

BALTIJOS VALSTYBIŲ IR UKRAINOS PILIETYBĖS POLITIKA

ZENONAS PETRAUSKAS

Straipsnyje nagrinėjama Baltijos valstybių pilietybės politika po nepriklausomybės atkūrimo, jos tikslai, pilietybę reguliuojančios konstitucinės normos bei kiti įstatymai, jų realizavimas, siejant juos su žmogaus teisių apsaugos problematika. Taip pat analizuojama Ukrainos pilietybės politika, ypač Krymo statuso nustatymo bei anksčiau deportuotų asmenų teisių apsaugos klausimai.

Įvadas

Europos valstybės, nusikračiusios komunistinio režimo, pirmaisiais nepriklausomybės metais sėkmingai sprendė daugelį problemų, susijusių su totalitarinio palikimo demontavimu. Svarbus veiksnys šioje srityje buvo teisinės sistemos reforma, kurios vienas iš svarbiausių siekių — suderinti įstatymus su tarptautiniais žmogaus teisių standartais. Tuo tikslu šios valstybės prisijungė prie daugelio tarptautinių sutarčių žmogaus teisių srityje, kurių normų implementacija nacionalinėje teisėje ir buvo viena iš teisės sistemos reformos krypčių.

Zenonas Petrauskas — socialinių mokslų daktaras, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas.

© Zenonas Petrauskas, 1997

Straipsnis įteiktas 1997 m. rugsėjo 23 d.

Kitas svarbus žingsnis demokratijos įtvirtinimo kryptimi buvo naujų konstitucijų priėmimas, paspartinęs pilietinės visuomenės kūrimo procesą. Buvo sukurtas *teisinis* pagrindas, apribojant piliečių subordinaciją valstybei ir įpareigojant valstybę ginti žmogaus teises.

Šio straipsnio tikslas — aptarti kai kurių Europos valstybių poziciją, įtvirtintą jų konstitucijose pilietybės klausimais, taip pat atitinkamus tų šalių įstatymus ir jų realizavimo praktiką. Atsižvelgęs į tai, kad Rytų ir Vidurio Europos regionas pastaraisiais metais „tapo pagrindine konstitucijų kūrimo laboratorija“⁴¹ ir per tą laiką nemažai valstybių priėmė naujas konstitucijas bei pilietybės įstatymus, šiame straipsnyje apsiribosiu trimis Baltijos valstybėmis ir Ukraina, trumpai paliesdamas kai kuriuos Rusijos pilietybės politikos aspektus.

1. Pilietybė Baltijos valstybėse

Lietuvos Respublikos Konstitucija, priimta 1992 m. referendume, pilietybės klausimus aptaria labai trumpai. Konstitucijos 12 str. sako: „Lietuvos Respublikos pilietybė įgyjama gimstant ir kitais įstatymo nustatytais pagrindais. Išskyrus įstatymo numatytus atskirus atvejus, niekas negali būti kartu Lietuvos Respublikos ir kitos valstybės pilietis. Pilietybės įgijimo ir netekimo tvarką nustato įstatymas“. Be to, konstitucijos 13 str. norma numato, kad valstybė globoja savo piliečius užsienyje bei draudžia juos išduoti kitai valstybei, jeigu kitaip nenustato Lietuvos tarptautinė sutartis.

Lietuvos pilietybės įstatymas, priimtas 1991 m. gruodžio 5 d., nustatė, kad asmenys, iki 1940 m. birželio 15 d. turėję Lietuvos pilietybę, visi nuolatiniai gyventojai tarpukario laikotarpiu (įstatymo įsigaliojimo dieną nuolat gyvenantys Lietuvoje), jų vaikai ir vaikaičiai, yra Lietuvos piliečiai, jeigu jie neįgijo kitos valstybės pilietybės.

Šis įstatymas pakeitė 1989 m. lapkričio 3 d. pilietybės įstatymą, pagal kurio normas visi kiti nuolatiniai gyventojai turėjo iki 1991 m. lapkričio 3 d. apsispręsti dėl Lietuvos pilietybės. Įstatymas nenumatė jokių apribojimų, susijusių su etnine kilme, kalba ar religija, taip pat jame nebuvo jokių papildomų sąlygų, išskyrus pastovaus darbo ir teisėto pragyvenimo šaltinio turėjimą.

Didžiuma nuolatinį gyventojų, kurie turėjo galimybę pasinaudoti dvejų metų laikotarpiu tam, kad įgytų Lietuvos pilietybę pagal 1989 m. įstatymą, tuo pasinaudojo. Jie sudaro maždaug 90% tokių gyventojų². Asmenys, kurie tokiu būdu įgijo pilietybę, buvo ir pagal

1991 m. įstatymą pripažinti Lietuvos piliečiais ir lygiais pagrindais naudojasi visomis piliečių teisėmis. Tai, kad nežymi dalis nuolatinių gyventojų neišnaudojo įstatymo suteiktų galimybių pilietybei įgyti, labiau atspindi jų pasirinkimą arba paprasčiausią tokios galybės nežinojimą³.

