

Łarysa Leszczenko

Obywatelstwo w krajach WNP : zarys problemu

Wschodnioznawstwo 2, 13-22

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Obywatelstwo w krajach WNP.

Zarys problemu

Celem niniejszego artykułu jest próba zaprezentowania problemu nabywania obywatelstwa w krajach WNP w kontekście przemian ustrojowo-politycznych. Niniejsze rozważania nie pretendują do wyczerpania tematu, a jedynie przedstawiają go w zarysie.

W 1993 roku Jürgen Habermas zwrócił uwagę na „trzy historyczne wydarzenia z naszej współczesności, która ponownie ożyła, łączą się z problemem stosunku obywatelstwa (*Staatsbürgerschaft*) i narodowej tożsamości”¹. Do pierwszej części tych wydarzeń filozof zaliczył: „Połączenie Niemiec, uwolnienie państw Europy Wschodniej od dominacji radzieckiej oraz pojawiające się w całej Europie konflikty narodościowe (...)”².

Obywatelstwo, jako kryterium nieodłącznie związane z suwerennością państwa, stało się jednym z pierwszorzędnym problemom państw postradzieckich³. Problem ten był spotęgowany też skomplikowaną sytuacją społeczno-polityczną. Brak instytucji demokratycznych i jakiegokolwiek doświadczenia rządów demokratycznych powodowały często, iż podejmowane decyzje w zakresie ustawodawstwa w dziedzinie obywatelstwa były sprzeczne z innymi aktami ustawodawczymi, czy wręcz niesłuszne⁴. Wysiłki na rzecz rozwiązania problemu związanego z nabywaniem obywatelstwa w krajach WNP były podejmowane zarówno przez poszczególne państwa, jak i przez Zgromadzenie Międzyparlamentarne krajów WNP. W grudniu 1992 roku przez ten organ został zatwierdzony rekomendacyjny akt ustawodawczy o uzgod-

¹ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad tożsamością Europy*, Warszawa 1993, s. 5, przekład B. Markiewicz.

² J. Habermas, *op.cit.*, s. 5.

³ Pokróćce problem nabycia obywatelstwa w krajach postradzieckich został przedstawiony w monografii M. Zdanowicz, *Wielokrotne obywatelstwo w prawie międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2001, s. 110-115.

⁴ Mimo dużej pomocy doradczej, która została udzielona przez RE, OBWE (wówczas KBWE), MOM. Istnienie dość zauważalnych różnic między krajami Europy Zachodniej a krajami WNP wskazywało, że doświadczenie międzynarodowe może być pożyteczne tylko w takim stopniu, w jakim można je dostosować do warunków w tych krajach.

nionych zasadach regulowania obywatelstwa⁵. Akt ten zawiera między innymi artykuł dotyczący zakazu dyskryminacji w kwestii obywatelstwa, jeżeli chodzi o różnice związane z pochodzeniem, stanem majątkowym, przynależnością rasową i narodowościową, płcią, wykształceniem, językiem, stosunkiem do religii, przekonaniem politycznym lub innymi, rodzajem i charakterem pracy (art. 3). Artykuł 5 Aktu stanowi, iż „brak źródła dochodów, przewlekła choroba, karalność nie powinny wpływać na decyzje związane z kwestią obywatelstwa”. W systemie prawnym krajów WNP powstała także Konwencja o uproszczonym trybie nabywania obywatelstwa państw członkowskich WNP z 1996 roku⁶. Dokument ten jest kolejnym tworem fasadowym we Wspólnocie Niepodległych Państw, gdyż nie osiągnął wymaganych trzech ratyfikacji i nie wszedł w życie.

Kwestie nabycia obywatelstwa, wskutek sukcesji państw, uwzględnione zostały w Europejskiej konwencji o obywatelstwie, która weszła w życie dopiero w 2004 roku. Należy zaznaczyć, iż ta Konwencja stanowi „pierwszy dokument prawa międzynarodowego, w którym obywatelstwo zostało zakwalifikowane do katalogu praw człowieka”⁷. Konwencja o obywatelstwie została ratyfikowana między innymi przez Mołdowę i Ukrainę. Pozostałe państwa członkowskie Rady Europy z obszaru WNP konwencji tej nie ratyfikowały⁸. Należy jedynie spodziewać się, że w związku z eurointegracyjnymi dążeniami niektórych państw z Europy Wschodniej pozostaną uwzględnione także wszystkie standardy europejskie w dziedzinie obywatelstwa.

