

Katarzyna Szwed

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-2755-2804

PODSTAWOWE SPOSOBY NABYCIA I UTRATY OBYWATELSTWA W REPUBLICE ESTOŃSKIEJ

I

Ustalenie więzi prawnej istniejącej między jednostką a państwem ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zarówno prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Z jednej strony instytucja obywatelstwa determinuje zakres posiadanych praw, wolności i obowiązków, a z drugiej sytuje określone zadania po stronie organów administracji publicznej¹. W Europie niewiele jest takich państw jak Estonia, w przypadku których kwestia ta urasta to rangi problemu o wymiarze prawnym, społecznym i politycznym². Ma to swe źródło w historii tej bałtyckiej republiki, która pozostając przez prawie 50 lat pod okupacją radziecką, poddana została intensywnemu procesowi rusyfikacji. Jednym z jej przejawów było przesiedlanie na terytorium Estonii obywateli ZSRR, którzy z czasem zajmowali kluczowe stanowiska w administracji i w sektorze gospodarczym, czyniąc równocześnie język rosyjski wiodącym w przestrzeni publicznej. Po przywróceniu suwerenności w 1990 r., w obliczu zmiany struktury społeczeństwa i znaczącego zwiększenia liczby osób rosyjskojęzycznych, dla władz estońskich priorytetem stały się polityka obywatelstwa oraz ochrona języka tytularnego. Estonia po-

¹ P. Ura, *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2014, nr 84, s. 181.

² Należy zauważyć, że w analogicznej sytuacji znajduje się jedynie Łotwa, która od momentu przywrócenia suwerenności szuka właściwego rozwiązania kwestii obywatelstwa dawnych obywateli ZSRR. Łotewska polityka obywatelstwa jest oceniana jako restrykcyjna. Zob. Ł. Makowski, *System polityczny Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji*, Toruń 2010, s. 157 i n.

myślnie przeszła transformację ustrojową i gospodarczą³, ale to właśnie te dwa czynniki warunkowały procesy europeizacji i demokratyzacji państwa, a także dynamikę członkostwa w najważniejszych organizacjach międzynarodowych. Nie pozostały też bez wpływu na rozwój społeczny i gospodarczy oraz stosunki z Federacją Rosyjską.

Przedstawienie instytucji obywatelstwa w estońskim systemie prawnym w oparciu o typową dla nauk prawnych metodę językowo-dogmatyczną stanowi uzupełnienie literatury politologicznej odnoszącej się do tej kwestii⁴. Dlatego też pierwszorzędne znaczenie miała analiza relewantnych przepisów konstytucyjnych i ustawowych, które określają warunki nabycia i utraty obywatelstwa oraz posiadania podwójnego obywatelstwa. W toku prowadzonych badań podejmowane były próby odpowiedzi na pytania o dynamikę zmian legislacyjnych w zakresie polityki obywatelstwa oraz o jej uwarunkowania. Struktura opracowania opiera się na następującym schemacie. W pierwszej kolejności omówiono sposoby nabywania obywatelstwa estońskiego, a także zjawisko bezpaństwowości – zwyczajowo związane z dwiema republikami bałtyckimi, tj. Estonią i Łotwą. Następnie przedstawiono przesłanki utraty obywatelstwa oraz wykluczające staranie się o naturalizację. Na koniec podjęto problem dopuszczalności podwójnego obywatelstwa.

II

Kategoria obywatelstwa ma doniosłe znaczenie dla funkcjonowania państwa. Zgodnie z Europejską konwencją o obywatelstwie pojęcie to oznacza „prawną więź pomiędzy osobą a państwem i nie wskazuje na pochodzenie etniczne tej osoby” (art. 2)⁵. Podobnie w literaturze przedmiotu za rdzeń tej instytucji prawnej uznaje się najczęściej „istnienie względnie trwałego w czasie i przestrzeni węzła prawnego łączącego jednostkę z państwem i wyznaczającego jej przynależność do tego państwa”⁶. Warto szczególnie podkreślić konsekwencje wynikające z tej

³ B. Jundo-Kaliszewska, A. Włodarska-Frykowska, *National and ethnic minorities and the image of the state in international public relations: a comparative study of Lithuania and Estonia*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, nr 3(19), s. 180–189.

⁴ Najczęściej polityka obywatelstwa jest osadzana w kontekście mniejszości narodowych i etnicznych oraz bezpieczeństwa państwa. Por. A. Kuczyńska-Zonik, *The Securitization of National Minorities in the Baltic States*, „Baltic Journal of Law and Politics” 2017, no. 10(2), s. 26–45; A. Włodarska-Frykowska, *Ethnic Russian minority in Estonia*, „International Studies, Interdisciplinary Political and Cultural Journal” 2016, no. 2, vol. 18, s. 153–164; *eadem*, *Mniejszość rosyjska w życiu społeczno-politycznym Estonii po 1991 roku*, Łódź 2017, *passim*.

⁵ Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6 listopada 1997 r.

⁶ Na potrzeby niniejszej publikacji ta instytucja prawna będzie rozumiana zgodnie z definicją ukształtowaną przez J. Jagielskiego. Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 20.

więzi, jako że stwarzają one „podstawę zaistnienia kompleksu wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa”⁷.