Natūralizacija pagal 1991 m. įstatymą galima esant tokioms sąlygoms: jeigu asmuo turi nuolatinę gyvenamąją vietą Lietuvos teritorijoje pastaruosius dešimt metų, išlaiko lietuvių kalbos ir konstitucijos pagrindų egzaminus, turi nuolatinę darbo vietą arba nuolatinį legalų pragyvenimo šaltinį ir prisiekia Lietuvos Respublikai. Apskritai, vyrauja nuomonė, kad Lietuvos pilietybės politika tuo laikotarpiu buvo gana liberali.

Lietuvos pilietybės įgijimas filiacijos būdu yra grindžiamas dviem tarptautinėje teisėje visuotinai pripažintais kriterijais: nacionalinio arba kraujo teisės ir teritorinio. *Jus soli* principas yra įtvirtintas įstatymo 10 str., kuris nustato, kad asmenų be pilietybės, nuolat gyvenančių Lietuvoje, vaikas, gimęs Lietuvos teritorijoje, įgyja Lietuvos pilietybę. 11 str. norma numato, kad Lietuvos teritorijoje rastas vaikas, kurio abu tėvai nežinomi, laikomas gimusiu Lietuvoje ir yra Lietuvos pilietis, jeigu nepaaiškės aplinkybių, dėl kurių jis įgytų kitoki statusą. Šie straipsniai inkorporuoja Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto 24 str. nuostatą, kad kiekvienas vaikas turi teisę į pilietybę ir 1961 m. Konvencijos dėl bepilietybės mažinimo 1 ir 2 str. nuostatas dėl pilietybės suteikimo valstybės teritorijoje gimusiems asmenims, kurie kitokiu atveju jos neturėtų.

Dviguba pilietybę pagal Lietuvos pilietybės įstatymą su vėlesniais pakeitimais leidžiama tik išimtiniais, įstatyme numatytais atvejais.

Lietuvos pilietis gali atsisakyti pilietybės ir ši jo teisė negali būti varžoma, išskyrus įstatyme numatytus atvejus: jeigu asmuo patrauktas baudžiamojon atsakomybėn kaltinamuoju arba jo atžvilgiu yra įsiteisėjęs ir vykdytinas teismo nuosprendis. Tai neatima galimybės atsisakyti pilietybės vėliau, išnykus šioms priežastims, todėl ši norma neprieštarauja Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 15 str. nuostatai, kad niekam negali būti savavališkai atimta teisė pakeisti pilietybę.

Lietuvos pilietybės įstatymai ir nacionalinė politika nebuvo kliūtis integracijai į tarptautinę bendriją. Lietuvoje nekilo priešpriešos tarp dviejų tarptautiniu mastu pripažintų principų: kolektyvinių nacionalinių mažumų teisių ir teritorijos integralumo.

Į 1992 m. Estijos Respublikos konstituciją įtrauktas nemažas skyrius apie žmogaus teises, kurio keletas straipsnių skirti pilietybės klausimams reguliuoti. Panašiai kaip ir Lietuvos Konstitucijoje, joje nenumatyta detali procedūra pilietybės įgijimo ir netekimo klausimais. Konstitucijos 8 str. sako, kad „Estijos pilietybės įgijimo, netekimo ir atstatymo sąlygas bei procedūras nustatys pilietybės įstatymas“. Kita to paties straipsnio norma nurodo, kad „kiekvienas vaikas, kurio vienas iš tėvų yra Estijos pilietis turi teisę gimimo faktu į Estijos pilietybę. Kiekvienas, kuris, būdamas nepilnametis, prarado Estijos pilietybę, turi teisę į pilietybės atstatymą“. Apibrėžiant konkrečias Estijos piliečių teises ir atskiriant juos nuo nepiliečių teisių, kai kurie konstitucijos straipsniai (pvz. 28, 29, 30, 31) sąlyginai suteikia tam tikrų teisių užsieniečiams ir asmenims be pilietybės, t.y. „jeigu kitaip nenumato įstatymai“. Tokia formuluotė implikuoja atskirų konstitucijos normų realizavimą platesniu kontekstu išleidžiant atitinkamus įstatymus.

