



UNHCR
The UN Refugee Agency

Ўзбекистон Республикаси ва Марказий Осиёнинг бошқа мамлакатларида **1954 йилги Апатридлар мақоми тўғрисидаги конвенция** ва **1961 йилги фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги қоидаларга мувофиқ миллий қонунчилик** ва ҳуқуқни қўллаш амалиётининг **таққослама ҳуқуқий таҳлили**.

ЎЗБЕКЧА ВЕРСИЯ

Comparative legal analysis of the national legislation and practices of the Republic of Uzbekistan and other Central Asian states in line with the provisions of the **1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons** and the **1961 Convention on the Reduction of Statelessness**.

ENGLISH VERSION

Сравнительный правовой анализ национального законодательства и правоприменительной практики в Республике Узбекистан и других странах Центральной Азии в соответствии с положениями **Конвенции 1954 года о статусе апатридов** и **Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства**.

РУССКАЯ ВЕРСИЯ



© UNHCR, October 2021

Layout & design: BakOS DESIGN

Ўзбекистон Республикаси ва Марказий Осиёнинг бошқа мамлакатларида **1954 йилги Апатридлар мақоми тўғрисидаги конвенция** ва **1961 йилги фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги қоидаларга мувофиқ миллий қонунчилик** ва ҳуқуқни қўллаш амалиётининг **таққослама ҳуқуқий таҳлили**.

ЎЗБЕКЧА
ВЕРСИЯ

Comparative legal analysis of the national legislation and practices of the Republic of Uzbekistan and other Central Asian states in line with the provisions of the **1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons** and the **1961 Convention on the Reduction of Statelessness**.

ENGLISH
VERSION

Сравнительный правовой анализ национального законодательства и правоприменительной практики в Республике Узбекистан и других странах Центральной Азии в соответствии с положениями **Конвенции 1954 года о статусе апатридов** и **Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства**.

РУССКАЯ
ВЕРСИЯ

КИРИШ СЎЗИ

Мамлакатимизда 2021 йил 24 октябрда бўлиб ўтган Ўзбекистон Республикаси Президенти сайловида кейинги даврда Ўзбекистон фуқаролигини олгани учун илк бор сайловларда қатнашиш ҳуқуқига эга бўлган 22 мингдан ортиқ катта ёшли юртдошимиз овоз берди.

БМТ Бош котиби Антониу Гутерришнинг фуқаролиги бўлмаган шахслар сонини камайтириш бўйича қатъий чоралар кўриш тўғрисидаги чақириғини қўллаб-қувватлаган ҳолда, 2020 йилда Ўзбекистонда **50 минг** нафар шахсга Ўзбекистон фуқаролиги тақдим этилди.¹ Мамлакатимизда **15 йил** давомида доимий яшайдиган фуқаролиги бўлмаган шахсларга фуқароликни тақдим этишнинг янги тартиби жорий этилди. Бунинг натижасида яна **20 минг** нафар инсон Ўзбекистон фуқаролигини олиш имкониятига эга бўлди.²

Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.М.Мирзиёев БМТ Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгашининг 46-сессиясида Ўзбекистон фуқаросизликни камайтириш борасидаги сиёсатига қатъий содиқлигини яна бир бор таъкидлади.

Бинобарин, фуқаросизлик ҳолатлари турли сабабларга кўра, шу жумладан, қонунчиликдаги бўшлиқлар, ҳуқуқни қўллаш амалиёти ва миграция билан боғлиқ камчиликлар туфайли юзага келади. Оқибатда одамлар давлат ишларида иштирок этишдан, ўз келажагини мустақил равишда аниқлаш имкониятидан маҳрум бўладилар.

Фуқаросизлик энг асосий ҳуқуқ, имконият ва хизматлардан фойдаланишни қийинлаштиради ва одамларнинг жамият ҳаётида тўлиқ иштирок этишига йўл қўймайди. Кимnidир фуқароликка бўлган ҳуқуқидан маҳрум қилиш, ўз навбатида, унинг ёлғизланиб қолиши билан боғлиқ қўплаб муаммолар ва азоб-уқубатларни келтириб чиқаради.

Фуқаросизлик ижтимоий ва иқтисодий ривожланишга тўсқинлик қилади. Бундан ташқари, фуқаросизлик ҳолатини эътибордан четдан қолдириш зиддиятларнинг кучайишига ёки мажбурий кўчиш ҳолатларига ҳам олиб келиши мумкин.

БМТнинг 1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенциясига қўшилар экан, аъзо давлатлар фуқароликка бўлган устувор ҳуқуқни ҳимоя қилишга содиқлигини намоён этади. Шахснинг фуқароликка эгаллиги жамият ҳаётига тўлақонли иштирок этиш, хусусан, сиёсий ҳуқуқларини амалга ошириш, сайловда иштирок этиш, мулк ҳуқуқидан фойдаланиш, меҳнат, таълим ва соғлиқни сақлаш соҳаларидаги ҳуқуқларини қонуний асосда кенг рўёбга чиқариш имкониятларини кафолатлайди. Фуқаролик, шунингдек, инсоннинг мамлакат ҳудудида бир жойдан иккинчи жойга кўчиш, мамлакатга келиш ва ундан чиқиб кетиш каби бошқа бир қатор ҳуқуқларини ҳам таъминлайди.

Шуни алоҳида таъкидлаш жоизки, 2021 йилда БМТнинг Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияси қабул қилинганига 60 йил тўлди. Мазкур 60 йил муддат давомида дунёнинг барча давлатлари бу муаммо билан тинимсиз курашиб келмоқда.

¹ Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг Олий Мажлисга Мурожаатномаси // <https://president.uz/uz/lists/view/3324>

² Ўзбекистон Республикаси Президенти Шавкат Мирзиёевнинг Олий Мажлисга Мурожаатномаси // <https://president.uz/uz/lists/view/4057>

Хусусан, 2014 йилда БМТ Қочоқлар ишлари бўйича олий комиссари Бошқармаси “#Мен мансубман” деб номланган фуқаросизликка 10 йил ичида барҳам бериш кампаниясини амалга оширишга киришган. Бу тадбир – фуқаросизлик билан боғлиқ вазиятни ҳал этиш ва келгусида бундай ҳолатларнинг олдини олишга қаратилган ўн та амалий қадамдан иборат дастурни ўзида қамраган глобал ҳаракатлар режасидир.

Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикаси Миллий маркази томонидан БМТнинг Қочоқлар ишлари бўйича олий комиссари Бошқармасининг Марказий Осиёдаги минтақавий ваколатхонаси билан ҳамкорликда Ўзбекистон Республикаси ва Марказий Осиёнинг бошқа мамлакатлари миллий қонунчилиги ва ҳуқуқни қўллаш амалиётининг қиёсий-ҳуқуқий таҳлили тайёрланди. Мазкур таҳлилий маълумотни тайёрлашда БМТнинг 1954 йилги Фуқаролиги йўқ шахсларнинг мақоми тўғрисидаги конвенцияси ва 1961 йилги Фуқароликсизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияси қоидаларига таянилди.

Ушбу нашрнинг мақсади қиёсий-ҳуқуқий таҳлил натижасида фуқароликни олишга доир миллий қонунчилигини янада такомиллаштириши ва халқаро стандартларга мувофиқлаштириш.

Қўлланма давлат органлари ва фуқаролик жамияти институтлари айна соҳада самарали дастур ҳамда стратегияларни ишлаб чиқишига, эришилган якуний натижаларни ҳуқуқий негизда янада мақбул ифода этишига, шу тариқа мамлакатимиз ҳудудида фуқаросизликка узил-кесил барҳам берилишига қўмаклашади, деган умиддамиз.



Акмал Саидов,

Инсон ҳуқуқлари бўйича
Ўзбекистон Республикаси

Миллий маркази
директори, академик

МУНДАРИЖА

1. Кириш	7
1.1 Маълумотнома.....	7
1.2 Ўзбекистонда фуқаросизлик муаммосига кириш	8
1.3 Атамалар	10
1.4 Халқаро стандартлар, миллий қонунчилик ва бошқа манбалар	10
2. “Апатрид” атамасининг белгиланиши	12
2.1 “Апатрид” атамасининг Ўзбекистон қонунчилиги ва халқаро ҳуқуқда белгиланиши	12
2.2 Фуқаросизлик соҳасида халқаро мажбуриятлар бажарилишига тафовутларнинг таъсири.....	13
2.3 Бошқа давлатлар тажрибаси ва илғор амалиётлар.....	14
3. Мамлакат фуқаро аҳолиси асосини белгилаш	15
3.1 Мамлакат фуқаро аҳолиси асосини белгилаш бўйича Ўзбекистон қонунчилиги	15
3.2 Давлат ҳуқуқий ворислиги маъносида мамлакат фуқаро аҳолининг асосини белгилаш тўғрисидаги масала бўйича халқаро стандартлар.....	17
3.3 Тавсиялар	20
4. Фуқаросизликнинг олдини олиш	21
4.1 Туғилганлик бўйича фуқароликни олиш	21
4.2 Туғилганлик бўйича фуқароликни олишга туғилишнинг рўйхатга олишнинг таъсири	25
4.3 Натураллаштириш учун аввалги фуқароликдан воз кечиш тўғрисидаги талаб	29
4.4 Ўзбекистон фуқаролигини йўқотиш	31
5. Фуқаросизликни қисқартириш	36
5.1 Ўзбекистон билан алоқада бўлган апатридлар учун Ўзбекистон фуқаролигини олишларини таъминлаш	36
5.2 Фуқароликни тиклаш	36
6. Апатридни аниқлаш	38
7. Фуқаролиги йўқ шахсни ҳимоя қилиш	40
8. Тавсиялар ва илғор амалиёт намуналари рўйхати	41

1. КИРИШ

1.1 Маълумотнома

Ўзбекистонда ва Марказий Осиё минтақасидаги бошқа мамлакатларда фуқаросизлик асосан Совет Иттифоқи парчаланиб кетиши билан боғлиқ бўлган. Ўзбекистон 1991 йилда мустақилликка эришгандан кейин СССРнинг собиқ фуқароларининг муайян қисми мамлакат билан ҳуқуқий алоқада эканлигини тасдиқлаш талабларини қондира олиш ва Ўзбекистон фуқароларининг тан олинишига эриша олмаган вазиятда қолди. Бошқа ҳуқуқ вориси бўлган давлатлар фуқаролигини олишга муваффақ бўлмаганлар - апатридларга яшаш ҳуқуқи тақдим этилди, бу уларга мамлакатда вақтинча ҳуқуқий мақомга бўлиш ва унинг муддатни узайтириш имкониятини берди.¹

Шу билан бирга мавжуд маълумотларга кўра, Ўзбекистон ўз ҳудудида минтақадаги апатридларнинг энг кўп сонини (Марказий Осиёдаги фуқролиги бўлмаган шахслар умумий сонининг 80%га яқинини)² қабул қилган.

Ўзбекистон 1954 йилги Апатридлар мақоми тўғрисидаги конвенция ва 1961 йилги Фуқароликни камайитириш тўғрисидаги конвенция иштирокчиси эмас.

2018 йилда Ўзбекистон Республикаси ҳуқумати БМТнинг Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгаши универсал даврий шарҳи (УДШ) Ишчи гуруҳининг 30-сессиясида 1951 ва 1961 йилги Конвенцияларни ратификация қилиш тўғрисидаги тавсияларини қўллаб-қувватлашни билдирди. 2019 йил апрелида БМТ ҚОКБ Ўзбекистонда УДШ доирасида БМТ мамлакатлар жамоасининг тавсияларини

амалга ошириш бўйича Ҳаракатлар миллий режасини ишлаб чиқишда иштирок этди. БМТнинг мамлакатлар жамоаси фуқаросизликнинг олдини олиш ва камайитиришга йўналтирилган қатъий чораларни кўриш зарурати ҳамда муҳимлиги муносабати билан мамлакат ҳуқуматига фуқаросизлик тўғрисидаги ҳар икки конвенцияга бир йўла қўшилиш ва инсон ҳуқуқлари соҳасида халқаро стандартларга мувофиқ ҳуқуқни қўллаш амалиёти ва миллий қонунчиликни кўриб чиқишни тавсия этди.

Ушбу миллий қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини фуқаросизлик тўғрисидаги конвенциялар қоидаларига мувофиқлаштириш бўйича мазкур таққослама-ҳуқуқий тадқиқот Ўзбекистон Республикаси Ҳуқуматига унинг фуқаросизлик тўғрисидаги конвенцияларга қўшилишга ҳамда ўз қонунчилиги ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини халқаро стандартларга мувофиқлаштиришга интилишини қўллаб-қувватлашга йўналтирилган. У фуқаросизлик масалалари бўйича мустақил халқаро эксперт, доктор Катя Свидер³ томонидан Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикаси миллий маркази ва БМТнинг Қочоқлар ишлари бўйича Олий комиссари Бошқармаси (БМТ ҚОКБ) билан қалин ҳамкорликда тайёрланди. Бунда бу БМТ ҚОКБ илтимоси ва маблағлари ҳисобига амалга оширилди.

¹ Марказий Осиёда фуқаролик йўқлиги бўйича еслатма маълумот", 2021 йил, май.

² Ўзбекистон ҳуқуматининг БМТ ҚОКБга 2020 йил ноябрдаги маълумоти бўйича мамлакатда 69 761 нафар фуқролиги бўлмаган шахс яшаш ҳуқуқига эга эгалигини расман маълум қилди. БМТ ҚОКБ 2020 йил охирида Марказий Осиёда 88 117 нафар фуқролиги бўлмаган шахс, шу жумладан Ўзбекистон ҳуқумати маълум қилган 69 671 та шахс яшаётганлиги тўғрисидаги расмий маълумотни олди.

³ Доктор Катя Свидер (Katja Swider) Нидерланддаги Амстердам Эркин университети миграция ҳуқуқи кафедрасининг доценти, шунингдек БМТ ҚОКБнинг фуқаросизлик масалалари бўйича мустақил маслаҳатчиси ҳисобланади.

1.2 Ўзбекистонда фуқаросизлик муаммосига кириш

Фуқароликка эга бўлиш ҳуқуқи

Авваламбор, “Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик тўғрисидаги қонунда (бундан буён – Фуқаролик тўғрисидаги қонун) бевосита фуқаролик тан олинади ва қафолатланади:

*Ўзбекистон Республикасида ҳар бир инсон фуқаро бўлиш ҳуқуқига эгадир. Ҳеч ким Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигидан маҳрум қилиниши, бундан ушбу Қонунда назарда тутилган ҳоллар мустасно, ёки фуқароликни ўзгартириш ҳуқуқидан маҳрум қилиниши мумкин эмас.*⁴

Ушбу модданинг қоидалари 1948 йилги Инсон ҳуқуқлари умумжаҳон декларациясининг 15-моддасига ҳамоҳангдир, унда шундай дейилади:

- 1 Ҳар бир инсоннинг фуқаро бўлиш ҳуқуқи бор.
- 2 Ҳеч ким ўзбошимчалик билан ўз фуқаролигидан ёки ўз фуқаролигини ўзгартириш ҳуқуқидан маҳрум қилиниши мумкин эмас”.

Фуқаролик ҳуқуқига бевосита ҳаволани фуқаросизлик масалалари бўйича миллий қонунчилик марказий принципи сифатида ҳавола қилинишини фақат мақташ мумкин. Бу яхши амалиёт. Мазкур қоида мамлакат ҳудудида яшаётган апатридлар учун Ўзбекистон фуқаролигини олишни кенгайтиришга асос яратади.⁵

Тарихий маълумотнома

СССР парчаланиб кетиши оқибатида бошқа давлатлар қатори, Ўзбекистон ҳам 1991 йилда мустақилликка эришганидан сўнг фуқаролик соҳасида ўз сиёсатини ишлаб чиқиш заруратига дуч келди. Ўзбекистон Республикаси янги ташкил топган давлатнинг фуқароси ким бўлиши масаласини ҳал этишда ҳудудий принципни асос қилиб олди. Бунда мамлакат фуқароси сифатида ўзининг янги давлатга ҳудудий алоқадорлигини исботлай оладиган шахслар кўрилди.⁶

“Қозоғистон, Қирғизистон, Тожикистон, Туркменистон ва Ўзбекистондаги деярли барча апатридлар ва фуқаросизлик ҳавфи остида бўлганлар СССРнинг собиқ фуқаролари бўлган. Уларнинг кўпчилиги чегара яқинидаги ҳудудларда яшаган ва СССР парчаланиб кетганидан сўнг чиқариб юборилишлари оқибатида апатридлар бўлиб қолишди. Уларнинг иккинчи гуруҳи – бу меҳнат мигрантларидир. Яна бир гуруҳ – бу ўз тарихий ватанларига қайтаётган, баъзан советлар даврида кўчирилган жойларидан қайтаётганлардир. Ҳар бир давлатдаги апатридларнинг аксарият кўпчилиги Марказий Осиё минатақасида бўлганлардир.”⁷

2010 йилда Ўзбекистон ҳукумати Ирқий камситишнинг барча шакллариغا барҳам бериш бўйича қўмига маърузаси доирасида мамлакат ҳудудида қонуний яшаётган 87 000 апатрид мавжудликни маълум қилди.⁸

⁴ “Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонуннинг 4-моддаси // Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 14.03.2020 й., 03/20/610/0299-сон; Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 21.04.2021 й., 03/21/683/0375-сон; 15.06.2021 й., 03/21/696/0553-сон // <https://lex.uz/docs/4761984>

⁵ Бу фуқаросизликни камайтириш бўлимида батафсилроқ баён этилган.

⁶ Медет Тулегенов (Medet Tiulegenov), “ComparativeReport: CitizenshipinCentralAsia” [Марказий Осиёда фуқароликнинг таққослама-таҳлил маърузаси] RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2018/1, 2018 йил май. Шунингдек қаранг; 1992 йилдаги Брубакернинг (Brubaker) аҳоли фуқаролигини аниқлашнинг ҳудудий принципи назарияси тўғрисидаги масала бўйича мақоласи.

⁷ БМТ ҚОКБ, “StatelessnessinCentralAsia” (Марказий Осиёда фуқаросизлик), мақола БМТ ҚОКБ учун Маржори Фаркуарсон (Marjorie Farquharson) томонидан тайёрланган, 2011 йил май, 4-бет

⁸ Ирқий камситишга барҳам бериш бўйича қўмига, Ирқий камситишнинг барча шакллариغا барҳам бериш бўйича халқаро конвенциянинг 9-моддаси, CERD/C/UZB/6-7, 72-бет.

Сўнгги воқеалар

2018 йилда БМТнинг Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгаши ҳузуридаги Универсал даврий ҳисобот (УДХ) Ишчи гуруҳининг 30-сессиясида фуқаросизлик ҳолатига нисбатан бир қатор тавсиялар қабул қилинди. Фуқаросизлик масаласида ҳал қилувчи тавсиялар БМТнинг фуқаросизлик бўйича иккита асосий конвенцияси: 1954 йилги Апатридлар мақоми тўғрисидаги конвенция ва 1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияга тааллуқли эди.