Obywatelstwo zazwyczaj stwarza niezbędne przesłanki do korzystania z innych praw: politycznych, socjalnych, gospodarczych, kulturalnych⁹. Prawa te gwarantowane są przez konstytucję i ustawy. Konstytucja „określa treść i zakres praw przysługujących obywatelom, ustawa natomiast definiuje szczegółowo, kogo można uznać za obywatela [...] i w jakich okolicznościach”¹⁰. W większości nowo powstałych państw, byłych republik ZSRR, na początku lat 90. nie było jeszcze nowych konstytucji, oznaczało to, iż uchwalane ustawy o obywatelstwie w niedługim czasie ulegną zmianom. Jako jedne z pierwszych państw ustawy o obywatelstwie w 1990 roku uchwały Azerbejdżan

⁵ *Riekomiendatielnyj zakonodatielnyj akt O soglasowannyh principach riegulirowanija graždanstva*, Odobrieno Miežparlamentskoj Assamblejej gosudarstw-uczastnikow Sodružestwa Niezawisimych Gosudarstw, Sankt-Pietierburg 1992 god, 29 diekabria.

⁶ Tekst konwencji w „Rossijskoj gazietie”, nr 51, z dnia 16 marca 1996 roku. Konwencja została podpisana przez Kazachstan, Federację Rosyjską i Tadżykistan.

⁷ G. Janusz, P. Bajda, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000, s. 105.

⁸ Mołdowa podpisała w 1998 roku, ratyfikowała w 1999 r.; Federacja Rosyjska podpisała w 1997 r.; Ukraina podpisała w 2003 r., ratyfikowała w 2006 r.

⁹ Zob.: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 69-70.

¹⁰ G. Janusz, P. Bajda, *op.cit.*, s. 96.

i Kirgistan, w 1991 roku – Białoruś, Mołdawia, Federacja Rosyjska (weszła w życie w 1992 roku), Kazachstan, Tadżykistan, Ukraina, w 1992 roku – Uzbekistan. Natomiast w połowie 1993 roku w Armenii nie było jeszcze uchwalonej nowej ustawy o obywatelstwie. Sytuacja w tym kraju była skomplikowana, między innymi dlatego, że na terenie 3-milionowej Armenii przebywało wówczas ponad 500 tysięcy uchodźców, których status nie był uregulowany prawnie. Ustawa o obywatelstwie Republiki Armenii weszła w życie dopiero w 1995 roku. Ustawa ta określa warunki nabycia obywatelstwa ormiańskiego, skądinąd nie są to warunki skomplikowane. Obywatele dawnej Republiki Radzieckiej Armenii na stałe zamieszkujący w kraju dostają obywatelstwo Armenii, jedynie muszą zrzec się obywatelstwa innego państwa. Osoby bez obywatelstwa i obywatele innych krajów WNP muszą udowodnić stały pobyt w ciągu ostatnich 3 lat na terenie Armenii. Obywatelstwo przyznawane jest także osobom posiadającym obywatelstwo dawnej RRA lub mającym pochodzenie ormiańskie, ale zamieszkującym na terenie innych krajów po 25 września 1991 roku¹¹ i nie mającym obywatelstwa innego państwa. Takie podejście uzasadniane jest dużym rozproszeniem Ormian w świecie. Powyższa sytuacja porównywalna jest do sytuacji narodu żydowskiego. Według ustawy o obywatelstwie Izraela z 1952 roku, imigrant po powrocie do ojczyzny jest obywatelem izraelskim¹².