Estija ir Latvija, skirtingai nuo Lietuvos, ėmė formuoti savo pilietybės politiką tik po nepriklausomybės atkūrimo. Tai pirmiausia nulėmė politinės priežastys ir gerokai atsargesne politika, suteikus politines teises etniniams rusams ir kitiems neestiškos bei nelatviškos kilmės asmenims. Buvo remiamasi idėja, kad šioje srityje pirmiausia reikia suteikti atitinkamas teises žmonėms, kurie yra lojalūs valstybei ir kurie integravosi į tautos kultūrą ir gyvenimo būdą⁴. Kitaip sakant, nemažai daliai etninių rusų bei kitų neestiškos ir nelatviškos kilmės asmenų dėl nepakankamos politinės ir kultūrinės integracijos buvo apribotos politinės ir kitos su pilietybę susijusios teisės. Tokia politika yra glaudžiai susijusi su šių šalių valstybinio suvereniteto klausimu. Akivaizdu, kad neseniai atkūrusioms nepriklausomybę valstybėms pirmiausia iškyla jų nacionalinio identiteto, kuris yra gyvybiškai svarbus jų suverenitetui įtvirtinti, atkūrimo problema. Todėl Estijos ir Latvijos politika nesiskyrė nuo kitų valstybių praktikos panašiais atvejais, kai po kitos valstybės vykdyto ilgo nacionalinės priespaudos, kurios vienas iš tikslų buvo šio identiteto silpninimas, laikotarpio, buvo įvesti atitinkami apribojimai.

Apskritai, teritorinių pasikeitimų įtaka pilietybei yra gana prieštaringas klausimas⁵. Vieningos valstybių praktikos nebuvimas šioje srityje yra sąlygotas politinių priežasčių, kurios daugiausia siejasi su nacionalinės vienybės įtvirtinimo tikslais, kai pilietybė yra vertinama kaip viena iš priemonių.

Teritorinių pasikeitimų įtakos pilietybei kontekste Baltijos valstybės vertintinos kaip ypatingas atvejis. Jų politika 1988–1991 m., kuria buvo siekiama atkurti nepriklausomybę, dėl neteisėtos jų okupacijos ir aneksijos buvo grindžiama koncepcija, kad jos siekia ne atsiskirti nuo TSRS, bet atkurti savo nepriklausomybę. Baltijos valstybės tokiu būdu aiškiai išskyrė save ir savo teisinį statusą iš kitų TSRS respublikų. Jos nelaiškė savęs TSRS teisių perėmėjomis ir ėmėsi teisiškai įtvirtinti šią poziciją. Latvija 1990 m. gegužės 4 d. Latvijos TSR Aukščiausios Tarybos Deklaracija *Dėl Latvijos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo* atstatė 1922 m. konstitucijos galiojimą, Estija 1992 m. vasario mėn. atstatė 1938 m. pilietybės įstatymą. Tačiau Latvija savo pilietybės įstatymą priėmė tik 1994 m. liepos 22 d., o iki tol pilietybės klausimai buvo sprendžiami remiantis 1991 m. spalio 15 d. Aukščiausios Tarybos nutarimu *Dėl Latvijos Respublikos piliečių teisių atkūrimo ir natūralizacijos taisyklių*, kurio tikslas buvo tik apibrėžti būsimų pilietybės įstatymų metmenis.

Estijos ir Latvijos pilietybės politika ir atitinkami įstatymai jau yra aptarti gana plačiai⁶. Estijoje šios politikos įgyvendinimas pasireiškė ir tuo, kad gyventojų dalis, imigravusi į Estiją sovietiniais laikais ir sudaranti apie trečdalį gyventojų, galėjo įgyti Estijos pilietybę tik natūralizacijos būdu. Iki 1996 m. vasaros Estijos pilietybę tokiu būdu įgijo apie 80000 žmonių, daugiau kaip 100000 įgijo Rusijos pilietybę, tačiau didesnė dalis liko visai be pilietybės⁷. Tai reiškia, kad nemaža gyventojų dalis turi ribotas dalyvavimo politiniame procese galimybes. Be to, kad liktų Estijoje, jie turi gauti leidimą gyventi šioje šalyje (*residence permit*)⁸. Tik savivaldos lygiu tokie nuolatiniai gyventojai, neturintys pilietybės, turi balsavimo teisę, o išrinktais gali būti tik Estijos piliečiai.

Šiuo metu galiojančioje 1922 m. Latvijos konstitucijoje nėra normų, reguliuojančių pilietybės klausimus. 1991 m. gruodžio mėn. priimtas Konstitucinis įstatymas *Dėl piliečių ir kitų asmenų teisių ir pareigų* apibrėžia Latvijos pilietybę, kaip asmens nuolatinį politinį ryšį su Latvijos Respublika (4 str.) ir nurodo, kad Latvijos pilietybę gali būti įgyta, turima ir prarandama tik laikantis įstatyme nustatytų taisyklių. Iki to laiko, kol 1994 m. liepos mėn. buvo priimtas Latvijos pilietybės įstatymas (įsigaliojęs 1994 m. rugsėjo 22 d.), Latvijos piliečiais, sutinkamai su Aukščiausios Tarybos 1991 m. spalio 15 d. nutarimu, galėjo būti tik asmenys, turėję jos pilietybę iki 1940 m., arba jų palikuonys⁹. Dėl to daug ne latviškos kilmės asmenų iki pilietybės įstatymo įsiga-

liojimo neturėjo galimybės pretenduoti į pilietybės įgijimą. Be to, ir pagal pilietybės įstatymą nemažai ne latviškos kilmės asmenų negali tuoj pat įgyti Latvijos pilietybės natūralizacijos būdu, kadangi tokia galimybė kiekvienais metais suteikiama tik daliai asmenų, priklausomai nuo jų amžiaus ir gimimo vietos. Pavyzdžiui, vyresni negu 40 metų asmenys turės galimybę įgyti pilietybę tik 2000 metais. Taigi 1996 m. vasario mėn tik 71,04% visų šios šalies gyventojų turėjo Latvijos pilietybę (98,75% latvių, 38,01% rusų, baltarusių — 19,44%, ukrainiečių — 6,29%, lenkų — 61,4%, lietuvių — 23,66%)¹⁰.