Ушбу конвенцияларни ратификация қилиш ва миллий қонунчиликни ҳамда ҳуқуқни қўллаш амалиётини ушбу ҳужжатларга мувофиқлаштириш ҳам апатридларни ҳимоя қилиш масаласида, шунингдек фуқаросизликнинг камайтириш масаласида муайян бўшлиқларни бартараф этишга кўмаклашган бўларди. Улар УДХнинг турли ташкилотлари доирасида ҳам кўрсатилган эди. Жумладан, БМТ ҚОКБ “Фуқаролик тўғрисидаги қонун фуқаросизликнинг олдини олиш учун, шу жумладан қайсидир бошқа давлатлар фуқролиги бўлмаган шахсларга нисбатан фуқароликни тақдим этишнинг зарур кафолатлари мавжуд эмаслигини кўрсатди.”⁹ Ирқий камситишнинг барча шаклларида барҳам бериш бўйича кўмита “Ўзбекистонга фуқаросизлик муаммосини, шу жумладан натураллаштириш тартибини тезлаштириш орқали ҳал этишни тавсия этди.”¹⁰ Бундан ташқари БМТ ҚОКБ қуйидагиларни билдирди:

Фуқаролик масалалари бўйича комиссиянинг қарорлари чегара ташқарисидида яшайётган минглаб ўзбек фуқароларига таъсир кўрсатишни давом эттирди, улар фуқароликларини йўқотганликлари ҳолатларида чет эл давлатларида ночорсиз қолган, паспортлари

*амал қилиш муддатини узайтира олмайдиган ёки Ўзбекистон фуқаролигини янги паспортини олмайдиган ёхуд Ўзбекистонга қайта олмайдиган бўлиб қоларди. Улар, шунингдек Ўзбекистон маъмурларидан ўзлари давлат томонидан ўз фуқаролари сифатида кўрилмаган ушбу шахслар ёзма тасдиқлаш мавжуд эмаслиги сабабли яшаб келаётган мамлакатда апатрид мақомини ҳам ола олмасдилар.*¹¹

Иқтисодий, ижтимоий ва маданий ҳуқуқлар бўйича кўмита ҳам “апатридлар ва қочоқларда соғлиқни сақлаш, таълим хизматларидан фойдалана олмаслик ва расмий ишга жойлашиш имконияти йўқлиги тўғрисидаги хабарлар муносабати билан ўз ташвишини билдирди.”¹²

Ўзбекистон ҳукумати 1954 ва 1961 йиллардаги конвенцияларни ратификация қилиш тўғрисидаги тавсияларни қўллаб-қувватлади. 2020 йил 22 июнда Ўзбекистон Республикаси Президенти Инсон ҳуқуқлари бўйича миллий стратегияни тасдиқлади, у янги “Ўзбекистон Республикасида чет эл фуқаролари янги қонунни қабул қилишни кўзда тутди.”¹³ Ушбу нашрнинг мақсади Ўзбекистон Республикаси томонидан юқорида тилга олинган иккита халқаро конвенцияларга қўшилиш тўғрисидаги қарорни амалга оширишида уни қўллаб-қувватлаш мақсадини кўзлайди. Бунинг учун тадқиқот доирасида ҳозирнинг ўзида халқаро нормаларга мувофиқ бўлган қонунчилик қоидалари ва ҳуқуқни қўллаш амалиёти аниқланди, шунингдек тўлиқ мувофиқликка эришиш учун қандай ўзгаришлар талаб қилиниши белгиланди.

⁹ БМТнинг Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгашида Универсал даврий ҳисобот (УДХ) Ишчи гуруҳининг 30-сессияси, 2018 йил 7-18 май, Сборник материалов по Узбекистану в рамках доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, 11-бет.

¹⁰ Ўша жойда.

¹¹ Ўша жойда.

¹² БМТнинг Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгашида Универсал даврий ҳисобот (УДХ) Ишчи гуруҳининг 30-сессияси, 2018 йил 7-18 май, Сборник материалов по Узбекистану в рамках доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, 11-бет.

¹³ “Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон Республикасининг миллий стратегиясини тасдиқлаш тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Президентининг ПФ-6012-сон фармони, 15-банд // Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 23.06.2020 й., 06/20/6012/0953-сон; Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 30.04.2021 й., 06/21/6218/0398-сон, 24.07.2021 й., 06/21/6269/0704-сон // <https://lex.uz/docs/4872355>

1.3 Атамалар¹⁴

Инглиз тилида давлат билан унинг фуқаролари ўртасида барқарор ҳуқуқий алоқадорликни таъминлаш мақсадида “фуқаролик” сўзини белгилашнинг икки атамаси : «nationality» и «citizenship» мавжуд. Қоида бўйича, ушбу атамалар ўзаро алмашинадиган асосда фойдаланилади ва бир хил маънога эгадир. Ушбу наشرнинг инглиз тилидагисида атамалар худди шундай қўлланилади.

Халқаро ҳуқуқий воситларда кўпинча «nationality» атамаси қўлланилади. Бунда чалкашликка йўл қўймаслик ва буни русча “миллат” атамасига ўхшатмаслик зарур. “Миллат” инглиз тилига таржима қилинганида «ethnicity»ни билдиради

Рус тилида ва Ўзбекистон қонунчилигининг рус тилига расмий таржималарида битта атама - “фуқаролик”дан фойдаланилади. Жумладан, Ўзбекистон Республикасининг 2020 йил февралдаги Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисидаги қонуннинг 4-моддасида “фуқаролик” атамасига қуйидаги таъриф берилган:

Ўзбекистон Республикасида фуқаролик шахснинг давлат билан ўзаро ҳуқуқлари, мажбуриятлари ва жавобгарлиги йиғиндисиди ифодаланадиган ҳамда инсон қадр-қиммати, асосий ҳуқуқлари ва эркинликларини эътироф этиш ҳамда ҳурмат қилишга асосланадиган доимий сиёсий-ҳуқуқий алоқасини белгилайди.¹⁵

Бундан ташқари, Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонунида, шунингдек “ватандош” атамаси қўлланилади, унда Ўзбекистон фуқароси бўлмаган, лекин улар бевосита ёки билвосита (тўғридан-тўғри қариндошлик орқали) Ўзбекистон худуди билан алоқаси бўлган шахслар сифатида белгиланади.

Шу билан бирга инглизча «stateless person» атамаси рус тилига таржима қилинганида унинг икки маъноси “апатрид” ва “фуқаролиги бўлмаган шахс” борлигини таъкидлаш муҳимдир. Ана

шу атамалар ҳам ўзаро бир бирини алмаштира оладиган асосда фойдаланилади ва бир хил – қайсидир давлат томонидан қонунга кўра фуқаро сифатида кўрилмайдиган шахс маъносига эгадир.

1.4 Халқаро стандартлар, миллий қонунчилик ва бошқа манбалар

Тегишли халқаро стандартларга келганда, ушбу маъруза қуйидаги халқаро ҳуқуқий воситаларга таянади:

- 1954 йилги Апатридлар мақоми тўғрисидаги конвенция (бундан буён – “1954 йилги конвенция”)
- 1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенция (бундан буён – “1961 йилги Конвенция”)
- Жисмоний шахсларнинг фуқаролиги тўғрисидаги масала бўйича халқаро ҳуқуқ комиссиясининг 1999 йилги давлатларнинг ҳуқуқий ворислиги муносабати билан моддалар лойиҳаси (бундан буён – “Моддалар лойиҳаси”)
- БМТ ҚОКБнинг 2014 йилги Фуқаролиги бўлмаган шахсларини ҳимоя қилиш бўйича қўлланма (бундан буён – “Ҳимоя масалалари бўйича қўлланма”)
- БМТ ҚОКБнинг Фуқаролик масалалари бўйича дастурамал принциплари 5-туркум, 2020 йил: “1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенциянинг 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан маҳрум этиш
- БМТ ҚОКБнинг 2014-2024 йиллар даврида Фуқаросизликка барҳам бериш бўйича глобал ҳаракат режаси (бундан буён – “Глобал ҳаракат режаси”)

¹⁴ Таржимон шарҳи. Инглиз ва ўзбек тилларидаги атамалар фарқ қилиши сабабли ушбу бўлимдаги муаллиф талқини инглиз тилидагидан фарқ қилади.

¹⁵ “Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида” ги қонуннинг 4-моддаси.

Ушбу маъруза доирасида кўриб чиқилган миллий ҳуқуқий воситалар:

- 2020 йил 18 февралдаги “Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида” Ўзбекистон Республикаси қонуни, 2020 йил мартида кучга кирган (бундан буён – Фуқаролик тўғрисидаги қонун”)
- “Фуқаролик ҳолати далолатномаларини қайд этиш қоидаларини тасдиқлаш тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2020 йил 28 сентябрдари қарори
- Президентнинг 2020 йил 22 июндаги УП-6012-сонли “Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон миллий стратегиясини тасдиқлаш тўғрисида” Фармони, 3-илова, “Инсон ҳуқуқлари бўйича Ўзбекистон миллий стратегиясини амалга ошириш режаси”

Бошқа фойдаланилган ҳужжатлар ва адабиётлар

- “Statelessness in Central Asia” [Марказий Осиёда фуқаросизлик], нашр Маржори Фаркуарсон (Marjorie Farquharson) 2011 йил майда БМТ ҚОКБ учун тайёрланган
- БМТ ҚОКБнинг УДХ доирасида БМТ ИҲОКБ учун маълумот, 3-туркум, 30-сессия, Ўзбекистон, 2017 йил октябрь
- БМТ Инсон ҳуқуқлари бўйича кенгаши ҳузуридаги УДХ Ишчи гуруҳи 30-сессияси, 2018 йил 7-18-май, ИҲОКБнинг Ўзбекистон бўйича маълумотлар тўплами учун маълумот, A/HRC/WG.6/30/UZB/2
- 2002 йил 31 майдаги “Россия Федерацияси фуқаролиги тўғрисида”ги Федерал қонуни (2020 йил 13 июлдаги ўзгаришлар билан)
- БМТ ҚОКБ, «Ўзбекистан разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей», пресс-релиз, 2020 йил 12 март
- Субъектлик ҳуқуқини ўрнатиш ва фуқаросизликнинг олдини олиш масалалари бўйича 2-минтақавий конференциянинг протоколи, “Ҳеч ким туғилганида унутмаслиги керак”, 2019 йил 5-6 сентябрда Қозоғистоннинг Нурсултон шаҳрида бўлиб ўтган
- Арманистон Республикасининг 1995 йил 6 ноябрдаги “Арманистон Республикаси фуқаролиги тўғрисидаги қонун”
- БМТ ҚОКБ, “Арманистонда фуқаролик ва фуқаросизлик масалалари”, 2013 йил май”
- Молдова Республикасининг 2011 28 декабридаги “Айрим қонунчилик ҳужжатларига ўзгартиришлар киритиш тўғрисида”ги 282-қонуни
- Тожикистон Республикасининг 2015 йил 12 августдаги “Тожикистон Республикасининг фуқаролик тўғрисида”ги қонуни
- Туркманистоннинг 2013 йил 22 июндаги “Туркманистон фуқаролиги тўғрисида”ги қонуни
- Р. Брубакер, “Франсия ва Германияда фуқаролик ва миллат”, Гарвард университети матбуоти, 1992 йил
- Г. Хожақизи, “Фуқаролик ва этник: постсовет Ўзбекистонда эски прописка ва янги фуқаролик” [Фуқаролик ва миллат: постсовет Ўзбекистонда эски рўйхатга олиш ва янги фуқаролик], Ички Осиё, 10 (2), (2008), 305-322-бетлар
- К. Свайдер, “ЭЧИ Алпеева ва Жалагония в. Россия: паспортларни оммавий мусодара қилиш 8-моддани бузади.
- М. Тиулегенов, қиёсий ҳисобот: Марказий Осиёдаги фуқаролик, РССАС / ГЛОБАЛСИТ-Сомп. 2018/1, 2018 йил май

2. “АПАТРИД” АТАМАСИНИНГ БЕЛГИЛАНИШИ

2.1 “Апатрид” атамасининг Ўзбекистон қонунчилиги ва халқаро ҳуқуқда белгиланиши

Ўзбекистон Республикасининг 2020 йил феврилидаги таҳриридаги “Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида”ги қонуни 3-моддасида “фуқролиги бўлмаган шахс” атамасига қуйидаги белгилаш келтирилган: “фуқаролиги бўлмаган шахс — Ўзбекистон Республикаси ҳудудида доимий яшаб турган, Ўзбекистон Республикасининг фуқароси бўлмаган ва ўзининг чет давлат фуқаролигига мансублигига доир далилга эга бўлмаган шахс”. Бу белгилаш 1954 йилги конвенция 1-моддасидаги “апатрид” атамасини белгилашдан жиддий равишда фарқ қилади: “қонун кучдалиги бўйича қайсидир давлат томонидан фуқаро сифатида кўрилмайдиган шахс.”¹⁶

Ўзбекистон қонунчилигида ва халқаро ҳуқуқда ушбу атамани белгилашда иккита асосий фарқ шундан иборатки, бунда халқаро ҳуқуқда уни апатрид деб тан олиш тўғрисида масала турган шахс давлатда доим яшаши далили талаб қилинмайди, шунингдек халқаро ҳуқуқда белгилашга исботлаш масаласига кам даражада урғу берилади.

Бунинг оқибатида Ўзбекистон қонунчилигида “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилаш халқаро ҳуқуқда ушбу атамани белгилашдаги универсал хусусиятни акс эттирмайди. Бундай универсал хусусият, халқаро ҳуқуқда белгиланиши бўйича апатрид ҳисобланган шахс ҳамма жойда апатрид ҳисобланади; унинг фуқролиги бўлмаган шахс мақоми ўзи қайси мамлакатда бўлишига боғлиқ равишда ўзгармайди. Аксинча, Ўзбекистоннинг фуқролиги тўғрисидаги қонунининг жорий таҳририда “фуқролиги бўлмаган шахс атамасини белгилаш фуқролиги бўлмаган ва агар унинг Ўзбекистонда

доимий яшаш мақоми бўлмаганида Ўзбекистон ташқарисида бўлган фуқролиги бўлмаган шахсга қўлланилмайди” дейилади. Шу тарзда фуқролиги бўлмаган ҳамда Қозоғистон ёки Россияда ҳудудида бўлган шахс Ўзбекистоннинг фуқаролиги тўғрисидаги қонунига мувофиқ, апатрид бўлиши шарт эмас, чунки шахснинг апатрид мақомини тан олиш учун доимий яшаш талаби мажбурий ҳисобланади.

Ўзбекистон қонунчилигида “фуқролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилашда мустақамлаб қўйилган, фуқароликни исботлаш мавжуд эмаслигига бериладиган муҳимлик ҳам, шунингдек халқаро ҳуқуқда ушбу атамани белгилашдаги универсал хусусиятдан четланишга олиб келади. “Фуқролиги бўлмаган шахс” атамасининг халқаро белгиланиши принцип жиҳатидан, фуқаролиги мавжуд эмаслигини исбот қилишни талаб этилмайди. Шахснинг апатрид мақомини расмий тан олиш учун исботлар талаб қилиниши мумкин, аммо апатрид мақомини белгилаш таъсис амали эмас, балки декларатив ҳисобланади,¹⁷ шунинг учун фуқаросизликнинг ҳуқуқий ҳолати принцип жиҳатидан муайян исботлар мавжудлиги ёки мавжуд эмаслигига боғлиқдир. Аксинча Ўзбекистон қонунчилигида “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилаш чет эл давлати фуқаролигига мансублигини исботлаш мавжуд эмаслигига таянади. Ана шундай белгилаш шахс қайсидир давлатнинг фуқароси сифатида кўрилиши, бироқ бунинг исботи мавжуд бўлмагунга қадар ана шу шахс Ўзбекистонда апатрид сифатида кўрилишини англатади. Бу яна кўриб чиқиладиган атамани аниқлашда халқаро жиҳат мавжуд эмаслигига олиб келади – Ўзбекистонда шахс апатрид сифатида кўрилиши мумкин ва айти пайтда бошқа давлат фуқароси сифатида ҳам кўрилиши мумкин. Бу ҳеч бўлмаганида шахс тўғрисида исботни талаб қилиниши Ўзбекистон ҳуқуқ тизмида давом этади.

¹⁶ 1954 йилги Қочоқлар мақоми тўғрисидаги конвенциянинг 1-моддаси.

¹⁷ БМТ ҚОКБ, “Фуқролиги бўлмаган шахсларни ҳимоя қилиш масалалари бўйича қўлланма”, Женева, 2014 йил, 16-модда, 10-бет.



2.2 Фуқаросизлик соҳасида халқаро мажбуриятлар бажарилишига тафовутларнинг таъсири

Ўзбекистон қонунчилигида мустақкамлаб қўйилган “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини ушбу атаманинг халқаро белгиланишига мувофиқлаштириш масаласини кўриб чиқиш лозим. 1954 йилги конвенциянинг 1-моддаси барча иштирокчи давлатлар учун мажбурий хусусиятга эга ва Конвенция ушбу моддага нисбатан ўз шартини қўйишга йўл қўймайди. Бундан ташқари, БМТнинг Халқаро ҳуқуқ комиссияси 1(1)-моддада бунини одатдаги халқаро ҳуқуқ нормаси деган хулосага келди.¹⁸

Ана шу икки хил белгилашлар ўртасидаги назарий тафовут тегишли халқаро ҳуқуқларга амал қилиш учун тўсқинлик яратиши мумкин бўлган амалий оқибатларга олиб келиши мумкин. Масалан, 2014 йилги Фуқаролиги бўлмаган шахсларни ҳимоя қилиш бўйича қўлланмада баён этилган апатрид мақомини белгилаш тартибининг қонидаси, шунингдек 1954 йилги конвенция иштирокчиси бўлган давлатда доимий асосда яшамайдиган

шахсларга нисбатан апатрид мақомини белгилаш учун ҳам хизмат қилади. Шу сабабли белгилашни мувофиқлаштирамасдан бунини Ўзбекистонда амалга ошириш жуда осон бўлмасди.

Фуқаросизликнинг олдини олиш қонидасига таъсир ҳудди ана шундай натижага олиб келиши мумкин. Масалан, мамлакат ташқарисидо доимий асосда яшайдиган Ўзбекистон фуқаролари фуқаролигини йўқотишлари ва апатрид бўлишлари мумкин. Бироқ Ўзбекистон қонунчилигидаги белгилашдан келиб чиққан ҳолда улар апатрид сифатида кўрилишлари мумкин эмас. Белгилашларни мувофиқлаштирамасдан туриб Ўзбекистон ҳуқуқ тизимида давлатлардан чет элларда яшаётган ўз фуқаролари учун масъулиятини қабул қилиш талаб қиладиган ва улар томонидан фуқаролиги бўлмаганига йўл қўймайдиган халқаро нормалар бунинг оқибатида бу аҳолининг муайян тоифалари ҳамда улар яшаётган давлатлар учун муайян муаммолар келтириб чиқариши мумкин.

Бундан ташқари, Ўзбекистон қонунчилигида “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилашда доимий яшаш талаби конвенцияда иштирок этадиган давлатларда доимий яшаш ҳуқуқи бўлмаган апатридларга нисбатан айрим

¹⁸ Халқаро ҳуқуқ комиссияси, 49. Шунингдек қаранг: “Статьи о дипломатической защите”, 19-бет изоҳлар билан, 2006 йил, 9-модда.

мажбуриятлар бажарилиши учун тўсқинликлар яратган бўларди. Бу масалан, ўзларининг фуқаросизлиги сабабли бажара олмайдиган апатридларга шахсни тасдиқлаш гувоҳномасини тақдим этиш, апатридларга нисбатан маъмурий талабларни қўллашдан воч кечишдир.¹⁹ 1954 йилги конвенцияда иштирок этувчи давлатлар учун кенг ижтимоий-иқтисодий ҳуқуқлар тақдим этиш учун мамлакатда узоқ вақт бўлишнинг муайян талабларини ўрнатишга йўл қўйилиши кучда қолмоқда, бироқ бунга “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилашда чегаралар жорий қилиш ўрнига аниқ ҳуқуқлардан фойдаланиш учун муайян мезонлар орқали эришиш мумкин.