Każde państwo w sposób autonomiczny określa na poziomie prawa krajowego warunki przyznania obywatelstwa⁸, przy czym postulowane jest takie ich projektowanie, aby możliwie jak najbardziej ograniczać przypadki występowania bezpaństwowości⁹. W Europie zjawisko to ma już charakter marginalny. Problem ten dotyka współcześnie jeszcze Rosji, Ukrainy, Łotwy i Estonii oraz państw powstałych po rozpadzie Jugosławii¹⁰. Obecnie przyczyn tego problemu należy upatrywać przede wszystkim w nasilającej się migracji i napływie uchodźców. Obecność osób posiadających inne niż estońskie obywatelstwo (cudzoziemców) oraz bezpaństwowców na terytorium Estonii wymaga szczególnego podkreślenia. Grupy te są na tyle liczne, że istotnie warunkują życie polityczne, społeczne i gospodarcze kraju, a także wpływają na stosunki międzynarodowe tej bałtyckiej republiki¹¹. W art. 9 Konstytucji Republiki Estońskiej zaznaczono, iż wyliczone w ustawie zasadniczej „prawa, wolności i obowiązki wszystkich i każdego przysługują nie tylko obywatelom Estonii, ale także obywatelom państw obcych oraz bezpaństwowcom przebywającym w Estonii”. Równocześnie wymaga się od obywateli innych państw i bezpaństwowców przebywający na terenie Estonii respektowania ustroju konstytucyjnego¹².

Estońskie prawo dopuszcza trzy sposoby nabycia obywatelstwa, mianowicie przez urodzenie, naturalizację i za szczególne zasługi. Wypada przy tym dodać, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o obywatelstwie wyklucza się posiadanie podwójnego obywatelstwa.

Konstytucja Republiki Estońskiej z 1992 r. ustanawia pierwszeństwo zasady *iuris sanguinis* przy nabywaniu obywatelstwa. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy zasadniczej „każde dziecko, którego jeden z rodziców jest obywatelem Estonii, ma prawo do obywatelstwa Estonii z mocy urodzenia”. W tym samym przepisie gwarantuje się, iż „każdy, kto będąc niepełnoletnim, utracił obywatelstwo Estonii, ma prawo do jego przywrócenia”. Konstytucyjny zakaz pozbawienia obywatelstwa dotyczy przypadków nabycia go z mocy prawa. Niedopuszczalne jest odebranie go również z powodu posiadanych przekonań¹³. Szczegółowe zasady, warunki i tryb uzyskiwania, pozbawienia i przywrócenia obywatelstwa Estonii reguluje

⁷ *Ibidem*.

⁸ A. Włodarska-Frykowska, *Mniejszość rosyjska...*, s. 27–28.

⁹ Por. art. 4 Europejskiej konwencji o obywatelstwie.

¹⁰ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019, s. 232.

¹¹ Por. P. Osóbka, *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018, s. 33 i n.

¹² Zob. art. 55 Konstytucji Estonii.

¹³ *Konstytucja Republiki Estońskiej przyjęta przez obywateli Republiki Estońskiej w referendum przeprowadzonym w dniu 28 czerwca 1992 r.*, tłum. A. Puu, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/estonia2011.html> (12.12.2021).

wielokrotnie nowelizowana ustawa z 19 stycznia 1995 r. o obywatelstwie¹⁴. Postępowanie w sprawie o uznanie za obywatela lub pozbawienia obywatelstwa toczy się w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.

W Estonii co do zasady obywatelstwo estońskie nabywa się przez urodzenie wówczas, gdy przynajmniej jedno z rodziców dziecka posiada obywatelstwo estońskie w chwili jego narodzin, a także jeśli dziecko urodziło się po śmierci ojca, który posiadał obywatelstwo estońskie w momencie zgonu. Nabycie obywatelstwa estońskiego przez urodzenie dotyczy też małoletniego znalezione go na terytorium Estonii, którego rodzice są nieznani. Wówczas sąd stwierdza nabycie przez małoletniego obywatelstwa przez urodzenie na wniosek opiekuna prawnego. Na pisemny wniosek przysposabiającego, który jest obywatelem Estonii, przysposobiony małoletni cudzoziemiec może być uznany za obywatela kraju¹⁵.

Omówione wyżej przesłanki nabycia obywatelstwa przez urodzenie w większości nie odbiegają od regulacji przyjętych w innych państwach¹⁶. Dlatego też na ich tle rażąco jawiły się ograniczenia w nabywaniu obywatelstwa w procedurze naturalizacji. Należy odnotować, że w swej pierwotnej wersji ustawa z 1995 r. przewidywała rygorystyczne wymogi dotyczące możliwości przyznania obywatelstwa estońskiego. Działania te wymierzone były głównie w mniejszość rosyjskojęzyczną, z których głównie rekrutują się apatrydzi. To właśnie ta ostatnia kategoria osób ogniskuje uwagę międzynarodowej opinii publicznej, w tym organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka, i od początku przywrócenia niepodległości stanowi podstawowe wyzwanie dla polityki integracyjnej państwa.