Estijos ir Latvijos pilietybės politika, sukėlusį tam tikrą etninę įtampą, atkreipė tarptautinių organizacijų dėmesį, kurios padėjo suderinti šią politiką su atitinkamais Europos standartais. Ši politika ir teisinėje literatūroje susilaukė tam tikros kritikos dėl neadekvačios ir nenuoseklios pozicijos valstybių teisių perėmimo ir pilietybės klausimais¹¹. Suprantama, sunku paneigti, kad *restitutio ad integrum* po penkiasdešimties metų labiau panaši į teisinę fikciją nei į realią galimybę¹². Tačiau atrodo labiau tikėtina, kad Baltijos valstybės, atstatydamos savo kai kuriuos iki 1940 m. galiojusius nacionalinius įstatymus, siekė ne tiek atkurti save *ad integrum*, kiek pabrėžti savo juridinį tęstinumą. Tokią poziciją apsprendė ne tik teisinės, bet ir politinės priežastys, nes dėl kolonizacijos sukeltų pasekmių šių valstybių egzistavimui galėjo kilti pavojus. Todėl akivaizdu, kad ne etninio grynumo siekimo ar panašios tendencijos, o gyvybiniai šių valstybių interesai suponavo tokią politiką.

Apskritai, pastebima dominuojanti tendencija, kad naujos valstybės pilietybę vertina kaip pagrindinę priemonę, siekiant įtvirtinti nacionalinę vienybę. Todėl vien tik nuolatinė gyvenamoji vieta tam tikroje teritorijoje negalėtų atlikti politinės pilietybės funkcijos¹³. Teritorinių pasikeitimų atvejais jų gyventojai automatiškai neįgyja valstybės-teisių perėmėjos pilietybės. Vyrauja valstybių praktika, kad siekiant nacionalinės vienybės, kuri daugeliu atvejų yra ir vidaus stabilumo sąlyga, valstybės savo pilietybės politikoje akcentuoja pastovų ir efektyvų ryšį tarp gyventojų ir valstybės. Be to, teisė nustatyti, kas apsprendžia asmens pastovų ir efektyvų ryšį, suteikiant savo pilietybę, įeina į valstybių vidaus kompetenciją, atsižvelgus į bepilietybės išven-gimo prezumpciją ir pareigą nepriimti ir netaikyti diskriminacinio pobūdžio įstatymų¹⁴. Todėl Estijos ir Latvijos pilietybės politika nedissonuoja su kitų valstybių praktika ir Baltijos šalys siekia panašių tikslų kaip ir kitos valstybės panašiose situacijose.

Antra vertus, iš dalies dėl šios politikos gana nemažai Estijos ir Latvijos nuolatinųjų gyventojų tapo Rusijos piliečiais. Iki 1996 m. vasaros daugiau kaip 100000 Estijos gyventojų įgijo Rusijos pilietybę ir šis skaičius turėjo tendenciją didėti¹⁵. 1994 m. liepos 1 d. Latvijoje buvo 25000 gyventojų, turinčių Rusijos pilietybę. Tačiau tai, kad iš beveik pustrėčio milijono Latvijos gyventojų tik apie 71% (1996 m. vasario mėn. duomenimis) buvo Latvijos piliečiais¹⁶, rodo panašios tendencijos galimybę. Atsižvelgus į tarptautinės teisės valstybėms suteikiamą diplomatinę jų piliečių užsienyje gynybos galimybę, tai gali turėti ne tik teisinių, bet ir politinių implikacijų. Pažymėtina, kad Rusijos karinė doktrina, taip pat ir Rusijos URM dokumentai, pabrėžia ne etninių rusų, bet Rusijos piliečių užsienyje teisių gynybą¹⁷. Todėl akivaizdu, kad Estijos ir Latvijos pilietybės politika turi subalansuoti savo tikslus su galimomis neigiamomis pasekmėmis. Tačiau iki šiol ne Rusijos spaudimas, o tarptautinės organizacijos įtakojo šios politikos poslinkius liberalumo kryptimi, suderinant ją su Europos standartais.