Poza konfliktem ormiańsko-azerskim, konflikty i wojny domowe w innych regionach krajów WNP przyczyniły się do powiększenia liczby uchodźców, którzy starają się o obywatelstwo w nowej ojczyźnie. W związku z wojną domową w Tadżykistanie, dziesiątki tysięcy uchodźców ukrywało się na terenie sąsiedniego Afganistanu. Już we wrześniu 1993 roku 35 tys. osób powróciło do Tadżykistanu. Jak zauważa M. Lang: „Tragiczny bilans bratobójczych zmaganiań w Tadżykistanie obejmuje sto tysięcy ofiar śmiertelnych, epopeję miliona uchodźców (prawie 20% ludności kraju) i straty materialne szacowane na 7 miliardów dolarów”¹³.

Nie został rozwiązany do dziś w Republice Mołdawie konflikt związany z autonomią Naddniestrza. Mołdowska Republika Naddniestrzańska (MRN) nie ma uregulowanego statusu państwowego, mimo ogłoszenia niepodległości w dniu 28 sierpnia 1991 roku. Władze w Tiraspolu (stolicy Republiki Naddniestrzańskiej) nie uznają władz w Kiszyniowie, z kolei Mołdowska Republika Naddniestrzańska nie jest uznawana przez żadne państwo na świecie. Ludność MRN liczy około 550 tysięcy mieszkańców. Skład narodowościowy

¹¹ W tym dniu Rada Najwyższa Republiki Armenii uchwaliła ustawę konstytucyjną o podstawach suwerenności państwowej.

¹² Zob. M. Warlen-Bewz, *Zakonodatielstwo o graždanstwie w stranach SNG*, „Prawo i Żizń” 2000, nr 24, <http://pravogizn.h1.ru>.

¹³ M. Lang, *Wojna domowa i proces pokojowy*, [w:] *Tadżykistan. Historia – Społeczeństwo – Polityka*, pod red. naukową T. Bodio, Warszawa 2002, s. 147.

RN to: 33% – Mołdawianie/Rumuni, 29% – Rosjanie, 29% – Ukraińcy, 9% – przedstawiciele innych narodowości¹⁴. W MRN uznawane jest podwójne obywatelstwo, z czego ponad 100 tys. mieszkańców MRN posiada obywatelstwo rosyjskie, 270 tys. – obywatelstwo mołdowskie, ok. 60 tys. – obywatelstwo ukraińskie¹⁵.

Ustawa Republiki Mołdowy przyznaje obywatelstwo osobom, które do 20 czerwca 1940 roku¹⁶ mieszkały na terenie Besarabii, Północnej Bukowiny, okręgu Herc i Mołdawskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, a także na tych terenach, które w 1939 roku, w następstwie paktu Ribbentrop-Mołotow, zostały anektowane do Mołdowy, a później należały do innych państw. Daje to możliwość przywrócenia obywatelstwa osobom, które zostały deportowane lub były zmuszone, by wyemigrować z kraju.

Do nietypowych problemów dotyczących nabywania obywatelstwa należała także procedura nabywania go przez oficerów i żołnierzy pozostających na terenie suwerennych państw, powstałych po rozpadzie ZSRR. Na terenie krajów WNP znajdowały się jednostki wojskowe, które podporządkowane były Federacji Rosyjskiej, a status obywatelstwa oficerów i żołnierzy nie został uregulowany po rozpadzie ZSRR. Dlatego też w niektórych krajach wprowadzane były tymczasowe ustawowe rozwiązania tego problemu. Tak na przykład, w Republice Białorusi od grudnia 1992 roku do grudnia 1993 roku istniała czasowa ustawa o przyznaniu obywatelstwa tej Republiki osobom mającym status wojskowego i członkom ich rodzin. Na mocy tej ustawy wojskowym, po złożeniu przysięgi na wierność państwa, przyznawano obywatelstwo białoruskie, a członkom ich rodzin po wyrażeniu na to zgody i złożeniu oświadczenia w formie pisemnej.