Trzeba bowiem pamiętać, iż po II wojnie światowej, kiedy Estonia znalazła się pod okupacją radziecką, na jej tereny przesiedlana była ludność rosyjskojęzyczna z różnych części ZSRR. W wyniku działań agresora tuż po odzyskaniu niepodległości w 1991 r. odsetek mniejszości rosyjskojęzycznej w społeczeństwie estońskim wynosił około 30%. Konfrontowało to władze estońskie z szeregiem dylematów natury prawnej i społecznej, a rozwiązanie kwestii obywatelstwa wydawało się mieć tutaj kluczowe znaczenie. Jedynie niewiele ponad połowa (54%) osób rosyjskojęzycznych popierała dążenia niepodległościowe tej bałtyckiej republiki. Tym samym powszechne były obawy, iż w dalszej perspektywie grupa ta

¹⁴ Ustawa o obywatelstwie [*Kodakondsuse seadus*] z 19 stycznia 1995 r., RT I 1995, 12, 122. Warto odnotować, iż w art. 104 Konstytucji Estonii enumeratywnie wyliczono ustawy, które mogą być uchwalane i zmieniane wyłącznie większością głosów członków parlamentu. Znamienne jest, że katalog ten otwiera ustawa o obywatelstwie.

¹⁵ Jeśli rodzic adopcyjny jest obywatelem Estonii w momencie narodzin dziecka, wówczas przysposobiony nabywa obywatelstwo przez urodzenie, w przeciwnym razie małoletni nabywa obywatelstwo estońskie z dniem, w którym obywatelstwo estońskie zostało przyznane rodzicowi adopcyjnemu.

¹⁶ Można jedynie odnotować brak przepisów regulujących kwestię obywatelstwa dzieci urodzonych na statku morskim lub powietrznym znajdującym się pod estońską banderą. Zob. A. Semjonov, *Ending Childhood Statelessness: a study on Estonia*, „European Network on Statelessness Working Paper” 04/15, London 2014, s. 7.

może stać się siłą hamującą reformy i blokującą proces demokratyzacji¹⁷. Z kolei z perspektywy ludności rosyjskojęzycznej problem obywatelstwa mógł być rozwiązany jedynie na jeden z trzech możliwych sposobów, mianowicie ich wybór ograniczał się albo do przyjęcia obywatelstwa rosyjskiego jako prawego sukcesora ZSRR, albo poddania się procedurze naturalizacji, albo uzyskania statusu nie-obywateli¹⁸. Estonia jako jedno z niewielu państw byłego bloku sowieckiego nie przyjęła „opcji zerowej”, a zamiast tego 26 lutego 1992 r. moc obowiązującą przywrócono ustawie o obywatelstwie z 1 lipca 1938 r. Stwarzała ona przychylne warunki dla obywateli międzywojennej Estonii oraz ich potomków¹⁹. Stawali się oni bowiem *de iure* obywatelami niepodległej Estonii²⁰. Osoby, które nie spełniały tego kryterium, zmuszone były przejść proces neutralizacji, który zakładał legitymowanie się co najmniej 2-letnim zameldowaniem na terytorium Estonii²¹, zdaniem egzaminu ze znajomości języka estońskiego oraz złożeniem przysięgi na wierność republice²². W rezultacie jedna trzecia populacji Estonii, przede wszystkim etniczni Rosjanie i osoby rosyjskojęzyczne, pozbawiona została obywatelstwa i *de facto* stała się apatrydami. Zgodnie z estońską terminologią nazywa się ich *osobami o nieokreślonym obywatelstwie (kodakondsuseta)*.

Pierwszorzędnym zamierzeniem władz Estonii nie była dyskryminacja mniejszości rosyjskojęzycznej. Ich motywacja wypływała raczej z próby ochrony tożsamości, rodzimej kultury i języka. Liczono, że wysoko postawione wymagania w przypadku naturalizacji przekonają rusofonów do opuszczenia Estonii i powrotu do państwa pochodzenia. Stopniowo, głównie pod wpływem nacisków instytucji międzynarodowych, polityka przyznawania obywatelstwa ulegała liberalizacji. W konsekwencji starań Estonii o członkostwo w organizacjach międzynarodowych kwestia bezpieczeństwa i naturalizacji stała się przedmiotem ich licznych rekomendacji, agend i raportów. Szczególnie mocno akcentowano w nich potrzebę: redukcji liczby bezpieczeństwa, nadania obywatelstwa urodzonym po 1991 r. na terytorium osobom, uproszczenia procedur naturalizacji

¹⁷ A. Szabaciuk, *Polityka etniczna Republiki Estońskiej*, „Wschodnioznawstwo” 2016, nr 10, s. 229.

¹⁸ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna...*, s. 233.

¹⁹ Pierwotnie byli to potomkowie w linii ojca, ale po nowelizacji ustawy – również w linii matki. Zob. A. Szabaciuk, *Polityka etniczna...*, s. 229.

²⁰ To rozwiązanie prawne stanowiło konsekwencję przyjęcia koncepcji ciągłości państwa estońskiego, zgodnie z którą niepodległość została jedynie przywrócona, a nie ustanowiona na nowo. Zob. E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna...*, s. 233. Zob. też: K. Karski, *‘Ius postliminii’ jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14.1, s. 7–53.

²¹ Cezurą czasową była tu data 30 marca 1990 r. Zob. A. Szabaciuk, *Polityka etniczna...*, s. 229.