Nemažai gyventojų, neturinčių Latvijos ir Estijos pilietybės, ir poreikis eliminuoti galimus etninio pobūdžio konfliktus reikalauja ne tik tobulinti atitinkamus įstatymus, bet ir juos nuosekliai įgyvendinti. Vienas iš galimų būdų — užsieniečių teisių apsauga. Latvijoje 1995 m. balandžio 25 d. buvo priimtas įstatymas dėl Latvijoje gyvenančių buvusių TSRS piliečių, neturinčių Latvijos ar kitokios pilietybės, sumažinęs Latvijos ir Rusijos nesutarimus šiuo klausimu. Kitas būdas — užtikrinti pilietybės neturinčių asmenų konstitucines teises.

Visų Baltijos valstybių gyventojų, nepriklausančių daugumai, ir pirmiausia tų, kurie įgijo jų pilietybę, teisių apsauga taip pat užtikrinama remiantis nacionalinių mažumų įstatymais. Tokių gyventojų daugėja dėl vykstančio natūralizacijos proceso. Be to, Lietuvoje, skirtingai negu Estijoje ir Latvijoje, nacionalinių mažumų teisių gynimas nėra siejamas su pilietybe ir taikomas taip pat užsieniečių atžvilgiu.

Rusijos pilietybės politika gerokai skiriasi nuo Baltijos šalių. Pagal Rusijos 1991 m. pilietybės įstatymą pilietybė buvo suteikta visiems buvusios TSRS piliečiams, nuolatinai gyvenantiems jos teritorijoje. Galimybė įgyti Rusijos pilietybę taip pat buvo suteikta kitų buvusių TSRS respublikų gyventojams, jeigu jie nėra įgiję kitos valstybės pilietybės (tam 1992 m. vasario mėn. priimtas naujas Rusijos pilietybės įstatymas nustatė trejų metų terminą), taip pat Rusijoje gyvenantiems asmenims be pilietybės. Rusija, be to, skirtingai nuo kai

kurių Rytų Europos valstybių, užėmė kitokią poziciją dvigubos pilietybės atžvilgiu, propaguodama dvišales sutartis, numatančias dvigubos pilietybės galimybę. Norma, leidžianti dvigubą pilietybę, buvo įtraukta ir į Rusijos konstituciją. Tačiau tam, kad ši norma būtų realizuota, reikalingos specialios tarpvalstybinės sutartys. Tokias sutartis Rusija iki šiol yra sudariusi su Turkmėnija ir Tadžikistanu. Šia kryptimi arba dar toliau, įvedant vieningą pilietybę, matyt, eis ir Baltarusija. Rusijos pilietybės politika ir įstatymeidysba, suteikusi alternatyvas bepilietybei išvengti, atspindi ir politinius Rusijos interesus.

2. Ukrainos pilietybės politika

Ukrainos pilietybės įstatymas, priimtas 1991 m. spalio mėn., įsigaliojo 1991 m. lapkričio 14 d. Pagal šį įstatymą Ukrainos pilietybė buvo suteikta visiems nuolatiniam gyventojams, neturintiems kitų valstybių pilietybės, jeigu jie tam neprieštaravo, nepriklausomai nuo kilmės, socialinės padėties, rasės, tautybės, politinių pažiūrų, religinių įsitikinimų ir kalbos. Ukrainos pilietybė gali būti įgijama gimimo aktu, kilmės pagrindu, priėmus arba atstačius Ukrainos pilietybę, tarptautinių sutarčių bei kitais įstatyme numatytais pagrindais. Kitų valstybių piliečiai arba asmenys be pilietybės gali įgyti Ukrainos pilietybę natūralizacijos būdu, jeigu jie atsisako kitos turėtos pilietybės, nuolat gyvena Ukrainoje pastaruosius penkerius metus, moka ukrainiečių kalbą tiek, kiek reikia bendravimui, turi teisėtus pragyvenimo šaltinius, pripažįsta ir vykdo šalies konstituciją. Pilietybės įstatymas neleidžia turėti dvigubos pilietybės, išskyrus atsiradusią Ukrainos tarptautinių sutarčių pagrindu. Tačiau iki šio laiko tokių sutarčių Ukraina nėra sudariusi.

1996 m. birželio 28 d. priimtoje Ukrainos konstitucijoje yra analogiška norma dėl vieningos pilietybės, bet nieko nepasakyta apie dvigubos pilietybės galimybę. Kadangi konstitucijos 9 str. sako, kad „tarptautinių sutarčių, prieštaraujančių Ukrainos konstitucijai sudarymas yra galimas tik po to, kai padaryti atitinkami konstitucijos pakeitimai“, tokios sutartys dėl dvigubos pilietybės apskritai įmanomos tik po konstitucijos pakeitimo. Tai dar labiau komplikuoja dvigubos pilietybės galimybę.