Ўзбекистон қонунчилигида мустақкамлаб қўйилган “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилаш муайян устунликларга эгаллигини таъкидлаш муҳимдир. Масалан, апатрид мақомини тасдиқлаш у қадар мураккаб эмас, чунки бунинг учун фақат чет эл фуқаролиги мавжудлиги исботи бўлмаслиги талаб қилинади ва халқаро ҳуқуқда мустақкамлаб қўйилганидек, шахс давлатларнинг муайян сонига алоқадор бўлиши мумкинлиги бўлганида унинг фуқаролигига мансублиги йўқлиги талаб қилинмайди.²⁰ Бундан ташқари, миллий қонунчиликдаги таърифни фуқаролиги бўлмаган шахсларга қаратилган деб тушуниш мумкин бу борада Ўзбекистонга алоҳида масъулият юкланган - мамлакат ҳудудида доимий яшайдиганлар. Шуниси қизиқарлики, 1992 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонунга мувофиқ “фуқролиги бўлмаган шахс” атамаси “Ўзбекистон Республикаси ҳудудида яшаб тургани ҳолда Ўзбекистон Республикаси фуқароси бўлмаган ва чет давлат фуқаролигига мансублигини исботлайдиган далиллари бўлмаган шахслар фуқаролиги бўлмаган шахслар деб ҳисобланади” сифатида белгиланган (11-модда). Ушбу белгилашда доимий яшаш талаби мавжуд эмас. Халқаро ҳуқуқ томонидан узоқ муддат давомида яшаб келганликлари сабабли мазкур

давлат билан мустақкам алоқага эга бўлган апатридларга нисбатан давлатларнинг масъулияти даражаси тан олинади. Шу билан бирга халқаро ҳуқуқ, шунингдек мамлакатда доимий яшаш ҳуқуқига эга бўлмаган апатридларга нисбатан муайян энг кам мажбуриятларни юклайди. Масалан, бу апатридларга шахс гувоҳномасини тақдим этишдир. Шунинг учун фуқаросизлик соҳасида миллий ва халқаро қонунчилик ҳуқуқида белгилаш мувофиқлаштирилганида, миллий қонунчиликнинг халқаро стандартларига мувофиқлигини таъминлаш осон бўларди ва бундан кейин мамлакатда яшаш ҳуқуқига эга апатридлар билан бундай ҳуқуқларга эга бўлмаганлар ўртасида, чегаралашни ўтказиш мумкин бўларди. Буни қонунчилик нормалари асосида амалга ошириб, унга мувофиқ ушбу шахсларнинг муайян ҳуқуқларидан фойдаланиши таъминланарди.

2.3 Бошқа давлатлар тажрибаси ва илғор амалиётлар

Миллий қонунчилик билан халқаро ҳуқуқда “фуқролиги бўлмаган шахс” атамасини белгилашда ана шундай тафовутлар Совет Иттифоқи парчаланиб кетиши оқибатида²¹ пайдо бўлган давлатлар учун хос ҳисобланади²² ва айрим давлатлар ўз қонунчилигини фуқаросизлик соҳасида халқаро стандартларга мувофиқлаштирадилар. Масалан, Молдова буни 2012 йилги Фуқаросизлик бўйича конвенцияга қўшилганидан кейин қилди.²³ Марказий Осиё давлатлари ўртасида Тожикистоннинг қонунчилигида “фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасининг белгиланиши 1954 йилги конвенцияга мувофиқ келади.

¹⁹ Батафсиноқ маълумот қуйидаги апатридларни ҳимоя қилиш тўғрисидаги бўлимда баён этилган.

²⁰ Батафсиноқ маълумот қуйидаги фуқаросизлик ҳолатларини аниқлаш тўғрисидаги бўлимда баён этилган.

²¹ Россия Федерациясида, масалан, “фуқролиги бўлмаган шахс” атамаси “Россия Федерацияси фуқароси бўлмаган ва чет эл фуқаролиги мавжудлигининг исботи йўқ шахс” сифатида белгиланган. Қаранг: 2002 йил 31 майдаги “Россия Федерацияси фуқаролиги тўғрисида”ги 62-ФЗ Қонун (2020 йил 13 июлдаги таҳрирда), 3-модда ва 1995 йил 6 ноябрдаги Арманистон Республикасининг “Арманистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида”ги Қонуни, 8-модда. Шунингдек қаранг: БМТ ҚОКБ “Арманистонда фуқаролик ва фуқаросизлик масалалари, 2013 йил март.

²² Қаранг: Молдова Республикасининг 2011 йил 28 декабрдаги “Айрим қонунчилик ҳужжатларига ўзгартиришлар киритиш тўғрисида”.

²³ Тожикистон Республикасининг “Тожикистон Республикасининг фуқаролиги тўғрисида”ги Қонуни.

3. МАМЛАКАТ ФУҚАРО АҲОЛИСИ АСОСИНИ БЕЛГИЛАШ

Фуқароликка мансублик тўғрисидаги асосий қоидаларнинг белгиланиши ўз тарихида давлат ҳуқуқ ворислиги тажрибасига эга бўлган давлатлар учун марказий савол ҳисобланади. Фуқаросизлик тўғрисидаги халқаро ҳуқуқ нормалари кўпинча фуқароликка мансублик тўғрисидаги асосий қоидаларда ўзгаришлар рўй бериши, масалан шахс қайси ҳолатларда фуқароликни олиши ёки қайси ҳолатларда буни йўқотиши билан боғлиқ бўлган вазиятлар кўпинча кўриб чиқилади, аммо алоҳида мамлакатда фуқаро аҳолисини аниқлаш масаласи бўйича халқаро ҳуқуқий асос анчагина чегараланган. Ушбу бўлимдаги маърузада давлатнинг ҳуқуқ мерослиги маъносида фуқаролик тўғрисидаги мавжуд халқаро нормаларнинг сони чегараланганида Ўзбекистон фуқаро аҳолисини белгилашга ижобий ёндашувларнинг қонунчилик асослари таҳлил этилади. Алоҳида эътибор фуқаросизликнинг олдини олиш масаласига қаратилади.

3.1 Мамлакат фуқаро аҳолиси асосини белгилаш бўйича Ўзбекистон қонунчилиги

1992 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 4-моддасида Ўзбекистон Республикасига фуқаролигига мансублиги қуйидаги бошланғич мезонлари белгиланган эди:

1) келиб чиқиши, ижтимоий ва мулкӣ ҳолатидан, ирқӣ ва миллатидан, жинси, маълумоти, тили, сиёсий қарашлари, диний эътиқоди, машғулотининг тури ва сажиясидан қатъи назар, ушбу Қонун кучга кирган вақтда Ўзбекистон Республикасида доимий яшаб турган, бошқа давлатларнинг фуқаролари бўлмаган ҳамда Ўзбекистон Республикасининг фуқароси бўлиш истагини билдирган шахслар;

2) давлат йўлланмаси билан Ўзбекистон Республикасидан ташқарида ишлаётган, ҳарбий хизматни ўтаётган ёки ўқиётган шахслар, агар улар Ўзбекистон Республикасининг ҳудудида туғилган бўлсалар ёки доимий яшаганликларини исбот қилган бўлсалар, бошқа давлатларнинг фуқаролари бўлмасалар ва ушбу Қонун кучга кирганидан кейин кечи билан бир йил ичида Ўзбекистон Республикасининг фуқароси бўлиш истагини билдирган бўлсалар”.

Ана шу дастлабки фуқароликка мансублик мезонларида кучли ҳудудий ёндашув, миллий ёки бошқа гуруҳларга нисбатан камситишни ман этиш принципларига содиқлик, шунингдек манфаатдор шахсларнинг масалаларига ҳурмат кузатилади. Фуқаролик тўғрисидаги қонун кучга кирган пайтда Ўзбекистон ҳудудида доимий яшаб келаётганлар ва фуқароликни олишга биринчи навбатда номзодлар ҳисобланганлар, шунингдек Ўзбекистон ҳудудида бўлган ёки аввал доим шу ерда яшаб келганлар, аммо Фуқаролик тўғрисидаги қонун кучга кирган пайтда вақтинча мамлакат ташқарисида, масалан ҳарбий хизматни ўташ ёки Совет Иттифоқида кўпинча учраб турган ўқиш сабабли мамлакат ташқарисида вақтинча бўлиб қолганлар.

Шунга қарамасдан Ўзбекистон мустақилликка эришганидан кейин мамлакатдаги кўп сонли одамлар апатрид бўлиб қолди ва фуқаролик тўғрисидаги кейинги қонунчилик ҳали ҳам ушбу одамларни ўзининг фуқаролари таркибига киритишни давом эттирмоқда.²⁴ Фуқаросизлик расмий ёзувлар ва маълумотлар муаммолари каби турли омиллар сабабли пайдо бўлиши мумкин, бу долзарб маълумот мавжуд эмаслиги тугайли фуқаро бўлиш истаги бўлмаганлиги ва бу билдирилмаганлиги ҳамда эҳтимол СССР парчаланиб кетиши натижасида пайдо бўлган бошқа давлат фуқаролигини олиш имконияти

²⁴ 24. Батафсироқ маълумот қуйидаги фуқаросизлик ҳолатларини аниқлаш тўғрисидаги бўлимда баён этилган.

масаласи аниқмаслиги каби турли омилар сабабли пайдо бўлиши мумкин.²⁵

2020 йилда қабул қилинган янги Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонуни кучли ҳудудий ёндашув сиёсатини давом эттиради, шу билан бир қаторда Ўзбекистонда доимий яшаётган апатридар учун мамлакат фуқаролари бўлишга қуйидаги қўшимча имкониятларни яратади:

- а) 1992 йил 28 июль ҳолатига кўра Ўзбекистон Республикасида доимий яшаган, чет давлат фуқароси бўлмаган ва Ўзбекистон Республикасининг фуқароси бўлиш истагини билдирган шахс;
- б) Ўзбекистон ҳудудида яшаган ва 1992 йил 28 июлга қадар ўқиш учун Ўзбекистондан ташқарига чиқиб кетган ҳамда узлуксиз равишда таълим олган ёхуд ҳарбий хизматни ўтаган ва ўқиш ёки ҳарбий хизмат тугаганидан кейин бир йил ичида Ўзбекистонга қайтиб келган ҳамда Ўзбекистон Республикасида доимий яшаш жойи бўйича рўйхатга олинган шахс, башарти унинг чет давлат фуқаролиги мавжуд бўлмаса.

Шунинг натижасида, янги Қонун 1992 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонун кучга кирганида, Ўзбекистон ташқарисида бўлган, ҳозир ҳам дастлабки бир йил муддатни қўлламаган ҳолда Ўзбекистон фуқароси бўлиш истагини билдирганларга ана шу қоидага мувофиқ ўша пайтда (1992 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонун кучга кирганида) шахс чет элда узлуксиз ўқиётган ёки ҳарбий хизматни ўтаётган бўлиши, шунингдек ушбу шахс Ўзбекистонга ҳарбий хизматни ўташ иши ёки ўқиши тугагандан сўнг бир йил ичида қайтиб келган бўлиши керак. Ана шундай талаблар Ўзбекистон билан қалин алоқаларга

эга, масалан қайсидир сабаб бўйича ўз ўқишини тўхтатиб, мамлакат ташқарисида ҳарбий хизматни ўтагандан ёки ўқиши тугаганидан кейин бир йил муддатдан кўпроқ ўша ерда қолганларга нисбатан уларни фуқаросиз бўлиб қолишларига олиб келиши мумкин.

Жумладан, жорий ёки собиқ доимий турар жойини тасдиқлаш тўғрисидаги талаб фуқароликни олиш учун қоғозбозлик тўсиғи бўлиши мумкин. Ана шу талаб 5-моддада ўз ифодасини топган: шуни таъкидлаш лозимки яшаш манзилни рўйхатга олиш, яъни “прописка” деб аталадиган, тарихан шаҳар ҳудудларига ички миграцияни назорат қилиш ва чегаралаш мақсадларида қўлланиладиган қатъий ва эгилувчан бўлмаган қоғозбозлик ҳолати бўлган.²⁶ Бу яшаш манзилни рўйхатга олиш тизими ҳамиша ҳам одамларни амалда яшаш жойларини ва амалдаги доимий яшаш жойларини ишонарли акс эттирмасликка олиб келарди. Шунинг учун Фуқаролик тўғрисидаги қонун яшаш жойини ўрнатишни суд тартиби орқали ўрнатиш имкониятига йўл қўйиши жуда муҳимдир,²⁷ унинг доирасида яшаш жойининг расмий маълумотларига қўшимча равишда бошқа исботлар кўриб чиқилиши ва баҳоланиши мумкин.²⁸

Бундан ташқари 1992 йилгача Ўзбекистон ҳудуди билан барқарор алоқада бўлган шахсларга фуқароликни тақдим этишдан ташқари 2020 йилги Фуқаролик тўғрисидаги янги қонун 6-моддаси, шунингдек чет эл давлати фуқаролигига эга бўлмаган, 2020 йилдаги Фуқаролик тўғрисидаги қонун кучга кирган пайтгача фуқаролиги бўлмаган шахснинг мамлакатда яшаётган шахсларга фуқароликни олиш имкониятини тақдим этади.²⁹ Ана шундай қоида натижасида Ўзбекистонда фуқароликни олиш ҳуқуқига эга бўладиган

²⁵ Масалан, минглаб одамлар Россия Федерацияси фуқаролигини олдиқ деб ҳисоблардилар ва кейинчалик қоғозбозликдаги камчиликлар туфайли уларнинг фуқароликка мансублиги шубҳа остига қўйилди. Қаранг: . К.Свидер (K. Swider), «ECHR Alpeyeva and Dzhahalagoniya v. Russia: mass-confiscationofpassportsviolatesarticle 8» [ЕИХКнинг Альпеева ва Джалагониянинг Россия Федерациясига қарши иши: паспортларнинг оммаваий олиб қўйилиниши 8-модданинг қоидаларини бузади], GLOBALCIT Blog, 2018 йил 16 июль: <https://bit.ly/3mvc9yv>

²⁶ Г. Ходжакизи (G. Hojaqizi), «CitizenshipandEthnicity: Old Propiskaand New Citizenshipin Post-Soviet Uzbekistan» [Гражданство и национальность: старая прописка и новое гражданство в постсоветском Узбекистане], InnerAsia, 10(2),305-322-бет. Шуни назарда тутинки, ушбу нашр эълон қилингандан кейин мамлакатда қонунчилик ислохотлари амалга ошириди ва унинг кўпгина хулосалари ўз долзарблигини йўқотди.

²⁷ 2020 йилги “Фуқаролик тўғрисида”ги Қонун, 5-модда.

²⁸ Мамлакатда шахснинг доимий яшаб келганлиги суд томонидан аниқланганлиги доирасида қандай исботларни аниқлаш кераклиги масаласини ва расмий “прописка”си йўқ шахслар Ўзбекистонда амалда узоқ муддат яшаб келганликлари асосида фуқароликни олиш мақсадида доимий яшаб келган жойини ўрнатиши учун яна ўрганиш талаб қилиниши мумкинлиги талаб қилиниши мумкин.

²⁹ 2020 йилги “Фуқаролик тўғрисида”ги Қонун, 6-модда.

фуқаролиги бўлмаган 50 000 яқин шахсга тааллуқли бўлишини таъминлаши назарда тутилади.³⁰ Бундай вазиятларда, шунингдек янги қонунчилик таклифига кўра, 2005 йилгача Ўзбекистонга келган ва мамлакатда жойлашган шахсларга нисбатан ҳам ана шу қоида тааллуқли бўлади.³¹

3.2 Давлат ҳуқуқий ворислиги маъносида мамлакат фуқаро аҳолининг асосини белгилаш тўғрисидаги масала бўйича халқаро стандартлар

Халқаро ҳуқуқ янги давлатлар давлат ҳуқуқи мерослиги вазиятларида ким фуқаро аҳолиси асосига мансублигини ҳал қилишларига нисбатан умумий қатор стандартларни истисно этган ҳолда батафсил кўрсатмаларни қамраб олмаган. 1999 йилда Халқаро ҳуқуқ комиссияси давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги муносабати билан жисмоний шахсларнинг фуқаролиги тўғрисидаги моддалар лойиҳасини қабул қилди. Мажбурий ҳуқуқий кучга эга бўлмаган ушбу ҳужжатда янги давлатлар ташкил этилиши маъносида фуқаролик масалалари бўйича турли норматив стандартлар тўпланган.

БМТ ҚОКБнинг Фуқаросизликка барҳам бериш бўйича Глобал ҳаракат режаси 5-Ҳаракатида давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги ҳолатларида фуқаросизликнинг олдини олишни кўзда тутати ва давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги муносабати билан жисмоний шахсларнинг фуқаролиги масаласи бўйича Халқаро ҳуқуқ комиссияси моддалари лойиҳасига бевосита ҳавола қилади. Ҳаракат режасида давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги вазиятида фуқаросизликнинг олдини олиш тегишли давлатлар ўртасида сиёсий ҳамкорлик қилишни талаб этишини тан олади, бироқ давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги жараёнида “сиёсий мавҳумлик ва тартибсизликлар билан бўлиши мумкинлиги” билдирилади. Янги давлатлар ташкил этилиши вазиятида фуқароликни бериш у ёки бу ҳолда сиёсат

масалалари билан боғлиқдир. Бу нега ҳозирги пайтгача БМТ доирасида халқаро ҳамжамиятнинг қатор асосий принципларига кенг розилигига қарамасдан, ушбу масала бўйича мажбурий ҳуқуқий кучга эга бўлган халқаро конвенция мавжуд эмаслигини тушунтиради.

Давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги вазиятида фуқаролик тўғрисидаги мажбурий ҳуқуқий кучга эга бўлган халқаро нормаларни яратиш қийинчиликларига қарамасдан Моддалар лойиҳаси қатор умумэтироф этилган принципларни қамраб олган. Улар қуйидагилардир:

- 1 Фуқаросизлик пайдо бўлишига йўл қўймаслик лозим

Моддалар лойиҳаси 1-моддасида шундай дейилади:

Давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги санасида аввалги давлат фуқаролигига эга бўлган ҳар қандай шахс, ушбу фуқароликни қандай олганлигидан қатъи назар, ҳеч бўлмаганда ушбу моддаларга мувофиқ тааллуқли давлатлардан бирининг фуқароси бўлиши ҳуқуқига эга.

4-моддада шундай дейилади:

Тегишли давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги пайтида аввалги давлат фуқаролигига эга бўлган шахслар ана шундай ҳуқуқ мерослиги оқибатида фуқаролиги бўлмаган шахслар бўлишига йўл қўймаслик учун зарур чораларни кўради.

Ана шу икки моддаларда “тегишли давлатларнинг” аввалги давлатнинг барча фуқаролари ҳуқуқ мерослари бўлган давлатлардан ҳеч бўлмаганда бирининг фуқаролигини олишлари учун биргаликдаги масъулияти муҳим принципи ўз ифодасини топган. Ўзбекистон билан бўлган ҳолатда, Ўзбекистон Совет Иттифоқининг барча ҳуқуқ мерослари бўлган собиқ фуқаролари ва уларнинг авлодлари ҳуқуқ мерослари давлатларидан ҳеч бўлмаганда бирининг

³⁰ БМТ ҚОКБ, Ўзбекистон разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей», пресс-релиз, 2020 йил 12 март: <https://bit.ly/3avGAhi> манзилида.

