako brak gwarancji wyłącznego działania w interesie obywateli RP.

Ryzyko to ulega spotęgowaniu w przypadku braku:

- jasnych regulacji ustawowych,
- obowiązku wyłącznej więzy obywatelskiej z Rzeczpospolitą Polską,
- mechanizmów bezpośredniej kontroli obywatelskiej nad decyzjami o skutkach długofalowych i finansowych.

W tym kontekście brak regulacji dotyczących wielości obywatelstw osób podejmujących decyzje potęguje obywatelskie wątpliwości co do przejrzystości i jednoznaczności orientacji interesu państwowego, niezależnie od intencji konkretnych decydentów.

III. Żądanie

W związku z powyższym wnoszę o:

- ❶ **podjęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich niezwłocznych działań zmierzających do wprowadzenia ustawowego zakazu pełnienia najwyższych funkcji władzy wykonawczej przez osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo,**
- ❷ wystąpienie do Sejmu RP oraz Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o pilne uregulowanie wskazanej luki systemowej,
- ❸ ocenę, czy obecny stan prawny w sposób wystarczający realizuje standardy wynikające z art. 1, 2, 4 oraz 216 Konstytucji RP,

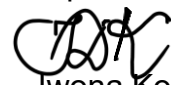
- ❗ przedstawienie publicznego stanowiska RPO w przedmiotowej sprawie
- ❗ wystąpienie do Sejmu RP i Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie obowiązku ujawniania obywatelstwa wszystkich posłów, kandydatów na posłów, senatorów i kandydatów na senatorów oraz członków Rady Ministrów i kandydatów na te stanowiska, w celu umożliwienia obywatelom transparentnej oceny potencjalnego ryzyka konfliktu interesów i lojalności wobec Rzeczypospolitej Polskiej przy wykonywaniu funkcji publicznych (z zachowaniem przepisów o ochronie danych osobowych dla jawności obywatelstw, co zwiększa zgodność z RODO i prawem wyborczym).

IV. Podsumowanie

- ➡ Cel petycji: wskazuje na lukę ustawową, nie na naruszenie Konstytucji ani prawa przez konkretne osoby.
- ➡ Charakter luki: brak regulacji w przypadku wielości obywatelstw osób sprawujących najwyższe funkcje wykonawcze i ustawodawcze stwarza ryzyko konfliktu interesów i obniżenia zaufania obywateli.
- ➡ Konstytucyjne odniesienie: artykuły 1, 2, 4 i 216 RP ustanawiają ramy aksjologiczne i standardy realizacji władzy, ale nie definiują szczegółowych kryteriów osobowych – dlatego ustawodawca powinien uzupełnić lukę.
- ➡ Ryzyko systemowe: decyzje najwyższych organów władzy mają wymiar polityczny, finansowy i międzynarodowy, brak jednoznacznych regulacji ustawowych powoduje, że obywatel nie może ocenić, czy interes RP jest wyłącznym punktem odniesienia decyzji.
- ➡ Petycja nie twierdzi, że Konstytucja zakazuje wielości obywatelstw; wskazuje na konieczność ustawowego standardu zabezpieczającego interes publiczny, co jest obowiązkiem RPO.

Petycja jest neutralna personalnie, nie oskarża osób ani nie kwestionuje polityki zagranicznej. Wskazuje systemową lukę ustawową i ryzyko konfliktu interesów, które wymaga pilnego uregulowania.

Z poważaniem,



Iwona Kowalska



Wyrażam zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję moich danych osobowych i rodzaju petycji.