Nors užsitęsęs Ukrainos konstitucijos priėmimo procesas iš esmės yra baigtas, tačiau dar nėra galutinai sureguliuotas valstybės formos klausimas. Nors konstitucijos 2 str. skelbia Ukrainą esant unita-

rine valstybe, tačiau konstitucija numato ir autonominį darinį — Krymo autonominę respubliką kaip „neatskiriamą Ukrainos sudedamąją dalį“, kuri turi savo konstituciją, tvirtinamą Ukrainos parlamento. 1996 m. balandžio mėn. Ukrainos parlamentas patvirtino dalį Krymo konstitucijos. Tačiau dėl centrinės ir autonomijos valdžios nesutarimų liko nepatvirtinti konstitucijos straipsniai, kurie iš esmės ir turi nustatyti autonomijos galutinį statusą. Šiame kontekste Krymo autonominės respublikos pilietybės klausimas tapo vienu iš nesutarimų priežasčių. Krymo Aukščiausiosios Tarybos priimtame ir Ukrainos parlamentui tvirtinti pateiktame konstitucijos projekte buvo tokia norma dėl autonomijos pilietybės: „Krymo respublika turi savo vidaus pilietybę. Kiekvienas Krymo respublikos pilietis yra Ukrainos pilietis“. Be to, projekte buvo numatyta autonomijos piliečių teisė į dvigubą pilietybę, kuri įgijama pagal Ukrainos įstatymus ir jos tarptautines sutartis. Tačiau Ukrainos pilietybės įstatymas nenumato dvigubos pilietybės galimybes, išskyrus tarptautinių sutarčių, kurių, kaip jau minėta, Ukraina nėra sudariusi, numatytus atvejus. Šie Krymo konstitucijos straipsniai atspindėjo separatistines autonomijos tendencijas, išryškėjusias tuoj po Ukrainos nepriklausomybės paskelbimo, palaikomas ir kai kurių Rusijos politinių sluoksnių, nors oficiali Rusijos vyriausybės politika ir nekvestionavo Krymo buvimo Ukrainos sudėtyje teisėtumo.

Pilietybės klausimas taip pat buvo vienas iš tų, kurie ilgą laiką stabdė Rusijos ir Ukrainos *Draugystės ir bendradarbiavimo sutarties* pasirašymą, kuri įformino abiejų šalių santykius po TSRS žlugimo. Ukraina sėkmingai atsilaikė daromam spaudimui dėl dvigubos Rusijos ir Ukrainos pilietybės. Apskritai, tokia dviguba pilietybė Ukrainoje buvo gana plačiai vertinama kaip grėsmė nepriklausomybei ir žingsnis politinės reintegracijos su Rusija kryptimi. Atsižvelgiant į Ukrainos istorinės raidos sąlygotas nacionalinio identiteto problemas, ši grėsmė nėra tariama. Šiuo metu pilietybės klausimas išlieka viena iš problemų, stabdančių galutinį Krymo autonomijos statuso Ukrainos sudėtyje sureguliuojimą.

Krymo etninė sudėtis, nepaisant besitęsiančio anksčiau sovietinio režimo deportuotų žmonių grįžimo yra daugmaž nusistovėjusi. Krymas yra vienintelis didelis šalies administracinis teritorinis vienetas, kuriame rusai sudaro daugumą (apie 60%), o ukrainiečiai apie 20%. Apie 260000 repatrijavusių Krymo totorių sudaro apie 10% pusiasalio gyventojų, o kiti anksčiau deportuoti asmenys — vokiečiai,

graikai, armėnai ir bulgarai — nuo 0,5 iki 1,5% gyventojų. Nors manoma, kad dar gali grįžti dalis Krymo totorių, tačiau tai jau iš esmės negali pakeisti pusiasalio etninės sudėties.

Ukrainos pilietybės įgijimas tapo vienu iš didžiausių nesutarimų tarp Krymo totorių bendruomenės ir Krymo bei centrinės valdžios. Ši anksčiau deportuotų tautų problema yra susijusi su Ukrainos pilietybės įstatymu. Pagal įstatymą visi Krymo totoriai, kaip ir kiti deportuoti asmenys, repatrijavę iki įstatymo priėmimo ir atitikę jo reikalavimus, įgijo Ukrainos pilietybę. Tačiau žymi repatrijantų dalis, pirmiausia tie, kurie grįžo po įstatymo priėmimo, neįgijo Ukrainos pilietybės. Jie, kaip ir kiti asmenys neturintys Ukrainos pilietybės, pagal Ukrainos įstatymus negali dirbti valdžios įstaigose, negali dalyvauti vykdomose privatizavimo programose, neturi rinkimų teisės ir t.t. Nors tokių, neįgijusių pilietybės, repatrijantų tikslus skaičius nėra aiškus (skirtingi šaltiniai nurodo skaičius tarp 60 ir 180 tūkstančių), iš esmės skiriasi požiūriai, kaip šią problemą spręsti. Centrinės Ukrainos valdžios požiūriu, tokie asmenys gali įgyti Ukrainos pilietybę, jeigu jie atitinka pilietybės įstatyme numatytas natūralizacijos sąlygas. Tačiau pagrindinė kliūtis šiems asmenims tokiu būdu įgyti pilietybę yra ta, kad daugelis jų nenori atsisakyti anksčiau turėtos pilietybės, kuri yra viena iš Ukrainos pilietybės įgijimo sąlygų. Tokia pozicija argumentuojama tuo, kad atsisakius turimos pilietybės ir neturint Ukrainos pilietybės įgijimo garantijų, jie gali tapti asmenimis be pilietybės su visomis neigiamomis tokio statuso pasekmėmis. Tokia argumentacija yra iš dalies pagrįsta, net jei bepilietybės laikotarpis tarp senosios pilietybės atsisakymo ir naujosios įgijimo truktų neilgai (iš tikrųjų Ukrainos pilietybės įgijimas tokiu būdu trunka ne mažiau kaip vienerius metus).