³¹ “Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик тўғрисида”ги Қонунига қўшимча ўзгартиришлар киритиш тўғрисидаги Қонуни // Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 15.06.2021 й., 03/21/696/0553-сон) // <https://lex.uz/docs/5456725>

фуқаролари бўлишининг таъминлашни англатади. Масаланинг мураккаблиги, албатта тегишли давлатлар ўртасида тегишли мажбуриятлар бевосита қандай тақсимланишидадир. Бошқача қилиб айтганда, қайси давлат қайси шахсларни ўз фуқаролари сифатида қабул қилишларидадир. Моддаларнинг лойиҳасида ана шу принципни аниқ амалга ошириш кўп жиҳатдан давлатларнинг ҳуқуқ мерослиги маъноси ва ҳолатларига жиддий даражада боғлиқдир. Ўзбекистондаги вазият энг кўп жиҳатдан “давлатнинг парчаланиши” тоифасига мувофиқдир, чунки Ўзбекистон ўз мустақиллигини аввалги давлат, бевосита Совет Иттифоқи парчаланганидан кейин олди. Давлат ҳуқуқ меросининг ушбу тоифалари ҳолати учун Моддалар лойиҳасида қуйидаги тартиб кўзда тутилган:

Қайсидир давлат парчаланиб ва мавжудлигини йўқотганида, собиқ давлат ҳудудининг турли ҳудудларида иккита ёки бир нечта ворис давлат ташкил этилганида ҳар бир ворис давлат ўз фуқаролигини тақдим этади, бунда фақат ҳуқуқни амалга ошириш оптацияси бошқа нарсани англатмаса:

- a) унинг ҳудудида одатда турар жойга эга бўлган шахсларга тааллуқли; шунингдек
- б) 8-модда қоидаларини ҳисобга олган ҳолда:
 - 1) a) бандида қамраб олинмаган ва аввалги давлат маъмурий-ҳудудий тўзилмаси билан тегишли ҳуқуқий алоқага эга, ушбу ворис давлатнинг қисми бўлган;
 - 2) a) бандига мувофиқ ҳар қандай тааллуқли давлатнинг фуқаролигига эга бўлмаган ва 1-кичик бандининг, учинчи давлатда ўзининг одатдаги турар жойига эга бўлган, ўша ерда тузилган ёки аввалги давлатни тарк этишдан олдин ушбу ворис давлат ҳудуди бўлган одатдаги турар жойга эга бўлган ёки ҳар қандай бошқа ана шу ворис давлат билан зарур алоқага эга бўлган.

Ушбу моддада асосий эътибор давлат билан ҳудудий алоқага эга бўлган барча шахслар, агар улар бошқа ҳеч қандай фуқароликни олмаган бўлсалар, ушбу давлат фуқаролигини олишларига алоҳида эътибор берилади. Шу билан бирга ҳудудий принципни амалиётда қўллаш қатор мураккабликларга олиб келиши мумкин. Совет Иттифоқи парчаланиб кетиши ҳолатида

мамлакатдаги ички миграцияни йўналишлари, шунингдек яшаш жойини рўйхатга олишнинг (“прописка”) эгилувчан бўлмаган тизими кўпгина ҳуқуқ ворислари бўлган давлатларда фуқароликка эга бўлишга тўсиқлар яратди. Шунинг учун Моддалар лойиҳаси манфаатдор давлатларга ушбу принципни ҳамкорликдаги масъулият орқали амалга оширишга катта эркинлик тақдим этади, бунда давлатларaro ҳамкорликнинг муҳимлиги таъкидланади. Бундан ташқари, Моддалар лойиҳасида давлатлар тегишли мажбуриятларининг биргаликдаги хусусиятлари натижасида, шунингдек кўп сонли, олдиндан билиб бўлмайдиган давлат ҳуқуқ мерослиги маъносида фуқаросизликнинг олдини олиш қонунлари тегишли давлатларнинг натижага нисбатан мажбурияти эмас, балки улар ўзини тутишига нисбатан мажбурияти ҳисобланади. Ворис давлатдан фуқаросизлик ҳолатлари бўлмаслигини кафолатлайдиган чораларни кўришни талаб қилишнинг имконияти йўқ, лекин ҳар бир ҳуқуқ вориси бўлган давлат алоҳида ва барча ҳуқуқ вориси бўлган давлатлар биргаликда ҳар бир инсоннинг фуқаролик ҳуқуқини амалга оширилишини таъминлаш учун саъй-ҳаракатлар қилиши керак.

- 2) Фуқароликка эга бўлиш иложи борича тезроқ амалга ошиши керак ва ҳуқуқ ворислик тескари ҳуқуқий кучга эга бўлиши керак

Моддалар лойиҳасининг 5-моддасида шундай дейилади:

Давлатнинг ҳуқуқ ворислигига тааллуқли ҳудудда одатдаги турар жойга эга бўлган шахслар ана шундай ҳуқуқ ворислиги пайтидан бошлаб ворис давлат фуқаролигини олган деб ҳисобланади.

7-моддада шундай дейилади:

Бола тузилган заҳоти рўйхатга олинади ва тузилган дақиқасидан бошлаб исм билан аталиш ва фуқароликка эга бўлиш, шунингдек, иложи борича, ўз ота-онасини билиш ва уларнинг гамхўрликларидан баҳраманд бўлиш ҳуқуқларини олишга ҳақли ҳисобланади.

Бундан ташқари, 6-моддада фуқаролик тўғрисидаги қонунчилик “оқланмаган ҳолда

кечиктирилмасдан” қабул қилиниши ва амалга оширилиши кўзда тутилган.

Амалда янги давлатнинг фуқаролик тўғрисидаги қонуни давлат ҳуқуқ мерослигини олган санада тайёрланиши ва амалга оширилиши камдан-кам учрайди. Ушбу моддада ҳуқуқ ворислиги пайтидан ва фуқаролик ҳуқуқини тан олиш вақтидаги оралиқ алоҳида шахсларнинг ҳуқуқий мақоми ва ҳуқуқлари учун аянчли оқибатларга олиб келиши муносабати билан ташвишланиш ифода этилади ва шунинг учун давлатлар давлат ҳудудида одатдаги турар жойига эга бўлган шахсларни ўз фуқаролари деб тан олишга даъват қилишлари лозим. Агар, масалан одам бошқа давлат фуқаролигини оладиган бўлса, бундай иш кўриш мақбул бўлмаслиги мумкин. Лекин мазкур шахс фуқаролик ҳуқуқи расмий тан олингандан кейин эмас, балки давлатнинг ҳуқуқ ворислиги пайтида фуқаро бўлишини ҳисобга олиш муҳимдир.

“Ўтмишда фуқаросизлик” вазиятига йўл қўймаслик учун давлат ҳуқуқ мерослиги санасида фуқароликни белгилаш тўғрисидаги қоидалар кучга кириши учун имконияти бор барча чоралар кўрилиши керак. У ёки бу шахсни фуқаро деб тан олиш ана шу пайтда мазкур шахс фуқаросизлигининг муаммосини ҳал этади, бироқ ушбу шахс ҳаётидаги фуқаросизлик тарихи келажакда унинг учун салбий оқибатларга олиб келади. Масалан, ушбу шахс фуқаросизлик пайтида туғилган фарзандлари учун мамлакат фуқаролигини олиши чегараланиши мумкин.

- 3** Тааллуқли бўлган барча шахсларда долзарб маълумотлардан фойдаланиш имконияти бўлиши керак

Моддалар лойиҳасининг 6-моддасида давлатлар “тегишли шахслар оқилона муддат доирасида уларнинг фуқаролиги учун қонунчилик оқибатларидан хабардор қилиш, ана шу қонунга мувофиқ улар эга бўлган ҳар қандай танлов, шунингдек ана шу танловни амалга ошириш ўзларининг мақомига тааллуқли оқибатлар тўғрисида барча чораларни кўришлари лозим” дейилади. Эски давлатларнинг парчаланиши ва янгиларининг ташкил этилиши жараёни қоғозбозлик чалкашликлари ва амалий мавҳумлик босқичлари билан бирга бўлади. Ана шундай давлатларда одамлар турли

амалий ҳаётини муаммоларига дуч келишлари ва дарҳол фуқаролик масалаларининг муҳимлигини англаб етмасликлари мумкин. Уларда тегишли қонунчиликни ўрганиш ва фуқароликни олиш учун қандай чоралар кўриш кераклигини тушуниш имконияти ва қобилияти бўлмаслиги мумкин. Шунинг учун давлатнинг “ўзи иш кўриши мажбурияти”нинг муҳим қисми фуқаролик тўғрисидаги қонунчилик нормалари ўзларига тааллуқли бўлган ҳар бир шахсга тегишли маълумотни етказиш ҳисобланади. У фаол ахборот кампанияларини, шу жумладан уларни олисдаги ёки қишлоқ ҳудудларида олиб бориш, қўлланиладиган барча асосий тилларга материалларни таржима қилишни таъминлаш, маҳаллий оммавий ахборот воситалари ва маҳаллий ҳокимият органлари билан қалин ҳамкорликни қамраб олиши мумкин.

- 4** Камситишга йўл қўймаслик

Моддалар лойиҳасининг 15-моддасида шундай дейилади:

Тааллуқли давлатлар тааллуқли шахсларнинг фуқароликларини сақлаб олиш ёки фуқароликни олиш ҳуқуқини ёки давлатнинг ҳуқуқ ворислиги муносабати билан турли белгилар бўйича камситиш орқали танлаш ҳуқуқининг сақланишини рад этмайди.

- 5** Тегишли шахслар иродасини ҳурмат қилиш зарурлиги

Моддалар лойиҳасида шахслар биттадан кўпроқ бўлган ҳуқуқ меросига эга давлатлар фуқаролиги ҳуқуқига эга бўлган ҳолатларда ушбу шахсларнинг иродасини ҳисобга олиш муҳимдир. Турли давлатлар фуқаролиги ўртасида танлов мавжуд бўлмаган, бироқ аниқ бир шахсга фуқароликни тақдим эта оладиган бир давлат бўлганида, Моддалар лойиҳасида кўпинча уни олиш имконияти тўғрисида эмас, балки фуқароликни “тақдим этиш” тўғрисида гапирилади. Алоҳида инсоннинг иродасини ҳурмат қилиш муҳим прицип ҳисобланса ҳам хоҳлаган самарага эришиш учун бу фойдаланса бўладиган ва ишонарли маълумот, маъмурий тартиблар, шунингдек эгилувчан муддатлар билан боғлиқ бўлиши керак. Одамлар ўзларининг фуқаро бўлиш иродасини ифода этишга

уринганларида ўзлари дуч келадиган тўсиқлар сабабли апатрид бўлишлари мумкин эмас. Бошқача қилиб айтганда, инсоннинг иродасини ҳурмат қилиш билан боғлиқ амалий жиҳатлар фуқароликни олиш учун тўсиқларга айланиши керак эмас.

3.3 Тавсиялар

Замонавий мустақил Ўзбекистонга 30 йил бўлганига қарамасдан мамлакатнинг асосий фуқаро аҳолисини аниқлаш жараёнлари ҳали ҳам давом этмоқда ва мамлакат ҳали ҳам ўз фуқаролари, аҳолиси ва ватандошларининг ҳуқуқий мақомига таъсир кўрсатаётган СССРнинг парчаланиши оқибатларини бошидан ўтказмоқда. Шунинг учун давлатнинг ҳуқуқ ворислиги вазиятида фуқароликка тааллуқли айрим умумий принципларни ҳали ҳам қўлласа бўлади.

Ўзбекистон ўзининг асосий фуқаро аҳолисини белгилашда миллий белгилаш бўйича камситишни ман этиш орқали асосий қадриятларга тўла содиқлигини намойиш этди. Бунда “ватандошлар” учун фуқароликни олишнинг соддалаштирилган тартиби таъминланди. Фуқароликни олиш учун зарур бўлган исботларни тақдим этишда Ўзбекистонда кўпгина шахслар учун яшаш жойи манзилини рўйхатга олишнинг эгилувчан бўлмаган ва мукамалсиз тизими билан боғлиқ қийинчиликларни тўлдирди. Бироқ аста-секин ҳукумат ушбу муаммоларни ҳал этиб борди ва улкан муваффақиятларга эришди; бу соҳадаги иш ҳозир ҳам давом этмоқда.

Қуйидаги тавсияларни таклиф этиш мумкин:

1 Ўзбекистонда амалда узоқ вақт давомида яшаб келаётган шахслар ҳатто уларда зарур “прописка” ёки бошқа ҳужжатлар бўлмаса ҳам фуқароликни олишларини таъминлаш муҳимдир. Зарурат бўлса, ана шу тўсиқлар фойдаланса бўладиган ва тез ўтказиладиган суд тартиблари ёки махсус ташкил этилган маъмурий кампаниялар орқали ҳал этилиши мумкин бўларди.

2 Асосий фуқаро аҳолисини белгилашнинг нуқтаи назаридан давлатнинг ҳуқуқ ворислиги оқибатларини ҳал этиш жараёни кўпинча Совет Иттифоқининг бошқа давлатлар ворисларининг, айниқса Марказий Осиёдаги яқин қўшнилар ҳудудларида ана шундай жараёнлар билан биргаликда бўлмоқда. Минтақада ҳамма учун фуқаролик мақоми таъминлашга ҳамкорликдаги масъулиятда минтақавий ҳамкорлик ҳал этувчи аҳамиятга эга.

3 Ўзбекистон фуқаролигини олиш истагини билдириш тўғрисидаги талаб Ўзбекистон фуқаролари бўлишини хоҳлаган шахслар учун фуқароликни ўз вақтида олиш амалиётига тўсиқлик бўлишини аниқлаш фойдали бўлиши мумкин. Масалан, одамлар истакни билдириш қандай шаклда бўлишидан хабардорларми, шунингдек тегишли қоғозбозлик тартиблари аҳолининг мақсадли гуруҳлари учун осонлигини билишадими? Бундай вазиятларда фуқаролик фуқаро бўлиш истаги билдирилгандан кейин олиниши ёки шахс ҳамма вақт Ўзбекистон фуқароси бўлган деб ҳисобланиши, яъни тескари кучни қўллаш масаласини батафсил кўриб чиқиш ўринли бўларди.

4 Ўзбекистон фуқаролигини олиш учун кўрилиши керак бўлган амаллар тўғрисида тўла хабардор бўлмаган ҳудудлар ёки аҳолининг алоҳида гуруҳлари мавжудлигини аниқлаш ҳам фойдали бўлиши мумкин. Агар ана шундай ҳудудлар ёки аҳоли ҳудудлари мавжуд бўлса, аҳолига ёрдам бериш маъмурий чоралари билан биргаликда ахборот кампанияларини ўтказиш керак.

4. ФУҚАРОСИЗЛИКНИНГ ОЛДИНИ ОЛИШ

4.1 Туғилганлик бўйича фуқароликни олиш

Туғилганида Ўзбекистон фуқаролигини олиш воситаси *jus sanguinis* принцигига – фуқаролик ота-онадан болага берилиши ҳаммасидан ҳам яхши баён этилган.

14-моддада Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигини туғилганлик бўйича олишда шундай дейилади:

Бола ўзининг туғилган жойидан қатъи назар, агар туғилган пайтида:

а) ота-онаси (ёлғиз отаси ёки онаси) Ўзбекистон Республикаси фуқаролари бўлса;

б) унинг ота-онасидан бири Ўзбекистон Республикаси фуқароси, бошқаси эса фуқаролиги бўлмаган шахс бўлса ёки бедарак йўқолган деб топилган ёхуд унинг турган жойи номаълум бўлса;

в) унинг ота-онасидан бири Ўзбекистон Республикаси фуқароси, бошқаси эса чет давлат фуқароси бўлса, туғилганлик бўйича Ўзбекистон Республикаси фуқаролигини олади.

Ушбу модда биринчи қисмининг «в» бандида назарда тутилган ҳолда боланинг Ўзбекистон Республикаси фуқаролигини олиши фақат Ўзбекистон Республикаси фуқароси бўлган ота-онасининг ёхуд бошқа қонуний вакилларининг илтимосномасига биноан амалга оширилади.

Ўзбекистон Республикаси ҳудудида туғилган, ота-онаси (ёлғиз отаси ёки онаси) фуқаролиги бўлмаган шахслар бўлган бола туғилганлик бўйича Ўзбекистон Республикаси фуқаролигини олади.

Ўзбекистон Республикаси ҳудудида турган, ота-онаси номаълум бўлган бола Ўзбекистон Республикаси фуқаросидир.

Отаси ёхуд онаси Ўзбекистон Республикасининг фуқароси бўлган болага оталик ёхуд оналик белгиланган ёки тан олинган тақдирда, бола, туғилган жойидан қатъи назар, Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигини олади.

Туғилган жойидан фуқароликни олиш *jus soli* принципи Фуқаролик тўғрисидаги қонунда бевосита истисно этилган. 15-моддада шундай дейилади:

Ўзбекистон Республикаси ҳудудида туғилган, ота-онаси (ёлғиз отаси ёки онаси) у туғилган пайтда чет давлат фуқаролари бўлган ёхуд ота-онасидан бири чет давлат фуқароси, бошқаси эса фуқаролиги бўлмаган шахс бўлган бола туғилганлик бўйича Ўзбекистон Республикаси фуқаролигини олмайди.

Бундан ташқари, Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 5-моддасида бевосита жинс белгиси бўйича камситиш ман этилиши принципи мустаҳкам қўйилган.

Халқаро стандартлар

Туғилганида фуқаросизликнинг олдини олиш 1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияда бевосита кўрсатилган. Конвенциянинг 1-моддаси Аҳдлашаётган давлатларнинг ҳудудида туғилган болалар ўртасида фуқаросизликнинг олдини олишга тааллуқлидир:

1. *Ҳар қандай Аҳдлашаётган Давлат ўзининг ҳудудида туғилган ҳар қандай шахсга ўз фуқаролигини тақдим этиши керак, акс ҳолда у апатрид бўлади. Бундай фуқаролик қуйидагича тақдим этилади:*

а) қонунга кўра туғилганида, ёки

б) миллий қонунда белгиланган тартибда тегишли ҳокимият органига тегишли шахс ёки унинг номидан илтимоснома берганда.

Мазкур модданинг 2-банди қарорига риоя қилиш шартли билан, ҳеч бир бундай илтимоснома рад этилиши мумкин эмас”.

Ўз фуқаролигини тақдим этишни кўзда тутаётган ҳар қандай Ахдлашаётган Давлат ушбу банднинг (б)-кичик бандига мувофиқ, шунингдек миллий қонунчиликда белгилаб қўйиладиган ёшдаги ва шартлар бўйича қонун кучига мувофиқ ўз фуқаролигини тақдим этиши мумкин.

2. Ҳар қандай Ахдлашаётган Давлат ушбу модданинг 1-банди (б)-кичик бандига мувофиқ қуйидаги шартлардан бири ёки бир нечаси бўйича ўз фуқаролигини тақдим этиши мумкин:
 - а) ана шу Ахдлашаётган Давлат томонидан белгиланган, шахс ўн саккиз ёшга етишидан кеч бўлмасдан бошланадиган ва йигирма бир ёшга тўлишидан эрта бўлмаганда тугалланадиган муддатда мурोजаат берилиши, бироқ тегишли шахс камида бир йилда тегишли шахсга учрашиши, у бу муддатда бунга қонуний рухсат олмасдан ўзи мурोजаат бериши мумкин;
 - б) тегишли шахс ана шу Ахдлашаётган Давлат ҳудудида одатда ана шу Давлат томонидан ўрнатилган, мурोजаат беришдан аввал бевосита беш йилдан ошмайдиган, умуман ўн йилдан ошмайдиган муддатда яшаши керак;
 - с) тегишли шахс суд томонидан давлат хавфсизлигига қарши жиноятда айбланганлиги ёки жиноий айблов бўйича беш йиллик ёки ундан узоқроқ муддатга эркинликдан маҳрум этишига ҳукм қилинганлиги тан олинмаган бўлиши керак;
 - д) тегишли шахс ҳамма вақт апатрид бўлиши керак.

Конвенциянинг 2-моддаси келиб чиқиши номаълум бўлган болаларнинг фуқаросизлигининг олдини олишга йўналтирилган:

Ҳар қандай Ахдлашаётган Давлат ҳудудида аниқланган топиб олинган бола тескарисининг исботи мавжуд бўлмаганда ушбу Давлатнинг

фуқаролигига эга бўлган ота-оналардан ушбу ҳудудда тузилган деб ҳисобланиши керак.