²² Przesłanką negatywną, wykluczającą możliwość uzyskania obywatelstwa odrodzonej republiki, było działanie w strukturach wywiadowczych Związku Radzieckiego jako funkcjonariusze służb bezpieczeństwa oraz personel wojskowy w służbie czynnej.

oraz przyznania apatrydom praw wyborczych, a szerzej – również ich integracji w procesy decyzyjne państwa²³. Organizacje międzynarodowe, w tym zwłaszcza Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Unia Europejska, regularnie wywierały na Estonię presję w celu przyspieszenia i ułatwienia procedury naturalizacji, równocześnie jednak deklarując pomoc merytoryczną i finansową. Naciski te były szczególnie efektywne w trakcie akcesji Estonii do Unii. W ich rezultacie Republika Estońska sukcesywnie luzowała politykę obywatelstwa m.in. poprzez nowelizację przepisów ustawowych²⁴.

Warte odnotowania są zmiany przepisów dotyczące statusu małoletnich o nieokreślonym obywatelstwie, ponieważ te znajdowały się w ogniu krytyki instytucji chroniących prawa człowieka. Na mocy nowelizacji z 1999 r. przyznano apatrydom – rodzicom, rodzicowi samotnie wychowującemu dziecko lub adopcyjnemu – prawo do występowania z wnioskiem o nadanie obywatelstwa w drodze naturalizacji małoletniemu poniżej 15. roku życia. Do finalizacji procedury konieczne było złożenie dodatkowo wymaganych dokumentów. W tym samym roku małoletnim poniżej 15. roku życia urodzonym na terytorium Estonii po 26 lutego 1992 r. pozwolono na uzyskiwanie obywatelstwa w uproszczonej procedurze naturalizacyjnej, o ile ich rodzice byli bezpaństwowcami i posiadali prawo stałego pobytu przez ostatnie 5 lat. Od stycznia 2016 r. dzieci bezpaństwowców otrzymują obywatelstwo automatycznie – bez konieczności złożenia wniosku przez rodzica, przy czym zachowano w tym przypadku ograniczenia wiekowe²⁵. Ostatnia nowelizacja ustawy o obywatelstwie miała miejsce w styczniu 2020 r. i stanowiła kolejny ważny krok w kierunku ułatwienia małoletnim dostępu do obywatelstwa. Jedynie w oparciu o złożony wniosek obywatelstwo estońskie przyznaje się dzieciom z rodzin mieszanych, tj. gdy jeden z rodziców jest osobą o nieustalonym obywatelstwie, a drugi jest obywatelem państwa trzeciego (w praktyce są to zazwyczaj obywatele Rosji). Rodzice lub dziadkowie musieli mieszkać w Estonii w czasie przywracania niepodległości państwu. Po raz pierwszy regulacjami objęto nie tylko osoby poniżej 15. roku życia, ale rozciągnięto te uprawnienia na osoby do lat 18.

Reorientacja działań legislacyjnych w kierunku bardziej liberalnych i wprowadzenie licznych ułatwień chociażby w postaci funduszy na naukę języka estońskiego, którego znajomość jest *conditio sine qua non* pomyślnego przebiegu procesu naturalizacji, przyczyniły się integracji społeczeństwa i zwiększenia zainteresowania pozostaniem w kraju przez rusofonów. Pozytywnym bodźcem była

²³ E. Kuzborska-Pacha, *Ochrona prawna...*, s. 244–245; A. Kuczyńska-Zonik, *Państwa bałtyckie: trzy modele rozwoju*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2017, t. XIV, nr 3, s. 118.

²⁴ A. Tiido, *International organisations' role in Estonia's policies towards minorities*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 7, s. 74 i n.

²⁵ A. Kuczyńska-Zonik, *Łotwa i Estonia głoszą nad zmianami w ustawach o obywatelstwie*, „Komentarze IES” 2019, nr 68, <https://ies.lublin.pl/komentarze/lotwa-i-estonia-glosuja-nad-zmianami-w-ustawach-o-obywatelstwie/> (10.12.2021).

też akcesja Estonii do struktur Unii Europejskiej, z którą wiązał się szereg korzyści wynikających z bycia obywatelem państwa członkowskiego.

Ostatecznie zmiana polityki w sprawie obywatelstwa doprowadziła do zmniejszenia liczby bezpaństwowców. Jeszcze w 1992 r. tylko 68% mieszkańców kraju stanowili etniczni Estończycy, a nie-obywatele – około 30% całej populacji. Obecnie odsetek ten zmniejszył się do 5,2%. Dane z 2021 r. pokazują, że w niewiele ponad milionowej Estonii przebywa 69 127 bezpaństwowców.