Jeżeli chodzi o możliwość uzyskania obywatelstwa w krajach WNP, to zostało zastosowane podobne rozwiązanie w większości nowo powstałych państw: prawo do obywatelstwa suwerennego państwa mieli wszyscy mieszkańcy danego terytorium. W ciągu kilku lat respektowane były stare dokumenty tożsamości, z pieczęcią świadczącą o przynależności do danego kraju (na przykład na Ukrainie). Po 1997 roku dokumenty tożsamości i paszporty zagraniczne odpowiadające starym wzorcom zostały unieważnione. Z kolei w Federacji Rosyjskiej ważność dowodów tożsamości starego wzorca (radzieckiego) była przedłużona do końca 2003 roku, gdyż ponad połowa obywateli

¹⁴ J. Wróbel, *Naddniestrze, [w:] Konflikty zbrojne na obszarze postradzieckim. Stan obecny, perspektywy uregulowania. Konsekwencje*. Prace OSW, Warszawa 2003.

¹⁵ Dane za: *Trieczstoronnij plan reszeniaj pridniestrowskigo woprosa*. Analiticeskij dokument razrabotan mołdowo-ukraino-rumynskoj ekspertnoj gruppoj, Bucharest-Kiszyniow-Kijew 2006, s. 34.

¹⁶ W niektórych krajach w ustawach o obywatelstwie znalazły się zapisy dotyczące wydań z 1939 roku lub 1940. Dotyczy to także krajów bałtyckich, nie należą one jednak do WNP.

państwa nie wymieniła dowodów. Tłumaczono taki stan rzeczy tym, że duży odsetek obywateli ma niskie dochody i nie jest w stanie przeznaczyć część środków na wymianę dokumentów tożsamości. Problem ten nie był jednak taki łatwy do rozwiązania w Mołdowskiej Republice Naddniestrzańskiej. We wrześniu 2001 roku miały być tam wprowadzone nowe dokumenty tożsamości, mimo że Republika nie miała uregulowanego statusu państwowego. Władze w Tiraspolu tłumaczyły się tym, iż druki dokumentów tożsamości i paszporty odpowiadające radzieckiemu wzorcowi dawno już się skończyły, dlatego muszą wprowadzić nowe. Dla obywateli Naddniestrza wiązało się to z dodatkowymi problemami, gdyż dokumentów tych poza granicami MRN nikt nie uznaje. W bardziej komfortowej sytuacji znalazły się te osoby, które miały podwójne obywatelstwo.

Większość krajów WNP w swoich konstytucjach zawarło zapis dotyczący prawa do obywatelstwa i jego gwarancji. Ustawy o obywatelstwie, które weszły w życie na początku lat 90. w krajach WNP, zostały znowelizowane, a w niektórych krajach po kilku latach uchwalono nowe.

Sposoby nabywania obywatelstwa w krajach WNP w większości są identyczne. Najbardziej charakterystyczne to:

- w wyniku uznania obywatelstwa,
- w wyniku urodzenia,
- w wyniku nadania obywatelstwa,
- w wyniku przywrócenia obywatelstwa lub w drodze wyboru obywatelstwa, według innych kryteriów przewidzianych przez ustawę o obywatelstwie lub umowy międzynarodowe¹⁷.

Większość państw WNP stawia dodatkowe warunki wobec osób starających się o obywatelstwo któregoś z tych państw, między innymi takie jak znajomość i stosowanie się do ustawodawstwa państwa, znajomość języka państwowego, posiadanie legalnego źródła dochodu na terenie państwa, złożenie przysięgi na wierność kraju. Jednak stawiane warunki w dużym stopniu mogą przyczynić się do naruszenia praw człowieka.

Najbardziej liberalne przepisy dotyczące nabywania obywatelstwa zawierała ustawa o obywatelstwie Federacji Rosyjskiej z 1991 roku (ze zmianami z 1993 r.). W Rosji była szeroko stosowana zasada kumulacji obywatelstwa. Uzasadnieniem takiego rozwiązania było, po pierwsze, to, iż państwo rosyjskie dążyło do maksymalnego ułatwienia nabycia obywatelstwa przez Rosjan zamieszkujących w krajach tak zwanej bliskiej zagranicy (byłe republiki ZSRR), po drugie, dla poprawienia sytuacji demograficznej kraju, gdyż począwszy od 1993 roku, przewaga zgonów nad urodzeniami stanowiła 1 milion