Ниҳоят конвенциянинг 4-моддаси Ахдлашаётган давлатлар фуқароларининг болалари ўртасида фуқаросизликнинг олдини олишга йўналтирилган:

1. Ҳар қандай Ахдлашаётган Давлат акс ҳолда апатрид бўладиган, агар ушбу шахс тузилган пайтда ота-оналаридан қайсидир бири ушбу давлатнинг фуқаролигига эга бўлганда ўз фуқаролигини тақдим этиши керак. Агар ота-она у тузилган пайтда бир хил фуқароликка эга бўлмаса, тегишли шахс ўз отаси фуқаролигидан ёки ўз онаси фуқаролигидан фуқаролигини олиши тўғрисидаги масала ушбу Ахдлашаётган Давлатнинг миллий қонунчилиги томонидан ҳал қилинади. Ушбу банд қарорларига мувофиқ фуқароликни тақдим этиш қуйидаги ҳолларда берилади:
 - а) тузилганида қонун кучи бўйича, ёки
 - б) ҳокимиятнинг тегишли органига тегишли шахс ёки унинг номи томонидан миллий қонунчиликда ўрнатилган тартибда мурोजаат берилганида. Ушбу модданинг 2-банди қарорига амал қилиш шартли билан ҳеч қандай шундай мурोजаат рад этила олмаслиги керак.
2. Ҳар қандай Ахдлашаётган Давлат ўз фуқаролигини ушбу модданинг 1-банди қарорларига мувофиқ қуйидаги шартларнинг бири ёки бир нечаси бўйича ўз фуқаролигини тақдим этиши мумкин:
 - а) мурोजаат ушбу Ахдлашаётган Давлат томонидан белгиланган, йигирма уч ёшдан кам бўлган муддатда мурожатчи томонидан берилиши;
 - б) тегишли шахс одатда ушбу Ахдлашаётган Давлат ҳудудида ушбу Давлат томонидан ўрнатилган, мурोजаат берилгунигача бевосита уч йилдан ошмайдиган муддатда яшаши;
 - с) тегишли шахс суд томонидан давлат хавфсизлигига қарши айбдор деб тан олинмаган бўлиши;
 - д) тегишли шахс ҳамма вақт апатрид бўлганлиги.



Бундан ташқари, Ўзбекистон ҳукумати ҳозирнинг ўзида учта конвенцияни ратификация қилди, улар ҳам туғилганида фуқаросизликнинг олдини олиш масаласига тааллуқлидир: Фуқаролик ва сиёсий ҳуқуқлар тўғрисидаги халқаро пакт; Бола ҳуқуқлари тўғрисидаги конвенция; Аёлларга нисбатан камситишнинг барча шакллариغا барҳам бериш тўғрисидаги конвенция.

Жумладан, Фуқаролик ва сиёсий ҳуқуқлар тўғрисидаги халқаро пактнинг 24(3)-моддасида шундай дейилади:

Ҳар бир бола фуқароликни олиш ҳуқуқига эга.

Бола ҳуқуқлари тўғрисидаги конвенциянинг 7(1)-моддасида шундай дейилади:

Бола туғилган заҳоти рўйхатга олинади ва туғилган дақиқасидан бошлаб исм билан аталиш ва фуқароликка эга бўлиш, шунингдек, иложи борича, ўз ота-онасини билиш ва уларнинг гамхўрликларидан баҳраманд бўлиш ҳуқуқларини олишга ҳақли ҳисобланади.

Ниҳоят, Аёлларга нисбатан камситишнинг барча шакллариغا барҳам бериш тўғрисидаги конвенциянинг 9(2) моддасида шундай дейилади:

Иштирок этувчи давлатлар, шунингдек аёллар ва эркаларга улар болалари фуқароликни олишга нисбатан тенг ҳуқуқларни тақдим этишлари керак.

1961 йилги Конвенция юқоридаги тилга олинганлардан энг эскиси бўлса ҳам фуқаросизликнинг олдини олиш бўйича мажбурий ҳуқуқий кучга эга энг батафсил қўлланма ҳисобланади. Шу билан бирга унинг қоидаларини инсон ҳуқуқлари соҳасидаги бошқа нормаларни ҳисобга олган ҳолда талқин этиш керак. Масалан ота-оналар, уларнинг жинсидан қатъи назар ўз фуқаролиги болаларга беришга тенг ҳуқуққа эга бўлишлари керак, шунингдек болалар туғилган заҳотиёқ ёки шундан кейин тезда фуқароликни олишлари керак.

Ушбу маънода фуқаросизликка барҳам бериш бўйича Глобал ҳаракат режасининг 2-Ҳаракат ҳам долзарбдир:

Бирорта бола туғилганликда фуқаросиз бўлиб қолмаслигини таъминлаш зарур.

Туғилишни рўйхатга олиш бўйича 7-Ҳаракат ҳам долзарб ва ушбу масалага бағишланган кейинги қисмларда батафсил кўриб чиқилади.

Минтақада илғор тажриба намунаси сифатида Тожикистоннинг туғилганликда фуқароликка эга бўлиш қонунчиликларини тилга олиш мумкин. Унда агар бола ота-оналари орқали бошқа давлатнинг фуқароликларини олишлари мумкин бўлмаса, шу жумладан агар ота-оналар чет эл фуқаролари бўлса, Тожикистон ҳудудда туғилган болалар Тожикистон фуқаролигини олиш имконияти бевосита кўзда тутилган.

Туркманистон қонунчилиги ҳам қисман халқаро стандартларга мувофиқдир. Жумладан “Туркманистон фуқаролиги тўғрисида” қонун³² ота-оналари (ота-оналардан бири) чет эл фуқаролари бўлса, агар уларнинг боласи Туркманистон ҳудудда туғилса, ота-оналари (ота-оналаридан бири) фуқаролари бўлган давлат болага ўз фуқаролигини тақдим этмаса, Туркманистон фуқароси деб тан олади. Бироқ ана шу қонун қондасида қўшимча талаб мавжуддир, яъни ота-онаси (ёки ота-оналаридан бири) Туркманистон ҳудудда доим яшаш керак. Ушбу талаб 1961 йилги Конвенция қоидаларига мувофиқ эмас, чунки ҳар қандай қўлланса бўладиган талаблар ота-оналарга эмас, балки болага қўйилиши керак. Бундан ташқари, қабул қиладиган давлатда бола бўлиши шарт бўлган ягона яшаш тури “одатдаги турар жой” ҳисобланади. Бу яшашга рухсат тури билан боғлиқ тушунча эмас, балки ушбу шахснинг яшаётган жойига тааллуқли тушунчадир.

Илғор амалиётлар ва тавсиялар

Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонуни туғилганида фуқаросизликнинг олдини олиш соҳасида қатор илғор амалиётни қамраб олган, улар ёки қайсидир тузатишларни талаб қилмайди ёхуд 1961 йилги Конвенцияга тўла мувофиқликка эришиш учун жиддий бўлмаган ўзгартиришларни талаб қилади:

1 Фуқароликни беришда ота ва онанинг роли ўртасида тафовут жинс белгиси бўйича ҳеч қандай камситмаслик.

2 Топиб олинган болаларга тааллуқли бўлганида ота-оналаридан бири тўғрисида айрим маълумотлар маълум бўлса, бироқ улар боланинг бошқа давлат фуқаролигига эга бўлиши учун етарли бўлмаса, бунда муқобил қоидалардан фойдаланиш мумкин.

3 Ота-оналари фуқаросиз шахслар бўлган болаларнинг фуқаролигига келганда, қонунчилик Ўзбекистонда туғилган болаларнинг фуқаросизлик ҳолатларининг барчасини эмас, айримларини қамраб олади. Ўзбекистонда туғилган, “акс ҳолда фуқаросиз бўлиб қоладиган болаларга нисбатан *jus soli* принципини қўллаш зарур. Бундай қоидада ота-оналарнинг фуқаросизлиги тўғрисида эмас, болаларнинг фуқаросизлиги тўғрисида гап бориши керак. Барча мезонлар ота-оналарга эмас, болаларга тааллуқли бўлиши керак.

4 Ота-оналаридан бири Ўзбекистон фуқаролари бўлган болаларга нисбатан *jus sanguinis* принципи асосида фуқаросизлик тўғрисида кучли ҳуқуқий ҳимоя мавжуд. Бироқ ота-оналардан бири Ўзбекистон фуқароси бўлган, иккинчиси чет эл фуқароси бўлганида болага фуқаролик Ўзбекистон фуқароси бўлган ота-она илтимоси бўйича тақдим этилади. Бу жуда чегараланган бўлиши ва фуқаросизликка олиб келиши мумкин. Конвенция, энг аввало бола балоғат ёшига етганида у мустақил равишда фуқароликни олиш учун мурожаат қилиш имкониятига эга бўлиши, яъни унинг ота-оналари хоҳишидан қатъи назар фуқароликни олиши керак. Ўзбекистон фуқаролигини ота-оналардан бири орқали, айниқса болалар бошқа давлат фуқаролигини олиш имкониятига эга бўлмасалар Ўзбекистон фуқаролигини олиш учун қўшимча шартлар ўрнатмаслик лозим.

³² “Туркманистоннинг фуқаролик тўғрисида”ги 2013 йил 22 июндаги Туркманистон Қонуни // <https://bit.ly/3JUtteK>

4.2 Туғилганлик бўйича фуқароликни олишга туғилишнинг рўйхатга олишнинг таъсири

Аввалги бўлимда қайд этилганидек, туғилганликда фуқаросизликнинг олдини олиш боланинг ва ота-оналарининг туғилган жойини аниқлаш билан боғлиқдир. Бундай вазиятларда туғилишни рўйхатга олиш тартиби ҳолатлари марказий ўринни эгаллайди. Туғилишни рўйхатга олишнинг мавжуд эмаслиги ўз-ўзидан фуқаросизликка олиб келмайди, чунки бола назарий жиҳатдан фуқаро бўлиши мумкин, чунки масалан, у давлат худудида туғилган ва ота-оналари фуқароликка эга бўлмасликлари мумкин. Бироқ боланинг туғилган жойи ва ота-оналарининг фуқаролиги бўлмаганлигини, агар туғилишни рўйхатга олиш мавжуд бўлмаса, исботлашнинг имконияти йўқ. Шу тарзда туғилишни рўйхатга олишнинг мавжуд эмаслиги фуқароликни олишни ўрнатишда исботларнинг етарли эмаслигига олиб келади, бу эса малда мазкур шахсларга фуқаросизликка ўхшаш шароитларни яратади.

Бевосита шунинг учун фуқаросизликка барҳам бериш бўйича Глобал ҳаракат режасининг 7-Ҳаракати бевосита туғилишни рўйхатга олиш масаласига тааллуқлидир. Унда “фуқаросизликнинг олдини олиш мақсадаларида туғилишни рўйхатга олишни таъминлаш” кўзда тутилади.³³ Юқорида қайд қилинган Бола ҳуқуқлари тўғрисидаги конвенциянинг 7(1)-моддасида туғилишни рўйхатга олиш марказий кафолат ҳисобланди, унда бола “туғилган заҳоти дарҳол” рўйхатга олинishi тан олинади. Глобал ҳаракат режасида “ҳар бир бола туғилганида рўйхатга олиши жуда ҳам муҳим” деб тан олинishi билан бир қаторда, шунингдек туғилишни кейинроқ рўйхатга олиш ҳам мумкинлиги кўрсатилган. Чунки дарҳол рўйхатга олинмаган болалар туғилишни рўйхатга олиш мавжуд эмаслиги оқибатларидан азият чекишлари керак эмас, шунинг учун туғилишни кейинроқ рўйхатга олиш

имкониятидан фойдаланиш, зарурат бўлганида катта ёшдаги болалар ва катта ёшдагиларни рўйхатга олиш кампаниясини ҳам ўтказиш керак. Бундан ташқари, “туғилганида рўйхатга олиш бепул, фойдаланиш имконияти бўлган ҳолда ва камситмаслик асосида ўтказилиши керак”.³⁴ Ота-оналарида барча зарур ҳужжатлари мавжуд бўлмаган ёки ота-оналарининг шахси номаълум болалар туғилганида рўйхатга олиш тўғрисида махсус қоидалар кўзда тутилган бўлиши муҳимдир. Туғилишни аниқ рўйхатга олишни таъминлаш вазифаси муҳимлигига қарамасдан, қоғозбозлик жараёни болалар туғилишини рўйхатга олиш учун тўсиқ бўлмаслиги керак ва шунинг учун қонун томонидан туғилиш ҳолати ёмон ҳужжатлаштирилган ҳолатлар учун муқобил қарорлар махсус кўзда тутилиши керак.

Ўзбекистонда туғилиш ФХДЁ органлари томонидан рўйхатга олинади, туғилишни рўйхатга олиш тартиби эса 2016 йил 14 ноябрдаги “Фуқаролик ҳолати далолатномаларини қайд этиш қоидаларини тасдиқлаш тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2020 йил 28 сентябрдари қарори билан тасдиқланган. Тегишли қоидаларда шундай дейилган:

16. Боланинг туғилишини қайд этиш мажбурий бўлиб, бола туғилган жойдаги ёки ота-онасидан бирининг доимий яшаш ёки вақтинча турган жойидаги ФХДЁ органи томонидан бевосита ёки Давлат хизматлари марказлари орқали амалга оширилиши лозим.

Ушбу қоидани тилга олганда “вақтинча бўлиш” сўзлари 2020 йил сентябрида қарорга киритилган тузатишлар натижасида қўшилган,³⁵ бу ота-оналарида мамлакатда доимий яшаш ҳуқуқи бўлмаган болалар учун туғилишни рўйхатга олиш тартибини эгилувчанроқ қилди:

17. Туғилганлик ҳақидаги ариза бола туғилган кундан бошлаб бир ой муддат мобайнида озгаки ёки ёзма шаклда берилиши зарур. Бола туғилганлиги тўғрисидаги ариза ота-

³³ БМТ ҚОКБнинг 2012-2024 йилларда фуқаросизликка барҳам бериш бўйича глобал ҳаракат режаси, 7-ҳаракат.

³⁴ Ўша жойда, 23-бет.

³⁵ 35. “Фуқаролик ҳолати далолатномаларини қайд этиш қоидаларини тасдиқлаш тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2020 йил 28 сентябрдари қарори // Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2016 й., 50-сон, 566-модда; Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 09.04.2018 й., 09/18/270/1028-сон, 11.08.2018 й., 09/18/638/1690-сон, 26.09.2018 й., 09/18/767/1966-сон; Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 16.02.2019 й., 09/19/134/2621-сон; 30.09.2019 й., 09/19/827/3827-сон; 16.06.2020 й., 09/20/384/0770-сон, 08.07.2020 й., 09/20/429/1039-сон, 27.08.2020 й., 09/20/514/1243-сон, 29.09.2020 й., 09/20/593/1340-сон; 21.11.2020 й., 09/20/739/1522-сон; 08.04.2021 й., 09/21/189/0303-сон // <https://lex.uz/docs/5456725>

онаси ёки улардан бири, алоҳида ҳолларда эса қариндошлари, қўшнилари ёки ота-онаси ёхуд ота-онасидан бири ваколат берган бошқа шахслар, шунингдек тиббиёт муассасаларининг, ички ишлар ёки васийлик ва ҳомийлик органларининг мансабдор шахслари томонидан берилиши мумкин.

18. Белгиланган муддатнинг ўтиб кетганлиги тузилганликнинг қайд этилишига тўсқинлик қила олмайди.

Бунда, ўн олти ёшгача бўлган боланинг туғилишини қайд этиш учун ФХДЁ органига туғилишни қайд этиш муддатини ўтказиб юборганлик сабаблари кўрсатилган ариза боланинг ота-онаси, ота-онанинг қонуний никоҳи мавжуд бўлган ҳолларда улардан бири ёки ишончнома асосида бошқа манфаатдор шахс, ота-онанинг ўрнини босувчи шахс ёхуд васийлик ва ҳомийлик органларининг мансабдор шахслари томонидан тақдим этилади.

Бундай ҳолларда ФХДЁ органи туғилиш фактини тасдиқловчи ҳужжатга қўшимча равишда қонунчиликда белгиланган тартибда бошқа ҳужжатларни ҳам талаб қилади.

Агар тузилганликни қайд этиш тўғрисидаги ариза белгиланган муддатдан ўтказилиб берилган бўлса, туғилиш тузилганлик тўғрисидаги далолатномаларни қайд этиш жорий рўйхатга олиш дафтарига қайд этилади, бола тўғрисидаги маълумотлар: фамилияси, исми, далолатнома ёзуви тартиб рақами, санаси боланинг ҳақиқий тузилган йилидаги ҳамда жорий йилда юритилган Алфавит дафтарларга ёзиб қўйилади.

19. 16 ёшдан ошган тиббий муассасадан ташқарида ва тиббий ёрдамсиз тузилган болага нисбатан тиббиёт муассасаси томонидан тузилганлик ҳақидаги маълумотнома расмийлаштирилмаган шахсларнинг тузилганлигини қайд этиш суднинг ҳал қилув қарори асосида амалга оширилади.

Агар бола 16 ва ундан катта ёшда бўлса ва унга нисбатан тиббиёт муассасаси томонидан расмийлаштирилган тузилганлик ҳақидаги тиббий маълумотнома мавжуд бўлса, унинг туғилиши ота-она ёки улардан бири ва вояга етган боланинг аризасига кўра қайд этилади.

16 ва ундан катта ёшдаги шахсларнинг туғилишини рўйхатга олиш қоидалари тўғрисида гап кетганида, ушбу қоидалар 2020 йил августида киритилган тузатишларга мувофиқ соддалаштирилди. Эндиликда тиббиёт муассасаси томонидан туғилиш тўғрисида тиббий маълумотнома мавжудлигида шахснинг туғилиши суд қарорисиз рўйхатга олиниши мумкин.³⁶

Тиббий маълумотнома талабларига келганда у рўйхатга олиш асосида туғилган пайтда берилган бўлиши тўғрисидаги қоидаларда қуйидагилар баён этилади:

Тузилганликни қайд этиш учун: бола тузилганлиги тўғрисидаги тиббий маълумотномаси, ота-оналарининг паспортлари ёки уларнинг ўрнини босувчи ҳужжатлар, никоҳ тузилганлиги тўғрисидаги гербли гувоҳнома ёки оталикни белгилаш ҳақидаги ариза ёхуд никоҳда бўлмаган онанинг аризаси тақдим этилади.

Боланинг тузилганлик тўғрисидаги тиббий маълумотномасида:

онанинг фамилияси, исми, отасининг исми, яшаш жойи, тузилган санаси, миллати, фуқаролиги, оилавий аҳволи, маълумоти;

боланинг тузилган вақти, санаси ва жойи, жинси, вазни, бўйи;

ҳомиладорлик муддати, ҳисоб бўйича нечанчи ҳомиладорлик;

боланинг тирик тузилганлиги мезонлари (нафас олиши, юрак уриши, киндик пульсацацияси, мускулларнинг беихтиёрий қисқариши);

тиббий маълумотноманинг берилган вақти, тартиб рақами ва тиббиёт муассасасининг номи тўғрисидаги маълумотлар кўрсатилиши зарур.

Қоидаларнинг ушбу бўлими туғилишни рўйхатга олиш учун асос бўлиб хизмат қиладиган тиббий маълумотнома талабларини санаб ўтади. Ушбу талаблар жуда ўзига хос, ушбу тафсилотларнинг киритилиши аниқ сабабларини аниқлаш учун қўшимча тадқиқотларни ўтказиш талаб қилиниши мумкин. Шунингдек, ушбу маълумотларни тўплаш ва рўйхатга олиш исталган мақсадга эришиш масаласига ҳам жавоб олиш керак. Масалан,

³⁶ Ўша жойда.