Organem właściwym do wydania decyzji o naturalizacji jest rząd estoński²⁶. Warunki nabycia obywatelstwa estońskiego są precyzyjnie wyliczone w ustawie (art. 6–15). Obejmują one wiek, tj. ukończony 15. rok życia, a także zezwolenie na pobyt długoterminowy lub prawo stałego pobytu. W ustawie zastrzeżono, iż przed złożeniem wniosku o przyznanie obywatelstwa estońskiego aplikujący o obywatelstwo musi mieszkać w Estonii przez co najmniej 8 lat na podstawie zezwolenia na pobyt lub prawa pobytu, z czego co najmniej 5 lat – na zasadzie stałego pobytu. Cudzoziemiec starający się o obywatelstwo musi posiadać miejsce zameldowania w Estonii i stały legalny dochód. Musi także wykazać się znajomością Konstytucji Republiki Estońskiej i ustawy o obywatelstwie, być lojalny wobec państwa estońskiego oraz złożyć przysięgę wierności Republice Estońskiej²⁷. Ostatnim, być może najbardziej trudnym do spełnienia kryterium jest biegłość w języku estońskim. Dość wspomnieć, iż w okresie od 1992 do połowy 2019 r. większość osób, która pomyślnie przeszła proces naturalizacji, uczyniła to w oparciu o uproszczoną procedurę, która nie wymaga przystępowania do testu językowego. Z obowiązku zdawania egzaminu językowego są zwolnione osoby, które pobierały naukę w języku estońskim na poziomie szkoły podstawowej, średniej lub szkolnictwa wyższego. Z kolei wnioskodawcy w wieku powyżej 65 lat są zobligowani tylko do złożenia egzaminu językowego z części ustnej. Od 2000 r. egzaminy językowe składane przy okazji aplikowania o pracę w sektorze prywatnym i publicznym są uznawane za równoważne z tymi wymaganymi przy ubieganiu się o obywatelstwo. Warto dodać, że począwszy od 1 stycznia 2019 r. państwo udziela obcokrajowcom powyżej 15. roku życia wsparcia w zakresie nauki języka. Z zajęć z języka estońskiego można korzystać do osiągnięcia kompetencji językowych na poziomie B1²⁸.

Jak zostało to wspomniane, podstawę do przyznania obywatelstwa mogą stanowić szczególne zasługi na rzecz państwa oddane na różnych polach. Dlatego też zgodnie z brzmieniem art. 10 ustawy o obywatelstwie nie powinno się ich

²⁶ Szerzej: P. Osóbka, *System konstytucyjny...*, s. 86 i n.; J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Lotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 62–64.

²⁷ Literalnie przysięga ta brzmi: „Taotledes Eesti kodakondsust, tõotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale”, co tłumaczy się jako: „Ubiegając się o obywatelstwo estońskie, przysięgam być lojalnym wobec porządku konstytucyjnego Estonii”. Zob. art. 6 ustawy o obywatelstwie.

²⁸ K. Szwed, *Konstytucyjne gwarancje ochrony języka państwowego a prawa mniejszości w Estonii*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, t. XXI, nr 4, s. 73.

ograniczać jedynie do zasług w dziedzinie nauki, kultury czy sztuki. Uprawnieni do składania wniosków o nadanie obywatelstwa w tej procedurze są członkowie rządu. Dane wnioskodawcy oraz powody, które przesądziły o przyznaniu obywatelstwa, są publikowane w oficjalnym publikatorze – Riigi Teataja. Uzasadnienia wymaga jedynie pozytywna decyzja rządu. Nie ma takiego wymogu w przypadku decyzji odmownej. W skali roku nie można przyznać obywatelstwa za szczególne zasługi więcej niż 10 osobom.

III

W ustawie wskazano katalog przesłanek, które negatywnie warunkują proces naturalizacji. Obywatelstwa estońskiego nie przyznaje się i nie przywraca osobie, która:

- przedstawi fałszywe informacje przy składaniu wniosku o nadanie obywatelstwa estońskiego,
- nie przestrzega porządku konstytucyjnego i praw Estonii,
- działała na szkodę państwa estońskiego i jego bezpieczeństwa,
- popełniła przestępstwo, za które orzeczono karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku i którego karalność nie wygasła, lub była wielokrotnie karana za przestępstwa karne popełnione umyślnie²⁹,
- była lub jest obecnie zatrudniona przez obce służby wywiadowcze lub bezpieczeństwa,
- służyła jako zawodowy członek sił zbrojnych obcego państwa, została przydzielona do sił rezerwowych obcego państwa lub przeszła w stan spoczynku³⁰.

Ta ostatnia kategoria osób odnosi się przede wszystkim do emerytowanych rosyjskich (sowieckich) wojskowych. Należy bowiem pamiętać, iż Moskwa i Tallinn długo nie mogły dojść do porozumienia w sprawie wycofania sił zbrojnych okupanta z terytorium Estonii, a także ustalenia statusu dawnych sowieckich żołnierzy i członków ich rodzin³¹. Najwięcej kontrowersji budziło prawo do pozostania na terytorium Estonii osób, które służyły jako zawodowi członkowie wojsk rosyjskich. Stosowne porozumienie zawarto dopiero w lipcu 1994 r. w Moskwie, w trakcie spotkania prezydentów Borysa Jelcyna i Lennarta Meriego. W jego wyniku 31 sierpnia 1994 r. wyjechały z Estonii ostatnie oddziały wojsk rosyjskich³².

²⁹ Odstępstwa od tej zasady wprowadzono do ustawy o obywatelstwie w 2006 r. I tak, w drodze wyjątku obywatelstwo estońskie można przyznać lub przywrócić osobie, która była wielokrotnie karana za przestępstwa popełnione umyślnie i w przypadku której zatarciu uległy wyroki, z racji okoliczności związanych z popełnieniem przestępstw i osobą sprawcy. Por. art. 21 (1¹) ustawy o obywatelstwie.

³⁰ Zakaz ten dotyczy również współmałżonka takiej osoby. Zob. art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o obywatelstwie.

³¹ J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002, s. 275.

³² *Ibidem*.