¹⁷ Zob.: W. Warlen-Bews, *Zakonodactelstwo o graźdanstwie w stranach SNG*, „Prawo i Żiźń” 2000, nr 24.

rocznie¹⁸. W lipcu 2002 roku w FR weszła w życie nowa, bardziej restrykcyjna ustawa o obywatelstwie. Wywołała ona nie tylko krytykę różnych środowisk, ale wręcz oburzenie. Już w 2003 roku Duma Państwowa uchwaliła poprawki Prezydenta do tej ustawy, które dotyczyły złagodzenia niektórych jej artykułów. W większości poprawki te odnoszą się do uproszczonego trybu nabycia obywatelstwa rosyjskiego przez osoby, które urodziły się na terenie dawnej Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, a obecnie mieszkają na terenie innych krajów WNP. Nowa ustawa o obywatelstwie zwiększa okres naturalizacji, niezbędny do nabycia obywatelstwa z trzech do pięciu lat, wymagane jest posiadanie legalnego źródła dochodów. Nowa ustawa nakazuje także zrzeczenie się posiadanego obywatelstwa przed przyjęciem rosyjskiego, z wyjątkiem sytuacji kiedy przypadki podwójnego obywatelstwa regulowane są przez inne umowy międzynarodowe lub w przypadkach kiedy zrzeczenie się obywatelstwa nie jest możliwe z przyczyn niezależnych od danej osoby. Ustawa stawia wymóg dotyczący znajomości Konstytucji FR i znajomości języka rosyjskiego. Znajomość języka powinna zostać potwierdzona przez dokument świadczący o ukończeniu szkoły podstawowej z językiem wykładowym rosyjskim lub posiadanie certyfikatu, zatwierdzonego przez Ministerstwo Edukacji FR, potwierdzającego znajomość języka na ogólnym poziomie, lub inny dokument, poświadczony notarialnie, potwierdzający znajomość języka. Dokumentów potwierdzających znajomość języka nie wymaga się od mężczyzn, którzy ukończyli 65 rok życia i od kobiet po 60 roku życia, od osób niezdolnych do czynności prawnych, a także od rencistów I grupy (niepełnosprawni).

W czasie obowiązywania ustawy o obywatelstwie z 1991 roku badacze rosyjscy twierdzili, iż skomplikowane warunki nabywania obywatelstwa w krajach WNP, poza FR, najczęściej noszą znamiona problemów politycznych lub demograficznych¹⁹. Warto zauważyć, iż w Federacji Rosyjskiej w wyjątkowych sytuacjach dopuszczalne jest prawo do posiadania podwójnego obywatelstwa.

Republika Białorusi uznaje za swoich obywateli wszystkie osoby, które zamieszkiwały na terenie państwa w dniu wejścia w życie ustawy o obywatelstwie. Identycznej formy uznania obywatelstwa przestrzegają Republiki Kazachstanu, Azerbejdżanu, natomiast na terenie Tadżykistanu za punkt

¹⁸ Dane te podają badacze rosyjscy, zob.: N. Jaszin, W. Kalinin, *Prawowe regulowanie priobrietienija i priekraszczienija grażdanstwa w Rossijskoj Fiedieracii: sowriemiennyje problemy*, „Prawo i Politika” 2000, nr 11, <http://www.law-and-politics.com>. Jednak duże obawy u Rosjan budzi ogromna fala imigrantów chińskich. Według spisu powszechnego z 1989 roku Chińczyków na terenie Rosji było ponad 11 tys., w ciągu 10 lat ilość ta zwiększyła się prawie o 20 razy. Zob. *Migracja i biezopasnos' w Rossi*, pod red. G. Witkowskiej i S. Panarina, Moskwa 2000.