Dėl tokių asmenų Europos Saugumo ir Bendradarbiavimo Organizacijos (ESBO) Vyriausiasis komisaras nacionalinių mažumų klausimais 1995 m. rudenį pateikė rekomendaciją Ukrainos vyriausybei, kurioje buvo siūloma „asmenims, galintiems įrodyti, kad jie yra II pasaulinio karo metu deportuotųjų palikuonys, būtų suteikta Ukrainos pilietybė, jiems pasirašius deklaratiją dėl valstybės, iš kurios jie atvyko, pilietybės atsisakymo“. Tokia deklaratija turėtų būti siunčiama atitinkamos valstybės kompetentingoms institucijoms. Tačiau Ukrainos vyriausybės požiūriu dėl tokios procedūros taikymo atsirastų nemažai asmenų, turinčių dvigubą pilietybę, tai taip pat suteiktų galimybę asmenims, kuriems iškeltos baudžiamosios bylos arba turintiems neįvykdytų civilinių prevolių, išvengti atsakomybės.

Žmogaus teisių apsaugos požiūriu bepilietybė yra didesnis blogis negu dviguba pilietybė, todėl jos mažinimas yra viena iš šiuolaikinių tendencijų šioje srityje, nors valstybės interesų požiūriu gali atrodyti ir kitaip. Dvigubos pilietybės ir bepilietybės dilemai spręsti taip pat įmanoma rasti būdų. Vienas iš jų — kai asmuo pateikia pareiškimą dėl turėtos pilietybės atsisakymo, o valstybės, kuri tokiam asmeniui suteikia pilietybę, įstatymuose yra norma dėl pilietybės suteikimo pripažinimo negaliojančiu tuo atveju, jeigu pareiškėjas pilietybę įgijo apgaulės būdu.

Anksčiau deportuotų tautų teisės Ukrainoje kelia nemažai teisinių problemų, ne tik susijusių su pilietybe. Tai aktualu ir visam Nepriklausomų Valstybių Sandraugos (NVS) regionui, nes Stalino režimo metais priverstinis gyventojų ir ištisų tautų iškeldinimas buvo neretai praktikuojamas. Tačiau šis klausimas yra gana komplikotas, pirmiausia dėl to, kad anksčiau deportuotus asmenis sunku priskirti kokiai nors teisinei kategorijai ir jie patenka į skirtingų teisės sričių taikymo sferą, tokių kaip valstybių atsakomybė, tarptautinė baudžiamoji teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga, tarptautinė humanitarinė teisė bei valstybių teisių perėmimas¹⁸. Tinkamo tarptautinio mechanizmo nebuvimas bei galiojančių tarptautinės teisės normų realizavimo problemos neleidžia ženkliai paspartinti šių klausimų sprendimo. Dalis iš jų taip pat turėtų būti sprendžiami dvišaliu pagrindu, o kiti aspektai tebelieka problema.

NUORODOS

¹ Ludvikowski R.R. *Constitution Making in the Countries of Former Soviet Dominance: Current Development* // Georgia Journal of International and Comparative Law. — 1993. — Vol. 23. — No. 2. — P. 158.

² Council of Europe: Doc. 6787: Report on the Application of the Republic of Lithuania for Membership of the Council of Europe. — 1993. — March 2. — P. 11.

³ Barrington L. *The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States* // Europe—Asia Studies. — 1995. — Vol. 47. — Issue 5. — P. 734.

⁴ Štamers G. *The Ethnic Issue in Baltic—Russian Relations* // The Baltic States: Search for Security. — Riga, 1996. — P. 191.

⁵ Randelzhofer A. *Nationality* // Bernhardt R. (ed.) *Encyclopedia of Public International Law*. — Inst. 8 (1985). — P. 420.

⁶ Žr.: Park A. *Ethnicity and Independence: The Case of Estonia in Comparative Perspective* // Europe—Asia Studies. — 1994. — Vol. 46; Bungs D., Gitnius S., Kionka R. *Citizenship Legislation in the Baltic States* // RFL/RL Research

Report. — 1992. — December 18. — Vol. 1. — No. 50.; Barrington L. *Op. cit.*; Štamers G. *Op. cit.*; Chinn J., Truex L.A. *The Question of Citizenship in the Baltics // Journal of Democracy.* — 1996. — Vol. 7 (1).

⁷ Bollow U., Zirnask V. *Estonia // Central and Eastern Europe on the Way into the European Union.* — Gutersloh, 1996. — P. 76–77.