Stało się to kosztem ustępstw na rzecz rosyjskich wojskowych. Mianowicie przyznano im prawo do pobytu czasowego na terenie Estonii – tak długo, jak nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Szacuje się, że obecnie Estonię zamieszkuje mniej niż 10 tys. byłych sowieckich żołnierzy i członków ich rodzin. Wielu z nich posiada obywatelstwo Federacji Rosyjskiej. Z budżetu państwa rosyjskiego pokrywane są ich emerytury i ubezpieczenie zdrowotne. Legalny i nieprzerwany pobyt na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej przez co najmniej 5 lat uprawnia ich jako cudzoziemców do ubiegania się o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Z kolei uzyskanie tego statusu pozwala na swobodne przemieszczanie się wewnątrz krajów należących do strefy Schengen³³. Należy to uznać za swoisty paradoks, zważywszy na fakt, iż obywatele estońscy nadal potrzebują wizy wjazdowej do Rosji.

Warto podkreślić, iż istnieje dodatkowa okoliczność pozwalająca na przyznanie lub przywrócenie obywatelstwa estońskiego byłym wojskowym, którzy przeszli w stan spoczynku w siłach zbrojnych obcego państwa. Warunkiem jest małżeństwo z osobą, która nabyła obywatelstwo estońskie przez urodzenie. Ważne, by trwało ono co najmniej 5 lat i miało charakter trwały, tzn. nie zostało rozwiązane przez rozwód.

Podanie fałszywych informacji przez rodzica lub opiekuna małoletniego, dotyczących faktów warunkujących podjęcie decyzji w sprawie przyznania obywatelstwa, rodzi negatywne konsekwencje.

IV

Warunki i tryb utraty obywatelstwa zostały określone w rozdziale VI ustawy o obywatelstwie (art. 22–30). Wśród powodów wymienia się zrzeczenie się lub pozbawienie obywatelstwa, a także przyjęcie obywatelstwa innego państwa.

Procedurę zrzeczenia się obywatelstwa inicjuje złożenie odpowiedniego wniosku, do którego załącza się dokumenty potwierdzające fakty, które są relewantne dla podjęcia przez rząd ostatecznej decyzji w sprawie. Zgodnie z art. 26 ustawy o obywatelstwie zrzeczenia się obywatelstwa można odmówić w przypadku, gdy wnioskodawca stałby się w wyniku tego bezpaństwowcem, a także wówczas, gdy posiada zobowiązania wobec państwa estońskiego, które nie zostały wypełnione³⁴.

³³ P. Wawrzyk, *Litwa, Łotwa i Estonia a system Schengen* [w:] *Małe państwa Europy. Specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, red. D. Popławski, Warszawa 2009, s. 185.

³⁴ Wnioskodawca musi złożyć odpowiedni wniosek, do którego załącza dokumenty potwierdzające fakty, które są relewantne dla podjęcia ostatecznej decyzji o akceptacji zrzeczenia się obywatelstwa. Szczegółowo kwestię wymaganych załączników reguluje rozporządzenie. Stosowne składa się organowi administracji państwowej upoważnionemu przez rząd Republiki lub, o ile dana osoba mieszka na stałe w obcym państwie, w estońskim przedstawicielstwie zagranicznym. W imieniu osoby niepełnoletniej poniżej 15. roku życia lub osoby dorosłej o ograniczonej zdolności do czynności prawnych wymagane dokumenty składa rodzic lub opiekun. Dokumenty złożone

Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w enumeratywnie wymienionych przypadkach na mocy postanowienia rządu obywatelstwa estońskiego pozbawia się wówczas, gdy obywatel estoński:

- podejmuje służbę publiczną lub służbę wojskową w obcym państwie bez zgody rządu Republiki Estońskiej,
- wstąpi do wywiadu lub służby bezpieczeństwa obcego państwa lub obcej organizacji, która jest uzbrojona lub zorganizowana wojskowo lub która prowadzi ćwiczenia wojskowe,
- usiłuje siłą zmienić porządek konstytucyjny Estonii,
- nabywając obywatelstwo estońskie w drodze naturalizacji lub odzyskując obywatelstwo estońskie, podaje nieprawdziwe informacje i tym samym zataja fakty, które uniemożliwiłyby przyznanie mu lub odzyskanie obywatelstwa estońskiego,
- jest obywatelem innego państwa, a równocześnie nie zrzekł się obywatelstwa estońskiego.

Należy odnotować, iż wymienione przesłanki znajdują zastosowanie jedynie do obywateli, których więź prawna z państwem powstała w wyniku naturalizacji lub przywrócenia obywatelstwa. W art. 28 ust. 3 ustawy o obywatelstwie przewidziano bowiem istotne rozróżnienie pomiędzy obywatelami z mocy urodzenia i przez naturalizację. Ma ono kluczowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o pozbawieniu jednostki obywatelstwa estońskiego³⁵. Organem właściwym do jej wydania jest rząd. Co warte podkreślenia, przy zaistnieniu którejkolwiek z przesłanek wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o obywatelstwie możliwe jest pozbawienie obywatelstwa również wówczas, gdy prowadzi to do bezpaństwowości.

W ustawie zakazano pozbawiania obywatelstwa z racji posiadanych przekonań, co stanowi powtórzenie normy konstytucyjnej, oraz z powodu posiadania stałego zamieszkania poza terytorium Estonii.