миллий мансублик ёки таълим даражаси тўғрисидаги маълумотларни рўйхатга олиш жуда ҳам зарур ҳисобланадими, ушбу маълумотларни истисно этиб билвосита камситиш ҳолатлари хавфини камайтириш мумкинми ва рўйхатга олиш аниқлиги учун бошқа маълумотларга таяниш керакми? Билвосита камситиш, шунингдек амалиётга қарор қабул қиладиган шахслар томонидан аҳоли гуруҳлари учун фуқароликни олиш у қадар мақбул фуқаролар сифатида белгиланиши.

Қоидаларда шунингдек тиббий маълумотнома (ўрнатилган талабларга тўла мувофиқ бўлган) мавжуд бўлмаган ҳолатларда ҳам туғилиш рўйхатга олиниши мумкинлиги тўғрисида бевосита қайд қилинади:

Тузруқхоналардан ташқари жойларда ва тиббий ёрдамсиз тузилган боланинг тузилганлигини қайд этиш участка шифокори (фельдшер ёки акушер) томонидан берилган маълумотнома асосида амалга оширилади.

Бундай ҳолатларда боланинг ушбу онадан тузилганлигига гувоҳ бўлганлар иштирокида тузилган ва участка шифокори (фельдшер ёки акушер) тасдиқлаган далолатнома тиббий маълумотнома бериш учун асос ҳисобланади.

Тиббий маълумотнома бола тузилганлиги тўғрисидаги далолатнома ёзуви билан бирга тикиб қўйилади.

Агар умуман тиббий маълумотнома бўлмаса ва/ ёки туғилиш гувоҳлари бўлмаса, туғилиш қандай қайд этилиши мумкинлигини миллий қонунчиликда ҳам белгилаш мақсадга мувофиқдир.

Ота-оналаридан бири ёки иккаласининг хужжатлари мавжуд бўлмаган болани туғилишини рўйхатга олишга келганда Қоидаларда қуйидагилар айтилади:

Ота-оналардан бирининг шахсини тасдиқловчи хужжат бўлмаган алоҳида ҳолларда ФХДЁ органи тузилганликни қайд этишни рад қилиши мумкин эмас. Бунда хужжатлари бўлмаган ота ёки она ҳақида маълумотлар никоҳ тузилганлиги ёки аввалги болаларининг тузилганлиги ҳақидаги гувоҳномалари асосида кўрсатилади.

Ота-онанинг шахсини тасдиқловчи хужжатлар бўлмаганда боланинг тузилганлигини қайд этиш тиббиёт муассасасининг ёки васийлик ва ҳомийлик органининг ёзма мурожаатларига асосан амалга оширилади.

Вояга етмаган ота-она (улардан бири)нинг тузилган боласи умумий асосларда рўйхатдан ўтказилади.

Қарорнинг ушбу бўлимида агар ота-оналарининг иккаласида ҳам хужжатлар бўлмаса, улар мустақил равишда болани рўйхатдан ўтказма олимасликлари, лекин тиббиёт муассасаси ёки васийлик органи томонидан ҳамкорликка муҳтожликлари кўрсатилади. Бу амалда хужжати йўқ ота-оналаридан туғилган болаларни рўйхатга олиш учун тўсиқ бўлиши масаласини бундан буён ўрганишни талаб қилиши мумкин.

Бундан ташқари қоидаларда топиб олинган бола туғилишини рўйхатга олишнинг қуйидаги тартиби ўрнатилган:

Топиб олинган (ташлаб кетилган) боланинг тузилганлигини қайд этиш ички ишлар, васийлик ва ҳомийлик органлари, бола жойлашган муассаса маъмурияти ёки тиббиёт муассасасининг аризасига биноан амалга оширилади. Болани топиб олган шахс бу ҳақда йигирма тўрт соат мобайнида ушбу тумандаги ички ишлар органига ёки васийлик ва ҳомийлик органига хабар бериши керак.

Ички ишлар, васийлик ва ҳомийлик органлари, бола жойлашган муассаса ёки тиббиёт муассасаси маъмурияти бола топилганидан кейин етти иш кунидан кечикмаган муддатда ФХДЁ органларига топиб олинган (ташлаб кетилган) болани қайд этиш ҳақида мурожаат этишлари шарт.

Топиб олинган (ташлаб кетилган) бола тузилганлигини қайд этиш ҳақидаги ариза билан бир пайтда:

ички ишлар органи ёки васийлик ва ҳомийлик органининг боланинг топиб олинган вақти, жойи ва топиб олинган пайтдаги ҳолати тўғрисида бола топиб олинган вақтда тузилган далолатномаси;

тиббий муассасанинг топиб олинган (ташлаб кетилган) боланинг ёши, жинси,

вазни ва бўйи ҳақидаги маълумотномаси (хулосаси) тақдим этилиши зарур.

Топиб олинган (ташлаб кетилган) боланинг тузилганлик ҳақидаги далолатнома ёзувига ота-онасининг фамилияси, исми ва миллати тўғрисидаги маълумотлар ушбу банднинг иккинчи хатбошисида санаб ўтилган органларнинг кўрсатмалари асосида киритилади. Бундай ҳолда боланинг ва унинг ота-онаси сифатида кўрсатилган шахсларнинг фамилияси бир хилда ёзилади.

Онаси томонидан ташлаб кетилган болани қайд этиш бола жойлашган тиббиёт муассасаси ёхуд бола жойлашган жойдаги васийлик ва ҳомийлик органи аризасига мувофиқ, боланинг онаси томонидан ташлаб кетилганидан 7 кун ўтмасдан амалга оширилади. Онаси томонидан ташлаб кетилган болани қайд этиш учун ариза билан бир пайтда:

тузруқ бўлиб ўтган ёки тузруқдан кейин она мурожаат қилган тиббиёт муассасаси томонидан берилган тузилганлик ҳақида белгиланган шаклдаги ҳужжат;

бола жойлашган тиббиёт муассасаси томонидан берилган болани ташлаб кетиш тўғрисидаги далолатнома тақдим этилиши зарур.

Онаси томонидан ташлаб кетилган боланинг фамилияси, исми, ота исми тўғрисидаги маълумотлар, шунингдек ота-она тўғрисидаги маълумотлар тузилганлик ҳақидаги далолатнома ёзувига юқорида кўрсатилган органларнинг кўрсатмасига биноан киритилади. Бундай ҳолда боланинг ва унинг ота-онаси сифатида кўрсатилган шахсларнинг фамилияси бир хилда ёзилади.

Ота-онаси ўрнатилмаган боланинг туғилишини рўйхатга олиш алоҳида тартибининг мавжудлиги жуда ҳам муҳимдир. Бироқ топиб олинган боланинг фуқаро бўлиш маъносида ота-оналар тўғрисида аниқланмаган, масалан болани ташлаб кетган она ва унинг шахсини текшириш мумкин бўлмаган мавҳум маълумотларни киритиш мақсадга мувофиқ бўлмаслиги мумкин. Қонуннинг топиб олинган боланинг Ўзбекистон фуқаролигини олиш тўғрисидаги Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг тегишли қондасида шундай дейилади:

Унинг ота-онасидан бири Ўзбекистон Республикаси фуқароси, бошқаси эса

фуқаролиги бўлмаган шахс бўлса ёки бедарак йўқолган деб топилган ёхуд унинг турган жойи номаълум бўлса.

Ушбу қоидада топиб олинган бола фақат унинг ота-оналари “номаълум” бўлса, Ўзбекистон фуқаролигини олишлари мумкинлиги кўрсатилади. Болани ташлаб кетган ота-оналар тўғрисидаги маълумотни ёзиш ҳажмида “ота-оналар номаълум” мезонини истисно этиш мумкин, чунки ҳужжатларга кўра, уларнинг шахси маълум бўлиши мумкин. Бироқ агар ана шундай ота-она, ҳатто улар техник жиҳатдан “маълум бўлса” ҳам, аммо боланинг ҳаётида иштирок этмаса, бола томонидан ота-оналар орқали Ўзбекистон ёки бошқа давлатнинг фуқаролигини олишнинг таъминланиши имконияти бўлмаслиги мумкин. Шунинг учун фуқароликка эга бўлиш учун болани ҳаётининг эрта босқичларида ташлаб кетган ота-оналар тўғрисидаги тахмин тутилган ёки тасдиқланмаган маълумотлардан фойдаланмаслик ёки ҳеч бўлмаганда ушбу маълумотларни боланинг шахсини тасдиқлайдиган (ва, эҳтимол, уларни ана шундай зарурат туғилладиган бўлса, эҳтимол келажакда оилани бирлаштириш мақсадларида ички ишлар органларида сақланадиган бошқа шахсий ишлар) шаклида қайд этиш мумкин. Ўзбекистон фуқаролигини олиш мақсадларида топиб олинган бола тўғрисидаги қоидаларда ота-оналар тўғрисидаги маълумотларни рўйхатга олиш бола учун тўсиқ бўлиши мумкинлиги тўғрисидаги масалани бундан буён ўрганиш талаб қилиниши мумкин.

Умуман, Ўзбекистонда туғилишни рўйхатга олиш масаласида муҳим илғор амалиёт қоидаларда ҳужжат билан тасдиқлаш мавжуд бўлмаганида, жумладан агар туғилиш жараёнида тиббий муассаса жалб қилинмаган бўлса ёки ота-оналарида шахсни тасдиқлайдиган ҳужжатлар мавжуд бўмаса ёхуд ота-оналар тўғрисидаги маълумот умуман бўлмаса, бундай ҳолатлар бевосита кўзда тутилган. Ваколатли органлар ана шундай ҳолатларда қандай иш тутишлари тўғрисида йўриқнома оладилар.

Худди шу тарзда Қоидаларда кечроқ рўйхатга олиш тўғрисидаги масала кўриб чиқилади. Уларда кечроқ рўйхатга олиш туғилишни рўйхатга олиш учун тўсиқ бўлиб хизмат қилмаслиги бевосита кўрсатилган. Бундан ташқари, қоидаларда турли

взятларида туғилиш қандай қилиб кечроқ рўйхатга олиш мумкинлиги кўрсатилади.

Шу билан бир қаторда, Қоидалар хужжатлар мавжуд бўлмаган барча ҳолатларни қамраб олган. Масалан, Қоидаларда ота-оналардан бирининг хужжатлари бўлмаса, никоҳ тўғрисидаги хужжат ёки аввалги болалар туғилганида рўйхатга олиш асосида амалга оширилиши кераклиги кўрсатилган. Бироқ хужжатлари бўлмаган ота-оналар қонуний никоҳда бўлмасликлари ва аввал болалари бўлмаган бўлиши ёки хужжати бўлмаган ёлғиз она бўлиши мумкин. Қоидаларда, шунингдек ота-онасидан бири ёки ота-оналари апатрид бўлган болани рўйхатга олишнинг ўзига хос хусусиятлари бевосита кўзда тутилмаган. Рўйхатга олиш фуқароларга нисбатан бўлганидек асосда амалга оширилиши кўзда тутилади. Бироқ бу амалда ҳақиқийлигини ва апатридлар ёки чет эл фуқаролари ўз болаларини Ўзбекистонда туғилганида рўйхатга олишда қўшимча қоғозбозлик ёки амалий тўсиқларга дуч келишлари мумкинлигини ўрнатиш учун бундан буён тадқиқотлар талаб қилиниши мумкин. Агар ана шундай тўсиқлар мавжуд бўлса, Қоидаларга эҳтимол тутилган мураккабликларни ҳал этиш учун туғилишни рўйхатга олиш учун алоҳида қоидалар талаб этилиши мумкин.

Шунинг учун туғилишни рўйхатга олиш бўйича амалиёт туғилишни рўйхатга олиш мажбурий ҳисобланиши ва хужжатлар мавжуд эмаслиги сабабли рўйхатга олишни рад этиш мумкин эмаслиги ва туғилишни рўйхатга олиш мажбурий ҳисобланиши принципини амалга оширишни таъминлаш муҳимдир. Ушбу маънода илғор амалиётнинг муҳим мисолини таъкидлаш зарур: Ўзбекистон рўйхатга олинган туғилиш, никоҳ ва ўлим ҳолатларини аниқлаш ва рўйхатга олиш умуммиллий кампаниясини ўтказди, у 2018 йилда Ўзбекистон Республикаси Президентининг ташаббуси бўйича бошланди.³⁷ Ушбу ташаббус давомида 2019 йил ўртасига келиб туғилишни рўйхатга олинмаган 17938 та ҳолати аниқланди, улардан 14799 та ҳолати рўйхатга олинди ва одамларга туғилиш тўғрисидаги гувоҳномалар берилди; бошқа ҳолатлар бошқа ҳуқуқий механизмлар ёрдамида кўриб чиқилмоқда.

4.3 Натураллаштириш учун аввалги фуқароликдан воз кечиш тўғрисидаги талаб

Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 19-моддаси, натураллаштириш орқали Ўзбекистон фуқаролигини олишни тартибга солади, яъни:

Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигига қабул қилишнинг умумий тартиби чет давлат фуқаросига ёки фуқаролиги бўлмаган шахсга нисбатан қуйидаги ҳолларда амалга оширилади, агар у:

- а) чет давлат фуқаролигидан чиқишни расмийлаштирган бўлса;*
- б) фуқаролиги бўлмаган шахсга яшаш гувоҳномаси олинган кундан эътиборан ва Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигига қабул қилиш тўғрисидаги илтимоснома билан мурожаат қилган кунга қадар Ўзбекистон Республикаси ҳудудида узлуксиз беш йил давомида доимий яшаб келаётган бўлса;*
- в) тирикчиликнинг қонуний манбаига эга бўлса;*
- г) Ўзбекистон Республикасининг Конституциясига риоя этиш мажбуриятини ўз зиммасига олса;*
- д) давлат тилини мулоқот қилиш учун зарур даражада билса. Давлат тилини билиш даражасини аниқлаш тартиби Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси томонидан белгиланади.*

Ушбу модда биринчи қисмининг «б» бандида назарда тутилган шарт Республикасида туғилган ва яшаб келаётган ёки Ўзбекистон Республикаси фуқароси билан никоҳда бўлган ва никоҳ тузилганидан кейин Ўзбекистон Республикаси ҳудудида турмуш ўртоғи билан биргаликда узлуксиз уч йил давомида яшаб келаётган фуқаролиги бўлмаган шахсга нисбатан татбиқ этилмайди.

“Бунда, агар фуқаролиги бўлмаган шахс бир йил ичида Ўзбекистон Республикасидан ташқарига жами бир юз саксон уч кундан ортиқ бўлмаган муддатга чиққан бўлса, Ўзбекистон Республикаси ҳудудида яшалган муддат узлуксиз деб ҳисобланади”.

³⁷ Субъектлик ҳуқуқи ва фуқаросизликнинг олдини олиш масалалари бўйича “Туғилганида ҳеч ким ёддан чиқарилмаслиги керак” 2-минтақавий конференциянинг баённомаси, Нурсултонда 2019 йил 5-6 сентябрь, Қозоғистон, 6-бет.

Халқаро стандартлар

1961 йилги Конвенциянинг 7(2)-моддасида шундай дейилади:

Аҳдлашаётган давлатнинг ўзга мамлакатда натурализация қилиш (чет эллик шахснинг ўзи яшаётган бошқа давлат фуқаролигига ўтказилиши) истагида бўлган фуқароси ўзга мамлакатнинг фуқаролигини олмаса ёки олиши тасдиғи бўлмаса, ўз фуқаролигини йўқотмайди.

Ушбу модда техник жиҳатдан ўз фуқароларини бошқа давлатда натураллаштириш учун давлатнинг фуқароликдан озод қилишга тааллуқли бўлиб, унда шунингдек янги фуқарони натураллаштириш орқали ўз фуқаролиги қабул қиладиган давлатдан янги фуқароликни дарҳол тақдим этиш кафолатисиз аввалги фуқароликдан воз кечишни талаб қилмасликни кутиши ифода этилади.

Ушбу вазиятда шунингдек БМТ ҚОКБнинг фуқаросизлик масалалари бўйича Дастурамал принциплари ҳам долзарбдир, 5-модда “1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенциянинг 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан маҳрум этиш” (2020 йил май)

Аҳдлашаётган давлатлар ўзларининг натураллаштирилган фуқароларига бошқа давлатнинг фуқаролигига эга бўлишига рухсат бермаганида натураллаштиришдан кейин камида бир йил давомида қўшимча вақт тақдим этиш, унинг давомида шахс ўзининг аввалги фуқаролигидан воз кечиш мумкинлигини қатъиян тавсия этади. Шахсдан Аҳдлашаётган давлат фуқароси сифатида натураллаштирилганига қадар аввалги фуқароликдан воз кечиш талаби натураллаштиришни хоҳлаётган шахс натураллаштириш тартиби давом этаётган пайтда вақтинча фуқаролиги бўлмаган бўлиб қолиши мумкинлигига олиб келиши мумкин.³⁸

Ўзбекистоннинг Фуқаролиги тўғрисидаги қонуннинг 19-моддаси (а)- ва (б)- бандларидан келиб чиққан ҳолда, Ўзбекистонда натураллаштиришни

хоҳлаётган шахс ўз фуқаролигидан воз кечиши ва Ўзбекистон фуқаролигини олгунча камида беш йил апатрид бўлиб қолиши мумкин. Амалда Ўзбекистон фуқаролигини олиш учун дастлабки шахс сифатида узоқ вақт давомида амалда фуқаросиз ҳолатида қолишни талаб этилиши фуқаросизлик ҳолатларини олдини олиш ва уни камайтириш бўйича халқаро саъй-ҳаракатлар руҳига зиддир. Одамлар ўз фуқаролигига эришиш ҳуқуқига эга ва улар буни “аста-секин” қилиш имкониятига эга бўлишлари керак. Бир фуқароликдан иккинчисига ўтишда улар ўртасида фуқаросизлик давридан ўтмасликлари керак. Кўп давлатлар одам томонидан янги фуқароликни олиш кафолатисиз ўз фуқаролигидан чиқиш имкониятини бермасликларини ҳисобга олган ҳолда ушбу талаб ана шундай давлатлар фуқароларини шунчаки ана шу одамларнинг келиб чиқиш давлатининг фуқаросизлик соҳасидаги халқаро стандартларга мувофиқлиги учунгина Ўзбекистонда қачонлардир натураллаштиришни амалда имконияти йўқ қиларди. БМТ ҚОКБ натураллаштиришда фуқаросизлик вазиятларига йўл қўймаслик учун янги фуқаролик олинганидан сўнг аввалги фуқаролигидан воз кечиш учун муайян муддатни кўзда тутишни тавсия этади. Ўзбекистонда фуқароликни олиш учун мурожаат қилингунга қадар чет эл фуқаролигидан беш йил олдин воз кечиш тўғрисидаги талаб ушбу тавсиялар маъносида жиддий бўшлиқ ҳисобланади. Шунинг ҳам таъкидлаш керакки, Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 19-моддасида Ўзбекистон фуқаролари бўлган эр-хотинни Ўзбекистонда апатрид мақомида яшаш талабидан озод қилади ва шунчаки эр-хотин Ўзбекистонда никоҳдан кейин уч йил давомида биргаликда яшашларини талаб қилади. Бундан ташқари, ватандошлар – Ўзбекистон билан бевосита ёки билвосита алоқада бўлган (қариндошлар орқали) шахслар томонидан Ўзбекистон фуқаролигини тақдим этиш тўғрисидаги кафолатли хат олингун пайтгача чет эл фуқаролигидан воз кечмаслик масалаларини тартибга солади.

Юқорида кўрсатилган 5-дастурамал принципларга мувофиқ, ҳозирги яшаш тўғрисидаги талабни фақат фуқаролиги бўлмаган шахснинг яшаш асосидагина эмас, ҳар қандай қонуний яшаш тўғрисидаги талаб билан ўзгартириш тавсия этилади. Бунинг оқибатида янги натураллашган

³⁸ БМТ ҚОКБнинг Фуқаросизлик масалалари бўйича дастурамал принциплари, 5-серия: “1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияси 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан маҳрум бўлиш”, 2020 йил май, 26-бет.