¹⁹ Zob. N. Jaszin, W. Kalinin, *op.cit.*

odniesienia uznawano datę wejścia w życie Konstytucji. Przeszkodą prawną w nabywaniu obywatelstwa Azerbejdżanu i Tadżykistanu jest nieuznanie podwójnego obywatelstwa przez te kraje. Okres dziesięciu lat stałego pobytu przed nabyciem obywatelstwa wymagany jest przez ustawy o obywatelstwie Kazachstanu²⁰, Gruzji i Mołdowy, siedmiu – Białorusi i Turkmenistanu, pięciu – Ukrainy, Uzbekistanu i Kirgistanu. W ustawach o obywatelstwie Ukrainy, Mołdowy, Kirgistanu, Uzbekistanu i Tadżykistanu przewidziane jest zrzeczenie się obcego obywatelstwa. Od 2003 roku konstytucja Turkmenistanu w nowej redakcji nie przewiduje posiadania podwójnego obywatelstwa. Dekret prezydenta S. Nijazowa z kwietnia 2003 roku nakazywał podjęcie decyzji o przyjęciu obywatelstwa jednego kraju obywatelom posiadającym podwójne obywatelstwo. W praktyce oznaczało to, że posiadanie obywatelstwa innego niż turkmeńskie skazywało na wygnanie z kraju dziesiątki tysięcy osób. Tylko Rosjan, zamieszkujących w Turkmenistanie i posiadających podwójne obywatelstwo, było ponad 300 tysięcy.

Znajomość języka państwowego wymagana jest zgodnie z ustawą o obywatelstwie Białorusi²¹, Ukrainy, Mołdowy, Gruzji i Turkmenistanu. Posiadanie legalnego źródła dochodów, znajomość i stosowanie się do ustawodawstwa kraju wymagane jest przez ustawy o obywatelstwie Ukrainy, Mołdawii, Gruzji, Uzbekistanu, Turkmenistanu i Kirgistanu. W Gruzji wymagana jest znajomość historii kraju i podstaw Konstytucji, stałe miejsce zatrudnienia lub posiadanie nieruchomości na terenie kraju. Dopuszczalne są wyjątki, kiedy głowa państwa może wydać pozwolenie na nabycie obywatelstwa osobie, która nie spełnia powyższych warunków. W Mołdowie natomiast osoba starająca się o obywatelstwo musi swoim zachowaniem udowodnić lojalność wobec państwa i narodu Republiki Mołdowy, a także złożyć przysięgę na wierność państwu²².

Ustawy o obywatelstwie krajów WNP zawierają najbardziej typowe podstawy pozbawienia obywatelstwa. Najczęściej wymienianą podstawą jest wstąpienie do wojska lub służby państwowej na rzecz obcego państwa bez uzyskania na to zgody państwa macierzystego. Zapis ten zawierają ustawy Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdowy, Tadżykistanu, Uzbekistanu, Ukrainy, Turkmenistanu. Za podstawę pozbawienia obywatelstwa może być uznane naruszenie terminów rejestracji konsularnej, jeżeli obywatel przebywa za granicą (od dwóch do pięciu lat). Taki zapis zawierają ustawy Azerbejdżanu, Gruzji, Kirgistanu, Tadżykistanu, Uzbekistanu. Pobyt za granicą w ciągu dowolnego czasu wydaje się niewystarczającą podstawą

²⁰ Закон Республики Казахстан от 20 декабря 1991 г. N 1017-ХІІ О гражданстве Республики Казахстан (с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 03.10.95 г.).

²¹ Ustawa o obywatelstwie RB nie wymaga specjalnego potwierdzenia znajomości języka państwowego lub zdanego egzaminu ze znajomości języka.

²² Zob. N. Jaszin, W. Kalinin, *op.cit.*

do pozbawienia obywatelstwa. Tym bardziej że już artykuł 15 *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* stanowi, iż „każdy człowiek ma prawo do obywatelstwa. Nikt nie może być pozbawiony arbitralnie swojego obywatelstwa”.

Nabycie przez osobę obywatelstwa innego państwa, jeżeli innego zapisu nie przewidziano przez umowy międzynarodowe, może również być uznane za podstawę pozbawienia obywatelstwa na Białorusi i w Gruzji. Obywatelstwo Gruzji nie może być przyznane także osobie, która umyślnie popełniła przestępstwo, za które przewidziane jest pozbawienie wolności w wymiarze powyżej trzech lat i osoba ta nie zostanie uniewinniona lub nie odbędzie wymierzonej kary. Przepis ten jest sprzeczny między innymi z postanowieniami rekomendacyjnego aktu ustawodawczego o uzgodnionych zasadach regulowania obywatelstwa w krajach WNP²³.