Co do zasady estońskie prawo zabrania posiadania podwójnego obywatelstwa³⁶. Wynika to *explicite* z art. 1 ust. 2 oraz art. 12 ust. 2 ustawy o obywatelstwie. Zgodnie z tym ostatnim przywołanym przepisem, składając wniosek o nabycie obywatelstwa estońskiego, wnioskodawca „musi udowodnić, że został lub zostanie pozbawiony poprzedniego obywatelstwa w związku z nabyciem obywatelstwa estońskiego lub że został uznany za bezpaństwowca”. Z kolei art. 29 ustawy o obywatelstwie w odniesieniu do osób poddanych procedurze naturalizacji

w celu zwolnienia z obywatelstwa estońskiego są rejestrowane i przyjmowane do rozpatrzenia przez właściwy organ upoważniony przez rząd Republiki, a wnioskodawcy wydaje się zaświadczenie o zarejestrowaniu i przyjęciu do rozpatrzenia jego dokumentów. Właściwy organ w terminie roku ma obowiązek przekazać dokumenty rządowi Republiki w celu akceptacji bądź nie zrzeczenia się obywatelstwa estońskiego.

³⁵ P. Järve, *Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations* [w:] *Citizenship policies in the New Europe*, red. R. Baubock, P. Bernhard, S. Wiebke, Amsterdam 2009, s. 51.

³⁶ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o obywatelstwie.

stanowi, iż przyjęcie obywatelstwa innego państwa lub zrzeczenie się obywatelstwa estońskiego na rzecz obywatelstwa innego państwa przesądza o przerwaniu więzi prawnej łączącej daną osobę z Republiką Estońską.

Wydawać by się mogło, iż przepisy te są jednoznaczne i bezsprzecznie zabraniają posiadania podwójnego obywatelstwa. W rzeczywistości jednak jest ono *de iure* akceptowane, ale tylko w przypadku jednego sposobu nabycia – przez urodzenie – i wymaga wyboru jednego obywatelstwa po osiągnięciu pełnoletności. W tym kontekście należy przywołać art. 3 ustawy o obywatelstwie, który stanowi, że w sytuacji, gdy to małoletni nabywa obywatelstwo estońskie oraz obywatelstwo innego państwa, wówczas jest on zobowiązany w ciągu 3 lat od ukończenia 18. roku życia zrzec się obywatelstwa estońskiego lub obywatelstwa innego państwa.

Przywołane regulacje należy skonfrontować z art. 8 Konstytucji Estonii i art. 5 ust. 3 ustawy o obywatelstwie. Zgodnie z nimi nikt nie może być pozbawiony obywatelstwa estońskiego nabytego przez urodzenie. Innymi słowy, przepisy ustawy o obywatelstwie dotyczące pozbawienia lub utraty obywatelstwa estońskiego znajdują zastosowanie wyłącznie do obywateli naturalizowanych. Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi nie można utracić lub być pozbawionym obywatelstwa uzyskanego z mocy urodzenia – można się jedynie go zrzec. Zasadniczy problem polega na tym, że w świetle wspomnianych przepisów nie jest jasne, co się stanie, jeśli estoński obywatel z urodzenia nie zrzeknie się obywatelstwa po tym, jak uzyskał lub zamierza przyjąć inne obywatelstwo³⁷.

Liberalizacja przepisów dotyczących podwójnego obywatelstwa nadal budzi wiele emocji społecznych i pozostaje przedmiotem politycznych zabiegów. Kwestia ta może zyskiwać na znaczeniu w świetle aktualnej sytuacji demograficznej państwa. Ostatnie próby zmiany przepisów podjęte w 2018 r. z inicjatywy Partii Reform okazały się jednak nieskuteczne. Projekt zakładający przyznanie Estończykom posiadającym obywatelstwo z mocy urodzenia prawa do posiadania podwójnego obywatelstwa został odrzucony w parlamencie głosami Partii Centrum, Pro Patria, Partii Socjaldemokratycznej (SDE) i Konserwatywnej Partii Ludowej Estonii (EKRE)³⁸.

V

Instytucja obywatelstwa została kompleksowo uregulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Przewidziano trzy podstawowe sposoby nabycia obywatelstwa estońskiego – przez urodzenie, naturalizację i nadanie – za szczególne

³⁷ P. Järve, *Estonian citizenship...*, s. 51.

³⁸ *Riigikogu rejects dual citizenship bill*, <https://news.err.ee/884601/riigikogu-rejects-dual-citizenship-bill> (12.12.2021).

zasługi dla państwa. Na poziomie ustawowym wymieniono katalog przesłanek dopuszczający odebranie obywatelstwa. Należy podkreślić, że są one skuteczne jedynie w stosunku do osób, które obywatelstwo otrzymały w drodze naturalizacji. Obywatelstwo z mocy urodzenia jest otoczone szczególną ochroną prawną – nie można go odebrać, a jedynie osoba zainteresowana może się go zrzec.