фуқаролар Ўзбекистон фуқаролигини олганидан сўнг бир йил давомида ўзларининг аввалги фуқаролигидан воз кечишлари шарт бўлиши мумкин.

Шунингдек, Ўзбекистон ватандошларига нисбатан амалда бўлган, натураллаштириш учун барча номзодларга нисбатан амал қилаётган, бевосита чет эл фуқаролигидан воз кечиш талабигача Ўзбекистон фуқаролигини тақдим этиш тўғрисидаги қафолат хати беришни қўллаши мумкин.

4.4 Ўзбекистон фуқаролигини йўқотиш

Никоҳ куриш ёки никоҳнинг бузилиши натижасида фуқароликни йўқотишдан қафолат

2020 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 8-моддаси жинс белгиси бўйича камситишга қарши муҳим халқаро нормани, бевосита никоҳ тузиш ёки уни бекор қилиш натижасида одамнинг фуқаросизлиги ўзгармаслигидан иборат муҳим халқаро нормани ифода этади:

Ўзбекистон Республикаси фуқаросининг чет давлат фуқароси ёки фуқаролиги бўлмаган шах билан никоҳдан ўтиши, шунингдек бундай никоҳнинг бекор қилиниши эр-хотиннинг фуқаролиги ўзгаришига сабаб бўлмайди.

Эр-хотиндан бирининг Ўзбекистон Республикаси фуқаролиги ўзгариши иккинчисининг фуқаролиги ўзгаришига сабаб бўлмайди.

Никоҳнинг бекор қилиниши ушбу никоҳда туғилган ёки никоҳ бекор қилингунига қадар фарзандликка олинган боланинг фуқаролиги ўзгаришига сабаб бўлмайди.

8-модда ушбу соҳада Ўзбекистоннинг илғор амалиёти намунаси ҳисобланади ва бу 1961 йилги 5-конвенция 5-моддаси 1-банди, шунингдек аёлларга нисбатан камситишнинг барча шакллариغا барҳам бериш тўғрисидаги 9-конвенция моддаларидан келиб чиқадиган мажбуриятларни бажаради.

Чегара ташқарисида яшаш оқибатида фуқароликни йўқотиш

2017 йилда БМТ ҚОКБ қуйидагиларни таъкидлади:

Ўзбекистон Республикаси фуқаролиги тўғрисидаги” қонун фуқаросизликнинг олдини олиш, шу жумладан фуқароликни йўқотиш тўғрисидаги қоидалар орқали етарли қафолатларга эга эмас, бу ҳатто ҳеч қандай бошқа фуқароликка эга бўлмаган шахслар билан ҳам содир бўлиши мумкин.³⁹

Фуқаролик масалалари бўйича комиссиянинг қарори қўшни давлатларда ва улар ташқарисида яшаётган минглаб ўзбек фуқароларига тааллуқлидир. Улар фуқароликни йўқотганликлари ҳолатида ўзбек паспортини узайтириш ёки уни олиш имкониятига эга бўлмасликлари ёхуд Ўзбекистонга қайтиб келсалар уни олмасликлари мумкин. Улар, шунингдек Ўзбекистонлик маъмурлардан ўзлари Ўзбекистон фуқароси сифатида кўрилмаётганликларини тасдиқлайдиган хат мавжуд эмаслиги оқибатида яшаётган мамлакатларида апатрид мақомини олмасликлари мумкин, чунки Ўзбекистоннинг ваколатли органларининг одамларнинг фуқаролиги тўғрисидаги жавоблари жуда кечикиб келади ёки умуман келмайди. Консулликда рўйхатга олинмасдан чегара ташқарисида узоқ муддат давомида яшашга тўғри келганлиги муносабати билан фуқароликни йўқотиш тўғрисидаги қоидали бекор қилиш минтақада фуқаросизлик муаммосини енгиллаштирган бўларди. Бундан ташқари, фуқароликни йўқотиш ёки фуқароликдан маҳрум қилиш фақат халқаро стандартларга мувофиқ, фақат барча процессуал қафолатларга, шу жумладан адолатли суд текшируви ҳуқуқига амал қилган ҳолда бўлиши мумкин. Тегишли органларнинг қарорлари ижро этувчи ҳокимият учун мажбурий бўлиши ниҳоятда муҳимдир.⁴⁰

2020 йилги Фуқаролик тўғрисидаги 9-моддасида эндиликда эса шундай дейилади:

Ўзбекистон Республикаси фуқаросининг хорижда яшаши Ўзбекистон Республикаси фуқаролигининг тугатилишига сабаб бўлмайди.

³⁹ БМТ ҚОКБнинг УДШ доирасида БМТ ИҲОКБ учун маълумоти, 3-туркум, 30-сессия, Ўзбекистон, 2017 йил октябрь, 3-бет.

⁴⁰ БМТ ҚОКБнинг УДШ доирасида БМТ ИҲОКБ учун маълумоти, 3-туркум, 30-сессия, Ўзбекистон, 2017 йил октябрь, 4-бет.

Айни пайтда 25-моддага кўра, агар шахс чегара ташқарисида доим яшаб келаётган бўлса, лекин доимий консуллик ҳисобига 7 йил давомида узрли сабабсиз ҳисобга турмаган бўлса, аввалгидек фуқаролигини йўқотиши мумкин. Шуниси мақтовга арзигуликки Ўзбекистонда чегара ташқарисида яшаш билан боғлиқ фуқароликни йўқотиш аввалги фуқаролик тўғрисидаги қонунчиликда ўрнатилган анча қисқа уч йиллик муддатдан фарқли равишда 7 йил муддат қилиб белгиланган.⁴¹ Яна шуниси ҳам муҳимки, ваколатли органлар ҳар бир ҳолатни алоҳида-алоҳида кўриб чиқишлари ва тегишли шахснинг консуллик ҳисобига қўйиш тўғрисидаги талабга амал қилмаганлигининг узрли сабаби борлигини кўриб чиқишлари натижасида бу билан уни апатрид қилиши мумкин бўлган фуқароликни йўқотишга йўл қўймаслик имконияти туғилади. Шу билан бир қаторда ана шу қоида тўла тарзда 1961 йилги Конвенцияга мувофиқ бўлиши учун қўшимча шартлар қўлланилиши зарур.

Тегишли халқаро стандарт 1961 йилги Конвенциянинг 7-моддасида мустаҳкамлаб қўйилган, унда қуйидагилар билдирилган:

3. Ушбу модданинг 4 ва 5-бандлари қарорларида кўзда тутилган истиснолар билан Аҳдлашаётган давлатнинг фуқароси кетиш, чет элда яшаш, рўйхатдан ўтмаслик ёки қандайдир шу каби сабабларга кўра апатрид (фуқаролиги йўқ шахс) бўлиши оқибатида ўз фуқаролигини йўқотмайди.
4. *Натураллашган шахс тегишли Аҳдлашаётган Давлат қонунда ўрнатилган, камида кетма-кет етти йилдан кам бўлмаган муддатда чет элда яшаши сабабли тегишли ҳокимият органига ўз фуқаролигини сақлаб қолиш истаги тўғрисида билдирмаса, ўз фуқаролигини йўқотиши мумкин.*

Шу тарзда 1961 йилги Конвенцияга мувофиқ, фуқаро фақат натураллаштириш орқали фуқароликни олган ҳолатлардагина чегара ташқарисида 7 йил яшаганидан кейин уни апатрид қилишга йўл қўйилади. Бундан ташқари, одамда фуқаролигини йўқотишнинг олдини олиш учун ўзининг фуқаро

бўлиб қолиш хоҳишини билдириш имконияти бўлиши лозим. Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонунда чегара ташқарисида доимий консуллик ҳисобига қўйилмасдан натураллаштирилган фуқаролар ва бошқа асосда фуқароликни олганлар ўртасида фарқ қилмасдан чегара ташқарисида бўлган барча фуқароларга нисбатан фуқароликни йўқотиш кўзда тутилади. Шунинг учун 1961 йилги Конвенция талабларига тўла мувофиқликни таъминлаш учун ушбу қоидага ўзгартиришлар киритиш зарур.

Ўзбекистонда ушбу масалани ҳал этиш имкониятларидан бири шундан иборатки, ана шундай вазиятларда фуқароликни фақат натураллаштирилган фуқаролар йўқотишидир. Шу билан бирга БМТ ҚОКБ фаолиятининг 5-Дастурамал принциплари ана шундай қарорлардан қуйидаги сабаблар бўйича оғоҳлантиради:

1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасига мувофиқ муайян вазиятларда одам фуқароликни йўқотиши ва апатрид бўлиб қолиши мумкин. 7(4)-моддада шундай дейилади: *“Натураллашган шахс тегишли Аҳдлашаётган Давлат қонунда ўрнатилган, камида кетма-кет етти йилдан кам бўлмаган муддатда чет элда яшаши сабабли тегишли ҳокимият органига ўз фуқаролигини сақлаб қолиш истаги тўғрисида билдирмаса, ўз фуқаролигини йўқотиши мумкин”*. Фуқароликни йўқотишни ман қилиш тўғрисидаги умумий қоидалардан истисно тарзида агар шахс апатрид бўлиб қолса, ана шу қоида чегараланган ҳолда қўлланилиши керак.

1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасининг биринчи шarti тегишли шахс натураллаштирилган фуқаро бўлиши ҳисобланади. Бу натураллаштирилган фуқароларни фуқароликни йўқотишга, бу эса уни туғилиш бўйича фуқаролар билан таққослаганда апатрид қилади. (...) Кўпгина натураллаштрилган фуқаролар озчиликни ташкил қиладиган (масалан, миллий ёки диний) гуруҳларининг вакиллари бўлиши мумкинлигини ҳисобга олган ҳолда Аҳдлашаётган давлатлар 7(4)-моддасини озчиликка мансуб гуруҳларга эҳтимол тутилган камситиш бўлишини ҳисобга олган ҳолда 7(4)-моддаси қоидаларини қўллашда эҳтиёкорлик қилишлари лозим.

⁴¹ 41. 1992 йилги “Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикасининг Қонуни // Ўзбекистон Республикаси Олий Кенгашининг Ахборотномаси, 1992 й., 9-сон, 338-модда; Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2004 й., 51-сон, 514-модда; 2015 й., 32-сон, 425-модда; 2016 й., 39-сон, 457-модда; Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 24.05.2019 й., 03/19/542/3177-сон // <https://lex.uz/docs/6300>

1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасининг иккинчи шarti натураллашган шахслар чегара ташқарисиди кетма-кет етти йилдан кам бўлмаган ҳолда яшашлари керакдир. Зарур амалиёт сифатида ҳамда 1961 йилги Конвенция мақсадлари ва вазибаларига мувофиқ тегишли шахс чет элдаги давлатда доимий турар жойга эга бўлмасдан ва доимий яшаш билан боғлиқ ҳуқуқларга, шу жумладан вазиятга боғлиқ равишда натураллаштириш ҳуқуқига эга бўлмасдан фуқаролигини йўқотмаслиги керак.

1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасининг учинчи ва тўртинчи шартлари натураллашган шахс тегишли ҳокимият органига ўзининг фуқаролигини сақлаб қолиш тўғрисида маълум қилмаса, Аҳдлашаётган давлатлар ўзининг миллий қонунчилигида хатто бунинг оқибатида тегишли шахс апатрид бўлиб қолишига қарамасдан 7(4)-моддада кўрсатилган асосда фуқаролигини йўқотиш мумкинлиги тўғрисидаги қоидадир. 1961 йилги Конвенция Яқунловчи ҳужжатининг III резолюциясида шундай дейилади: “(р) чегара ташқарисиди фуқароларини сақлаб қолиш мақсадларида декларация қилиш ёки рўйхатдан ўтиш тўғрисидаги қоидаларни ўрнатган Аҳдлашаётган давлатлар ана шундай шахслар, агар улар фуқароликларини сақлаб қолишни хоҳлаётган бўлсалар, расмий тартиблар ва муддатлар тўғрисида хабардор қилинишларини таъминлаш учун ўз вақтида имконияти бўлган барча чораларни кўрадилар”. Аҳдлашаётган давлатлар, шунингдек тегишли амалиёт тартибида шахс ўз фуқаролигини 1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасига мувофиқ йўқотган деб ҳисоблашдан аввал ундан ана шундай маълумот олганлигининг ёзма равишда тасдиқлашини сўрашлари лозим.

1961 йилги Конвенция 7(4)-моддасида белгилаб қўйилган мақсадларга эришш учун тегишли шахс оқибатида апатрид бўлиб қоладиган фуқароликни йўқотиш тўғрисидаги мутаносиб қоида масаласига алоҳида эътибор бериш лозим. 7(4)-моддасининг мақсади Аҳдлашаётган давлатлар унинг фуқаролари ўзи билан самарали алоқани қўллаб-қувватлашни таъминлашни сақлаб қолиш ҳисобланади. Давлат билан самарали алоқа тўғрисидаги тушунча 1961 йилги Конвенция ишлаб чиқилган пайтдан кейин ўзгарди. Жамият тадрижий ҳолда шу тарзда

ўзгардики, одамлар жуда ҳаракатчан бўлиб қолдилар ва улар учун ўз фуқаролиги мамлакатидан бошқа мамлакатда доимий яшашлари ноодатий ҳол бўлмай қолди. Аҳдлашаётган давлатларга 8(2)-моддани қўллашда ушбу ўзгаришларни ҳисобга олиш тавсия этилади. Барча давлатларнинг ўз манфаатлари ва инсон манфаатлари ўртасидаги мутаносибликка риоа этиш мажбурияти 7(4)-моддага мувофиқ одам апатрид бўлиб қоладиган фуқароликни йўқотишга йўл қўйиш ҳолатларини жиддий равишда қисқартиради. Унинг сабаби шундан иборатки, фуқаросизлик тегишли шахс учун давлатга унинг фуқаролари мамлакат ташқарисиди ана шу давлат билан алоқани сақлаб қолиш ниятларини билдирмаганликлари ва рўйхатга олманганликлари натижасида давлат учун оқибатларга нисбатан таққослаб бўлмайдиган даражада жиддийдир.⁴²

Шу тарзда БМТ ҚОКБнинг 2020 йилги 1951 йилги конвенцияни амалга ошириш масалалари бўйича жорий тушунтиришлари фуқаролар қайси асосда фуқароликни олганликлари ўртасидаги қандайдир фарқларни зарур амалиёт сифатида кўрмайди. Бу камситишда йўл қўймаслик принципини бузишга олиб келиши мумкин. Шунинг учун Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонуни ана шундай фарқларни қилишни рад этиш тегишли амалиётини шакллантиради, аммо консуллик ҳисобига қўймасдан мамлакат ташқарисиди 7 йил давомида яшаган ҳар бир шахснинг Ўзбекистон фуқаролигини йўқотишига йўл қўяди.

Ушбу масалада 1961 йилги Конвенция қоидаларига мувофиқликни таъминлаш учун бошқа қарор бунинг оқибатида тегишли шахс апатрид бўлмаслиги ҳолатигача унинг фуқаролигини йўқотиш имкониятини чегаралаш ёки қонунда мамлакат ташқарисиди Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 9-моддасида мустаҳкамлаб қўйилган принципга мувофиқ мамлакат ташқарисиди яшаганлиги учун фуқароликни йўқотиш мумкинлигини умуман кўзда тутмасликдир. Дастурамал принципларда мамлакат ташқарисиди яшаш сабабли фуқароликни йўқотиш ҳозирги даврдаги фаол миграция хусусиятлари шароитида янада ноўрин чора бўлиб қолмоқда. Агар мамлакат ташқарисиди яшаш муносабати билан фуқароликни йўқотиш қоида-

⁴² БМТ ҚОКБнинг Фуқаросизлик масалалари бўйича дастурамал принциплари, 5-серия, 2020 йил май.; “1961 йилги Фуқаросизликни камайитириш тўғрисидаги конвенцияси 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан маҳрум бўлиш”

си миллий қонунчиликда сақланиб қолинадиган бўлса, БМТ ҚОКБ тегишли фуқароларни фуқароликни сақлаш учун кўришлари керак бўлган аниқ чоралар тўғрисида хабардор қилиш, шунингдек давлатларнинг фуқароликни йўқотиш маълумот мавжуд эмаслиги сабабли бўлмаслигини таъминлаш бўйича давлатларнинг фаол нуқтаи назарига нисбатан юқори стандартларни ўрнатади.

Фуқароликни йўқотишнинг бошқа асослари оқибатида шахс апатрид бўлиб қолишиги

Ўзбекистон фуқароси томонидан оқибатида апатрид бўлиб қолиши мумкин бўлган бошқа асослар Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 25-моддасида санаб ўтилган:

Ўзбекистон Республикасининг фуқаролиги қўйидаги ҳолларда йўқотилади:

- a) шахс чет давлатнинг ҳарбий хизматига, хавфсизлик органларига, ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органларига, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларига хизматга кирганлиги оқибатида;
- б) агар хорижда доимий яшовчи шахс етти йил мобайнида узрли сабабларсиз доимий консуллик ҳисобига турмаган бўлса;
- в) агар Ўзбекистон Республикаси фуқаролиги қабул қилиш била туриб ёлгон маълумотлар ёки сохта ҳужжатларни тақдим этиш натижасида амалга оширилган бўлса;
- г) агар шахс чет давлатнинг фойдасини кўзлаб фаолият кўрсатган ҳолда ёки тинчлик ва хавфсизликка қарши жиноятлар содир этиш йўли билан жамият ҳамда давлат манфаатларига жиддий зарар етказган бўлса;
- д) агар шахс ихтиёрий равишда чет давлатнинг фуқаролигини олган бўлса;
- е) агар шахс чет давлатнинг фуқаролигини тўғилганлик бўйича ёхуд чет давлат фуқароси бўлган отасининг ёки онасининг фуқаролиги асосида, вояга етмаган ёшида олган бўлса ва йигирма бир ёшга тўлгунча қадар чет давлат фуқаролигидан чиқишни расмийлаштирмаган бўлса.

Шахснинг Ўзбекистон Республикаси фуқаролигини йўқотганлиги унинг эрининг

(хотинининг) ва фарзандининг (болаларининг) фуқаролиги ўзгаришига сабаб бўлмайди”.

Фуқароликни йўқотиш маъносида фуқаросизликнинг олдини олиш тўғрисидаги тегишли халқаро нормалар 1961 йилги Конвенциянинг 7- ва 8-моддаларида кўрсатилаган:

7 - модда

[...]

2. Аҳдлашаётган Давлатнинг ўзга мамлакатда натурализация қилиш (чет эллик шахснинг ўзи яшаётган бошқа давлат фуқаролигига ўтказилиши) истигаида бўлган фуқароси ўзга мамлакатнинг фуқаролигини олмаса ёки олиши тасдиғи бўлмаса, ўз фуқаролигини йўқотмайди.

[...]

6. Ушбу моддада назарда тутилган вазиятларда ҳеч бир шахс бирон-бир Аҳдлашаётган давлатнинг фуқаролигини йўқотмайди, агар бундай йўқотиш уни апатрид қиладиган бўлса-да, гарчи бундай йўқотиш ушбу Конвенциянинг ҳеч бир бошқа қарорлари билан бевосита таъқиқланмаган бўлса ҳам.

8-модда

1. Агар фуқароликдан маҳрум этиш шахснинг апатрид бўлишига олиб келса, ҳеч бир Аҳдлашаётган давлат ҳеч бир шахсни фуқароликдан маҳрум этмаслиги керак.