W krajach WNP nie istnieje jednolity system rozwiązań w kwestii przywrócenia obywatelstwa. Według ustawodawstwa rosyjskiego przywrócenie obywatelstwa rosyjskiego przysługuje w pierwszej kolejności byłym obywatelom Rosji, którzy zostali zaadoptowani przez cudzoziemców lub nad którymi sprawowali opiekę cudzoziemcy. Do powyższej kategorii zaliczano również młode osoby, których obywatelstwo uległo automatycznej zmianie w związku ze zmianą obywatelstwa rodziców. Po osiągnięciu pełnoletności i po upływie pięciu lat osoby te mogą starać się o przywrócenie obywatelstwa rosyjskiego w trybie uproszczonym. Ustawa rosyjska przewiduje również przywrócenie obywatelstwa osobom, które zostały pozbawione go w trybie jednostronnym, bez ich zgody na to²⁴.

Trybu uproszczonego przywrócenia obywatelstwa nie przewidują ustawy Uzbekistanu, Tadżykistanu, Kazachstanu i Kirgistanu. Ustawa o obywatelstwie Turkmenistanu z kolei nakłada na osoby starające się o przywrócenie obywatelstwa obowiązek znajomości języka państwowego, przestrzegania i poszanowania Konstytucji. W ustawie Republiki Białorusi są stawiane podobne warunki, jedynie różne są sformułowania. Sformułowanie białoruskie uznawane jest jednak za bardziej trafne: „Prawo do przywrócenia obywatelstwa przysługuje osobom, które na stałe zamieszkiwały na terenie Białorusi, ale zostały przymusowo wysiedlone lub wyjechały poza granice kraju przed wejściem w życie ustawy o obywatelstwie. Prawo to przysługuje także ich potomkom. Powyższy zapis odnosi się również do etnicznych Białorusinów i ich dzieci. Obywatelstwo takim osobom jest przyznawane, jeżeli posługują się one językiem państwowym i przestrzegają zapisów Konstytucji i ustawodaw-

²³ Zob. przypis 2.

²⁴ Jedną z podstaw do pozbawienia obywatelstwa w czasach ZSRR był dekret Rady Najwyższej ZSRR z dnia 17 lutego 1967 roku o pozbawieniu obywatelstwa ZSRR osób wyjeżdżających na stałe do Izraela.

stwa”²⁵. Gruziński ustawodawca przewiduje podobne zasady, dodając jeszcze znajomość historii Gruzji.

Kolejnym sposobem nabycia obywatelstwa może być skorzystanie z prawa opcji. Wariant ten nie jest przewidziany w ustawodawstwie wszystkich krajów WNP. Rosyjska ustawa o obywatelstwie przewiduje prawo opcji w sytuacji zmiany granic FR. W takim przypadku osoby zamieszkujące na terenie, na którym zaszła zmiana przynależności państwowej, mają prawo wyboru obywatelstwa w trybie i w terminach ustalonych przez umowy międzynarodowe. Wybór obywatelstwa przewidziany jest także w ustawie Republiki Mołdowa. Wyboru obywatelstwa powinny dokonać wszystkie osoby, które nie mają obywatelstwa mołdowskiego, ale miały stały pobyt i pracę jeszcze przed uchwaleniem *Deklaracji o suwerenności Republiki Mołdowa* (23 czerwca 1990 roku). Ustawy innych państw WNP nie przewidują norm dotyczących prawa opcji²⁶.

Wszystkie ustawy krajów WNP przewidują dobrowolne zrzeczenie się obywatelstwa. Jednak ustawodawcy Armenii, Azerbejdżanu, Kazachstanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu przewidują możliwość odmowy obywatelom prawa zrzeczenia się obywatelstwa, jeżeli takie zrzeczenie się będzie sprzeczne z interesami bezpieczeństwa państwowego. Tak abstrakcyjne sformułowanie pozwala państwu na arbitralne podejmowanie decyzji związanych ze zrzeczeniem się obywatelstwa. W ustawach Kirgistanu i Mołdowy dodatkowo została zapisana norma dotycząca możliwości zaskarżenia odmowy w sprawie zrzeczenia się obywatelstwa do Sądu Najwyższego Republiki.