⁸ Brunner G. *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe.* — 1996. — P. 43.

⁹ Barrington L. *Op. cit.* — P. 736.

¹⁰ Henning D., Strupišs A. *Latvia // Central and Eastern Europe on the Way into the European Union.* — Gutersloh, 1996. — P. 115.

¹¹ Müllerson R. *International Law, Rights and Politics; Developments in Eastern Europe and the CIS.* — 1994. — P. 145–148.

¹² *Ibid.* — P. 146.

¹³ Chan J.M.M. *The Right to a Nationality as a Human Right // Human Rights Law Journal.* — 1991. — Vol.12. — No 1–2. — P. 12.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Bollow U., Zirnask V. *Op. cit.* — P. 76–77.

¹⁶ Henning D., Strupišs A. *Op. cit.* — P. 115.

¹⁷ Štamers G. *Op. cit.* — P. 197.

¹⁸ *Report on the PUCIS Seminar on Formerly Deported (Forcibly Transferred) Peoples in the CIS.* — Geneva, 1996. — February 23. — P. 4.

Summary

CITIZENSHIP POLICIES IN THE BALTIC STATES AND UKRAINE

The article deals with the citizenship policies of several post-communist countries (mainly the Baltic states and Ukraine), especially in the context of their search for national identity and the approach undertaken in the constitutions and relevant laws of these countries in regard to the issues of citizenship. Thus after examining the relevant provisions of the constitutions and laws concerning the definition of the initial body of citizens, acquisition, loss of citizenship, conditions for obtaining citizenship, the author debates the approach towards dual or multiple nationality. In this regard the differences between the three Baltic states are pointed out. Legislation and ethnic policy of the Republic of Lithuania was not an obstacle for the integration into the international community and did not provoke any ethnic tension. Lithuania has defined the initial body of citizens in rather inclusive terms: the author argues that it was primarily based on the fact of residency on the territory of Lithuania at the moment of entry into force of the law on nationality. Estonia and Latvia started to shape their citizenship policy, unlike Lithuania, only after achieving independence. This was explained mainly by the political reasons and much more cautious policies with respect to the granting of political rights to ethnic Russians and some other people of non-Estonian and non-Latvian origin. These policies were closely connected with the question of political sovereignty, as well as with restoration of the national identity. Nevertheless, such exclusiveness is ought to not become considered as a rough

deviation from the usual practices. In similar cases, provided the lengthy period of foreign suppression which often had been aimed at weakening or even de-identifying the identity of those occupied, as well as isolating them from the process of international co-operation, similar limitations were usually taking place.

The Baltic states, due to their illegal occupation in 1940, did not consider themselves as the successor states of the USSR and made some legal steps (which signified their position) in re-establishing the authority of several constitutional acts of the pre-war period. It seems more plausible that the Baltic states in their attempts to base the part of national legislation in conformity to the legislation which had existed until 1940, aimed rather at underlining their legal continuity than on restoring themselves *ad integrum*. Another point is that in part as a consequence of these policies quite a large number of permanent residents of Estonia and Latvia became stateless or acquired Russian citizenship. The need to eliminate the possibility of internal tensions requires further elaboration of the relevant legislation and, consequent, its implementation. One of the reasonable solutions could be the protection of rights of foreigners and to safeguard the constitutional rights which enshrine quite sufficient guarantees for non-citizens. The protection of rights of people not belonging to majority in the Baltic states, first of all those who already acquired their respective citizenship, is also guaranteed by the laws on national minorities. A number of these people, because of the ongoing process of naturalization, is increasing. Besides, in Latvia (differently from Estonia and Lithuania) the protection of minorities is not related with citizenship.

Russia is an exclusion between East European countries concerning approach towards dual citizenship. In this regard bilateral treaties were propagated. Ukraine absolutely rejected the clause on dual citizenship proposed for inclusion in the Ukrainian—Russian Friendship and Co-operation treaty. The clause was widely perceived by the Ukrainian Government as a threat to independence and a step on the road to re-integration with Russia. Ukrainian legislation excludes the dual citizenship, unless it is permitted by bilateral agreements. The citizenship issue was one of contentious issues which impeded the final settlement of status of the Crimean autonomy within Ukraine. The tendencies of the Crimean separatism manifested themselves insisting on the involvement the clauses on internal Crimean citizenship and the right of the Crimean citizens to the dual citizenship into the constitution of the autonomy.

One of the major differences between the Tatar Community in Crimea and Crimean and Ukrainian authorities remains the issue of Ukrainian citizenship for returning Tatar deportees. A significant number of returnees still are not Ukrainian citizens and that creates certain disabilities for these people. The case of the formerly deported peoples in Ukraine raises a number of legal questions. The same holds for the whole CIS region since, during the Stalin period, forcible population transfer was widely used and entire nationalities were deported. However, the absence of sufficient international mechanism to address all the issues concerned and the problems of its enforcement do not allow to speed up the settlement of all relevant problems.