Instytucja obywatelstwa stanowi wyłączną domenę państwa. Niemniej po przywróceniu niepodległości Estonii jej polityka obywatelstwa stanowiła przedmiot zainteresowania, a często również krytyki instytucji międzynarodowych, a także Federacji Rosyjskiej. Dyskusja w kraju i za granicą dotyczyła postulatów uproszczenia procedury naturalizacji oraz zakazu posiadania podwójnego obywatelstwa. O wyjątkowości polityki obywatelstwa Estonii decydował jednak fakt, iż jest ona nierozdzielnie związana z problemem bezpieczeństwa. Nie jest możliwe prowadzenie dyskursu naukowego poświęconego problemowi obywatelstwa w Estonii bez osadzenia go w kontekście licznej mniejszości rosyjskojęzycznej i apatrydów. Zróżnicowana etnicznie struktura społeczna istotnie warunkowała kształt prawodawstwa w zakresie instytucji obywatelstwa. Obawy estońskich władz dotyczące wykorzystywania nie-obywateli i mniejszości rosyjskiej do destabilizacji państwa oraz możliwej utratą tożsamości przesądziły o kształcie tej instytucji prawnej. Pierwotne regulacje były restrykcyjne i ukierunkowane na zniechęcenie mniejszości rosyjskojęzycznej do pozostania na terytorium Estonii. Pod wpływem instytucji międzynarodowych władze estońskie zmieniały swoją politykę i liberalizowały przepisy związane z procedurą naturalizacji. Ułatwienia dotyczyły zarówno wybranych kategorii osób, jak i wymagań językowych.

Bibliografia

- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998.
- Järve P., *Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations* [w:] *Citizenship policies in the New Europe*, red. R. Baubock, P. Bernhard, S. Wiebke, Amsterdam 2009.
- Jundo-Kaliszewska B., Włodarska-Frykowska A., *National and ethnic minorities and the image of the state in international public relations: a comparative study of Lithuania and Estonia*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2021, nr 3(19).
- Karski K., *‘Ius postliminii’ jako podstawa uznania ciągłości przedwojennych i dzisiejszych państw bałtyckich*, „Zeszyty Prawnicze” 2014, nr 14.1.
- Kuczyńska-Zonik A., *Łotwa i Estonia głoszą nad zmianami w ustawach o obywatelstwie*, „Komentarze IES” 2019, no. 68.
- Kuczyńska-Zonik A., *Państwa bałtyckie: trzy modele rozwoju*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2017, t. XIV, nr 3.
- Kuczyńska-Zonik A., *The Securitization of National Minorities in the Baltic States*, „Baltic Journal of Law and Politics” 2017, no. 10(2).
- Kuzborska-Pacha E., *Ochrona prawna mniejszości narodowych w państwach bałtyckich*, Warszawa 2019.
- Lewandowski J., *Historia Estonii*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2002.

- Makowski Ł., *System polityczny Łotwy i jego związki ze sferą gospodarczą w dobie trzeciej fali demokratyzacji*, Toruń 2010.
- Osóbka P., *System konstytucyjny Estonii*, Warszawa 2018.
- Semjonov A., *Ending Childhood Statelessness: a study on Estonia*, „European Network on Statelessness Working Paper” 04/15, London 2014.
- Szabaciuk A., *Polityka etniczna Republiki Estońskiej*, „Wschodnioznawstwo” 2016, nr 10.
- Szwed K., *Konstytucyjne gwarancje ochrony języka państwowego a prawa mniejszości w Estonii*, „Zeszyty Prawnicze” 2021, t. XXI, nr 4.
- Tiido A., *International organisations’ role in Estonia’s policies towards minorities*, „Polski Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 7.
- Ura P., *Obywatelstwo w świetle prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Seria Prawnicza” 2014, nr 84.
- Wawrzyk P., *Litwa, Łotwa i Estonia a system Schengen [w:] Małe państwa Europy. Specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, red. D. Popławski, Warszawa 2009.
- Włodarska-Frykowska A., *Ethnic Russian minority in Estonia*, „International Studies, Interdisciplinary Political and Cultural Journal” 2016, no. 2, vol. 18.
- Włodarska-Frykowska A., *Mniejszość rosyjska w życiu społeczno-politycznym Estonii po 1991 roku*, Łódź 2017.
- Zieliński J., *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę analizy estońskiego prawodawstwa w zakresie obywatelstwa – ze szczególnym uwzględnieniem warunków jego nabycia i utraty oraz niedopuszczalności posiadania podwójnego obywatelstwa. Uregulowanie tej kwestii przez wiele lat ogniskowało uwagę instytucji międzynarodowych i stanowiło przedmiot krytyki Federacji Rosyjskiej. W przypadku Estonii problem obywatelstwa wymaga osadzenia go w kontekście mniejszości rosyjskojęzycznej, która jest licznie reprezentowana w Estonii, a także omówienia statusu bezpaństwowców.

Słowa kluczowe: obywatelstwo, Estonia, mniejszości, bezpaństwowcy

THE MAIN MODES OF ACQUISITION AND LOSS OF CITIZENSHIP IN THE REPUBLIC OF ESTONIA

Summary

This article analyses Estonian legislation concerning citizenship – with particular emphasis on the conditions for its acquisition and loss, and the inadmissibility of dual citizenship. For many years the way in which this issue is regulated has focused the attention of international institutions and has been the subject of criticism from the Kremlin. In the case of Estonia, the problem of citizenship requires setting it in the context of the Russian-speaking minority, which is represented in large numbers in Estonia, as well as discussing the status of stateless persons.

Keywords: citizenship, Estonia, minorities, stateless persons