Zapis dotyczący pozbawienia obywatelstwa jako sposobu utraty obywatelstwa nie został zawarty w większości ustaw o obywatelstwie krajów WNP. Została natomiast wprowadzona, zgodna z normami międzynarodowymi, zasada niemożności pozbawienia obywatelstwa.

Wszystkie państwa WNP w ustawach o obywatelstwie podają wykaz organów państwowych i określają ich kompetencje w podejmowaniu decyzji związanych z kwestiami obywatelstwa. W Republikach Azerbejdżanu, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Uzbekistanu, na Ukrainie i w Federacji Rosyjskiej takimi organami są: Prezydent, Komisja Prezydencka do spraw Obywatelstwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. W Republice Mołdowa do takich organów zaliczane są: Komitet Bezpieczeństwa Państwowego i Ministerstwo Pracy i Ochrony Socjalnej. Komitet Bezpieczeństwa Państwowego i Narodowego, jako organ decydujący, zaznaczony jest także w ustawie Turkmenistanu. Sprawdzenie dokumentów dotyczących obywatelstwa przeprowadzane przez organy bezpieczeństwa niektórych państw dobitnie świadczy o ideologii państwowej zaczerpniętej z socjalistycznej teorii praw człowieka. Jest to sprzeczne z za-

²⁵ Zob. M. Warlen-Bewz, *op.cit.*

²⁶ *Ibidem.*

sadami demokracji, a właśnie nimi kierują się te państwa, o czym świadczą zapisy w Konstytucjach Mołdowy i Turkmenistanu.

Nieco inną strukturę organów zajmujących się sprawami obywatelstwa przewiduje ustawa Gruzji. Według tej ustawy głowa państwa upoważniona jest do podejmowania decyzji dotyczących przyjmowania obywatelstwa Gruzji przez cudzoziemców i bezpaństwowców, przywracania obywatelstwa Gruzji, zrzeczenia się obywatelstwa i pozbawiania obywatelstwa. Wstępnym rozpatrzeniem wniosków i przygotowaniem dokumentacji w kwestiach obywatelstwa Gruzji zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości.

Kraje WNP zawarły w swoich ustawach o obywatelstwie zapisy umożliwiające odwołanie się od pierwszej decyzji w sprawie obywatelstwa, gdyż nie jest ona uznawana za ostateczną. Powtórne rozpatrzenie sprawy, związanej z obywatelstwem, może nastąpić po upływie jednego roku od wydanej decyzji. Dopuszczane są wyjątki, kiedy sprawa może być rozpatrzona wcześniej. Wszystkie ustawy zawierają normy dotyczące zaskarżania decyzji w kwestiach obywatelstwa. Jednak w ustawach tych często nie został przewidziany mechanizm realizacji wymienionej normy. Ustawy krajów WNP zawierają także oddzielne artykuły dotyczące zaskarżania bezprawnych działań osób urzędowych w sprawach obywatelstwa. Ustawa Ukrainy dodatkowo przewiduje prawo do zaskarżenia w Trybunale Konstytucyjnym decyzji w kwestii obywatelstwa podjętej przez Prezydenta. Ustawa FR zawiera zapis, na podstawie którego można zaskarżyć w sądzie decyzję dotyczącą obywatelstwa i wydaną przez organy do tego upoważnione. Odnośnie dekretów w sprawie obywatelstwa, wydane przez Prezydenta Mołdowy, mogą być wnoszone skargi do Parlamentu Republiki. Decyzje w sprawach obywatelstwa przyjęte przez Prezydentów Republiki Kirgistanu, Gruzji i Białorusi mogą być zaskarżone do Sądu Najwyższego.

Dla wszystkich krajów WNP typowe jest niedopracowanie procedur związanych z nadaniem obywatelstwa, czego następstwem jest wydanie dużej ilości aktów wykonawczych.