2. Ушбу модданинг 1-банди қарорига қарамасдан, ҳар қандай шахс ҳар қандай Аҳдлашаётган давлатнинг фуқаролигидан маҳрум этилиши мумкин:

a) 7-модданинг 4 ва 5-бандларига мувофиқ бўлган ҳолатларда фуқароликни йўқотишига йўл қўйилади;

b) агар фуқаролик ёлгон маълумотлар берилиши ёки алдаш оқибатида олинган бўлса.

3. Ушбу модданинг 1-банди қарорига қарамасдан, ҳар қандай Аҳдлашаётган Давлат ҳар қандай шахсни фуқаролигидан маҳрум қилиш ҳуқуқини сақлаб қолади, агар имзолаш, ратификация қилиш ёки қўшилиш вақтида ўша пайтда унинг миллий қонунда кўзда тутилган бир ёки бир нечта қўйидаги асослар

бўйича фуқароликдан маҳрум қилиш ҳуқуқини ўзида сақлаб қолишини кўрсатган бўлса;

а) тегишли шахс ушбу Аҳдлашаётган Давлатга содиқ бўлиш бурчига қарамасдан қуйидагиларни содир этса,

I) ушбу Аҳдлашаётган Давлат томонидан тўғридан-тўғри ман этилганлигини писанд этмасдан бошқа давлатга хизмат кўрсатган ёки кўрсатаётган бўлса ёхуд бошқа давлатдан мукофот олган ёки олаётган бўлса, ёки

II) ўзини ушбу давлатнинг ҳаётий манфаатларига жиддий зарар етказадиган тарзда тутса;

б) агар тегишли шахс бошқа давлатга содиқлик қасамёдини қабул қилган бўлса ёки унга содиқлик тўғрисида расмий баёнот берган бўлса ёхуд ушбу Аҳдлашаётган Давлатга содиқликдан воз кечиш ниятини кўрсатувчи муайян далиллар келтирган бўлса.

4. Ҳеч бир Аҳдлашаётган Давлатлар ушбу модданинг 2- ёки 3-бандларига мувофиқ йўл қўйиладиган фуқароликдан маҳрум қилиш ҳуқуқини тегишли шахс учун суд ёки мустақил муассаса томонидан адолатли суриштирув ҳуқуқини кўзда тутадиган қонунга мувофиқликдан бошқача тарзда амалга оширмаслиги керак.

Ўзбекистонда фуқароликни йўқотишнинг бошқа асослари 1961 йилги Конвенцияда кўзда тутилган истисноларга мувофиқдир ва уларга Конвенцияга мувофиқлаштириш учун ўзгартиришлар киритишни талаб қилмайди. Шу билан бир қаторда 5-Дастурамал принципларга мувофиқ қуйидагиларни ҳисобга олиш зарур: “ушбу қоидалардан чегараланган тарзда фойдаланилади ва умумий қоидадан истисно сифатида чегараланган тарзда талқин қилиниши керак.”⁴³ Дастурамал принципларда ҳавола қилинган умумий қонуннинг асосий вазифаси – фуқаросизлик ҳолатлари сонини камайтиришдир. Шунинг учун фуқаросизликка

олиб келадиган фуқароликнинг йўқотишнинг ҳар қандай турига жиддий тарзда йўл қўймайлик ва чегараламаслик энг яхши амалиёт ҳисобланади. Бундан ташқари, фуқароликни йўқотиш амалиёти доирасида тегишли кафолатлар мавжудлиги, ушбу қарорни адолатли суд суриштируви имконияти билан судда даъво қилиш мумкинлигини ўрганиш мақсадга мувофиқ бўлиши мумкин.

Фуқароликдан ихтиёрий воз кечиш

Фуқаролик тўғрисидаги қонун агар бунинг оқиба-тида ушбу одам апатрид бўлиб қолса ҳам Ўзбекистон фуқаролигидан ихтиёрий воз кечиш имкониятини беради.⁴⁴ 1961 йилги Конвенция принцип жиҳатидан Аҳдлашаётган давлатлар тегишли шахсда бошқа давлатнинг фуқаролиги мавжудлиги ёки уни олганлиги шарти билан фуқароликдан воз кечиш имкониятини назарда тутди.⁴⁵ Шу билан бирга 1961 йилги Конвенциянинг 7-моддаси тегишли шахс оқибатида апатрид бўлиб қоладиган фуқароликдан воз кечишни ман этади, яъни “Бирлашган Миллатлар Ташкилотининг Бош Ассамблеяси томонидан 1948 йил 10 декабрда тасдиқланган Инсон ҳуқуқлари умумжаҳон декларациясининг 13 ва 14-моддаларида баён этилган тамойилларига зид бўлган ҳолатларда қўлланилмайди”. Ушбу принциплар эркин ҳаракатланиш, ўз мамлакатини тарк этиш ҳуқуқи, таъқибдан бошпана излаш ҳуқуқи ҳисобланади. Шу тарзда 1961 йилги Конвенция алоҳида шахсларнинг ўз мамлакатидан узоқлашиши эркинлигини ҳурмат қилган ҳолда фуқароликдан ихтиёрий воз кечиш оқибатида фуқаросизлик ҳолатлари пайдо бўлиши муносабати билан ўзининг ташвишланишини билдиради. Ўзбекистон томонидан 1961 йилги Конвенция бузилишига йўл қўймаслиги учун, эҳтимол фуқароликдан воз кечиш тартибини қўшимча кафолатлар билан тўлдирилиши талаб қилиниши мумкин. Жумладан, масалан апатрид бўлиб қолган шахслар учун Ўзбекистон фуқаролигини соддалаштирилган тартибда тиклашни жорий этиш долзарб бўлиши мумкин.⁴⁶

⁴³ БМТ ҚОКБнинг Фуқаросизлик масалалари бўйича дастурамал принциплари, 5-серия, 2020 йил май: “1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенцияси 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан маҳрум бўлиш”, 2020 йил май, 46-банд.

⁴⁴ “Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикасининг Қонуни, 24- ва 25-моддалар.

⁴⁵ 1961 йил 30 августдаги Бирлашган Миллатлар Ташкилотининг “Фуқаросизликни камайтириш тўғрисида”ги конвенцияси // <https://lex.uz/docs/5434998>

⁴⁶ Қуйида, фуқароликни тиклаш тўғрисидаги бўлимда батафсирироқ баён этилган.

5. ФУҚАРОСИЗЛИКНИ ҚИСҚАРТИРИШ

5.1 Ўзбекистон билан алоқада бўлган апатридлар учун Ўзбекистон фуқаролигини олишларини таъминлаш

Ўзбекистон ўз худудида яшаётган апатридларга ўз фуқаролигини олиш имкониятини тақдим этади. 2017 йилда БМТ ҚОКБ қуйидагиларни қайд этди:

Ўзбекистоннинг янги Президенти 179 та апатридга фуқароликни тақдим этди, 2017 йилда эса яна 997 та апатридни қўшимча натураллаштирилди.⁴⁷

Шундан кейин 2020 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонунда Ўзбекистонда яшаётган, бевосита Ўзбекистонга 1995 йилгача жойлашган апатридларнинг катта гуруҳига фуқароликка эга бўлишни таъминлайдиган қоидалар пайдо бўлди. Баҳоланишича, бу қоида 50 000 апатридга тааллуқли бўлади.⁴⁸ Бундан ташқари, Фуқаролик тўғрисидаги қонунга кейинги қўшимчалар Ўзбекистонда 2005 йилгача жойлашган барча апатридлар учун фуқароликни олишни таъминлашга йўналтирилган. Баҳоланишича, бу яна 20 000 апатриднинг фуқароликка эга бўлишни тақдим этади. Бу билан бир неча йил ичида 70 000 нафарга яқин одамнинг фуқаролик ҳолати ҳал этилади. Бундай қадамларни табрикласа бўлади, чунки улар Фуқаросизликка барҳам бериш бўйича Глобал ҳаракат режасига, бевосита биринчи қоиданинг “фуқаросизликнинг кенг қўламли мавжуд вазиятларини ҳал этиш” ва 8-Ҳаракатнинг “бунга ҳуқуқи бўлган барча шахсларга фуқаролиги тўғрисидаги ҳужжатларни бериш”га мутаносибдир. Мақсадли гуруҳларнинг Ўзбекистон фуқаролигига эга бўлиш имкониятига

маъмурий тўсиқлар бўлмаслигини таъминлаш учун ана шу қонунчилик ташаббусларини бундан кейин ўрганиш мақсадга мувофиқ бўлиши мумкин.

5.2 Фуқароликни тиклаш

Ўзбекистон қонуни Ўзбекистон фуқаролигини йўқотганларга уни тиклаш имкониятини беради. Фуқаролик тўғрисидаги қонуннинг 22-моддасида шундай дейилади:

Агар илгари Ўзбекистон Республикаси фуқароси бўлган шахснинг фуқаролиги ушбу Қонун 25-моддаси биринчи қисмининг «а» ва «г» бандларига мувофиқ йўқотилган бўлмаса, у Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигини тиклаш тўғрисида илтимоснома билан мурожаат қилиш ҳуқуқига эга. Илтимосномада Ўзбекистон Республикаси фуқаролигининг тугатилиш сабаблари кўрсатилади.

[...]

Ўзбекистон Республикасининг фуқаролигини бир мартадан ортиқ тиклашга йўл қўйилмайди.

1961 йилги Конвенцияда Аҳдлашаётган давлатларни апатрид бўлиб қолган собиқ фуқароларининг фуқаролигини тиклашга мажбур қиладиган қоидалар мавжуд бўлмаслигига қарамасдан, БМТ ҚОКБ қатъий тарзда ана шу имкониятни кўзда тутишни тавсия этади.⁴⁹ Жумладан, бу агар шахс бошқа давлатда натураллаштириш ниятида ўз фуқаролигидан воз кечган бўлса, аммо натураллаштириш муваффақиятсиз бўлса. Ана шундай вазиятда фуқароликни тиклаш тартиби ниҳоятда мураккаб бўлмаслигини таъминлаш ва, эҳтимол

⁴⁷ БМТ ҚОКБнинг УДШ доирасида БМТ ИҲОКБ учун маълумоти, 3-туркум, 30-сессия, Ўзбекистон, 2017 йил октябрь, 4-бет.

⁴⁸ БМТ ҚОКБ, *Ўзбекистон разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей*, пресс-релиз, 12 марта 2020 г.: <https://bit.ly/3avGAHi> манзилида.

⁴⁹ 49. БМТ ҚОКБнинг “1961 йилги Фуқаросизликни камайтириш тўғрисидаги конвенциянинг 5-9-моддаларига мувофиқ фуқароликни йўқотиш ва фуқароликдан марҳум эиш” 5-туркумининг фуқаросизлик масалари бўйича дастурамал принциплари, 2020 йил май, 83-банд.



чегаралашлар апатридларга тааллуқли бўлмаслигини чегаралаш учун фуқароликни бир марта тиклаш имконияти чегараланишини қайта кўриб чиқиш мақсадга мувофиқ бўларди. Фуқаросиз бўлиб қолиб, Ўзбекистондан фуқароликни тиклаш учун бир мартадан кўпроқ мурожаат қиладиган шахслар сони кам бўлса ҳам ана шундай мамлакатнинг бирор собиқ фуқароси апатрид бўлиб қолмаслигини таъминлайдиган рамзий норма яхши амалиётнинг намунаси бўлади.

6. АПАТРИДНИ АНИҚЛАШ

Апатридларни аниқлаш фуқаросизлик соҳасидаги халқаро ҳуқуқий тартиб доирасидаги муҳим вазифа ҳисобланади. 1954 ва 1961 йилги конвенцияларда апатридларни аниқлаш бўйича алоҳида мажбурият бўлмаса ҳам фуқаросизликнинг олдини олиш ва камайтириш, шунингдек ушбу халқаро воситалар доирасида апатридни ҳимоя қилиш бўйича мажбуриятларни бажариш апатридларни белгилаш бўйича ишларни ўтказмасдан имконияти бўлмаслиги қабул қилинган.⁵⁰ Апатридларни аниқлаш тўғрисидаги масалани муҳокама қилиш Ўзбекистон қонунчилигида “апатрид” (“фуқаролиги бўлмаган шахс”) атамасини белгилаш билан халқаро ҳуқуқдагиси ўртасидаги фарқлар билан боғлиқ. Апатридларни аниқлаш бўйича халқаро дастурамал принциплар ва апатрид мақомини аниқлаш тартиблари “апатрид” атамасини халқаро белгилаш билан қалин алоқага эга. Ана шу аниқлашлар келишилмагунга қадар ушбу дастурамал принципларни Ўзбекистонда қўллаш мумкин бўлмасди.

Фуқаросизликни аниқлаш Глобал режанинг 2-Ҳаракатида, жумладан 6-Ҳаракатнинг “фуқаролиги йўқ мигрантларга ҳимоя мақомини тақдим этиш ва уларнинг натураллаштирилишини соддалаштириш”, шунингдек 10-Ҳаракатда “фуқаролиги йўқ шахслар гуруҳларининг миқдор ва сифат маълумотларига аниқлик киритиш”да ўз ифодасини топган.

6-Ҳаракат апатридларни ҳимоя қилиш масалаларига бағишланган ушбу нашрнинг 5-қисмида батафсил муҳокама қилинди. Бу ерда апатридни аниқлаш фуқаросизликдан ҳимоя қилишнинг аниқ шакллари таъминлаш учун ҳал қилувчи аҳамиятга эгаллигини тилга олишнинг ўзи етарлидир.

10-Ҳаракат фуқаросизлик тўғрисидаги маълумотларни тўплашга тааллуқлидир. Ўз-ўзидан салбий бўлган ва фуқаролик мақоми билан мавжуд эмаслиги билан боғлиқ фуқаросизлик ҳолатларининг табиати туфайли кўпинча тегишли маълумотлар зарур ҳужжатларда ўз ифодасини топмаганлиги ва бу ҳодиса жамиятда сезилмай қолинаётганлиги билан боғлиқдир. Кўпгина давлатлар ўз ҳудудидаги фуқаросизлик муаммолари кўламини билмайди. Ўзбекистон ўз ҳудудида собиқ Совет Иттифоқи фуқаролари бўлган ва Ўзбекистонда доимий яшаш мақомига эга бўлмаган апатридлар муҳим статистика маълумотларини тўплашни амалга оширолмади. Ўзбекистон ҳудудида эҳтимол тутилган фуқаролиги бўлмаган шахслар, улар мамлакатда яшаш учун қонуний асосга эга эмасликлари ва СССР парчаланиб кетиши билан боғлиқ бўлган фуқаросизлик сабаблари тўғрисидаги қўшимча маълумотларни олиш учун бундан буён ўрганишлар талаб қилинади. Бутун дунёдаги кўпгина давлатлар апатрид мақомини аниқлаш тартибларини ўрнатиш ҳамда Фуқаросизлик тўғрисидаги конвенцияни ратификация қилишдан кейин халқаро стандартларга мувофиқ равишда ўзининг “апатрид” атамасини тартибга келтириш устида иш олиб бормоқдалар. Ратификациялаш масаласини кечиктирмасдан ҳамда шу билан бирга фуқаролиги бўлмаган шахсларни аниқлаш ва ҳимоялаш соҳасида баб-баробар қонунчиликни ишлаб чиқиш мақсадга мувофиқ ҳисобланади.

⁵⁰ БМТ ҚОКБнинг фуқаролиги йўқ шахсларни ҳимоя қилиш масалалри бўйича қўлланмаси, Женева, 2014 йил.

Кейинги 10 йилликда БМТ ҚОКБ батафсил дастурамал принципларни ишлаб чиқди ва апатрид мақомини белгилаш тўғрисида эксперт билимларини тўплади, шунингдек Конвенцияда иштирок этувчи бутун дунёдаги давлатлардаги илғор тажриба тўғрисидаги маълумотларни тўплади. Шунинг учун ташкилот томонидан тўпланган билимлар ва тавсиялардан фойдаланиш мақомини аниқлаш тартибларига нисбатан ҳар қандай қонунчилик ёки маъмурий чораларни режалаштиришнинг дастлабки босқичларида буларга БМТ ҚОКБни жалб этиш мақсадга мувофиқдир.

Бундан ташқари, Фуқаролик тўғрисидаги қонунда Ўзбекистон билан алоқада бўлган ва чет элда яшайдиган апатридлар учун Ўзбекистон фуқаролигига мансуб эмаслигини тасдиқлаш имконияти бевосита кўзда тутилган.⁵¹ Бу чет элда ўз фуқаролигини ўрнатиш жараёнида бўлган шахсларга улар Ўзбекистон фуқаролари ҳисобланмаслигининг ҳужжатли исботларини тақдим этиш имконини беради. Бу илғор амалиётнинг муҳим мисolidир ва Ўзбекистон ўз қонунчилигида, ҳудди шунингдек уни амалга ошириш амалиётида намунавий нормага эгадир.

⁵¹ “Ўзбекистон Республикасининг Фуқаролик тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикасининг Қонуни, 51-банд.

7. ФУҚАРОЛИГИ ЙЎҚ ШАХСНИ ҲИМОЯ ҚИЛИШ

Ўзбекистоннинг Фуқаролик тўғрисидаги қонунида белгиланган фуқаролиги бўлмаган шахслар Ўзбекистон фуқаролари билан тенг равишда қатор ҳуқуқлардан фойдаланишади. Масалан, Ўзбекистон Республикасининг “Таълим тўғрисида”ги қонунида бевосита қуйидагилар мустаҳкамлаб қўйилган:

Ўзбекистон Республикасида доимий яшайдиган фуқаролиги бўлмаган шахслар Ўзбекистон Республикаси фуқаролари билан таълим олишда тенг ҳуқуққа эга.

Худди шу тарзда Ўзбекистон Республикасининг “Аҳолининг бандлиги тўғрисида”ги қонунинг 2-моддасида қонунни қўллаш мақсадларида Ўзбекистон ҳудудида доимий яшайдиган фуқаролиги бўлмаган шахслар Ўзбекистон фуқароларига тенглаштирилади.

Ўзбекистон қонунчилигининг 1954 йилги Конвенциянинг ҳар бир тегишли ҳуқуқи нормасига мувофиқлигини ўрнатиш учун турли ҳуқуқлардан фойланиш тўғрисида маълумотлар бўлган асосий қонунчилик ҳужжатларини бундан буён ўрганиш зарур. “Фуқаролиги бўлмаган шахс” атамасини халқаро белгилашга мувофиқликка келтирилгандан кейин, шунингдек апатрид мақомини белгилаш тартиби ўрнатилгандан кейин 1954 йилги Конвенцияга мувофиқ апатридлар ҳуқуқлари кафолатларини бирлаштириш учун алоҳида қонунчилик ҳужжати қабул қилиниши мақбулдир.

Апатридлар мақоми тўғрисидаги 1954 йилги Конвенцияда иштирок этувчи давлатлар томонидан ҳимояланиши зарур бўлган апатридларнинг қатор ҳуқуқлари ва эркинликларини мустаҳкамлаб қўйган. Бу ҳимоянинг энг кам стандартларини шакллантиради ва иштирок этувчи давлатларга ана шу энг кам стандартлар доираси ташқарисига чиқмаслик тавсия этилади. Айрим ҳуқуқларга нисбатан апатридларга мамлакат фуқаролари, бошқаларига нисбатан – чет эл фуқаролари билан тенг қоидалар талаб қилиниши мумкин. Айрим ҳуқуқларни ҳимоя қилиш мажбурияти апатриднинг давлатга боғлиқлиги даражасидан келиб чиқиб белгиланиши мумкин. Масалан, меҳнат бозоридан тенг фойдаланишни тақдим этадиган мажбурият давлатда қонуний асосда яшаётган апатридлар учунгина мавжуддир. Фуқаролиги бўлмаган шахсларни ҳимоя қилиш бўйича қўлланмада ҳар бир ҳуқуққа нисбатан зарур бўлган ҳимоя даражаси қоидалари ишлаб чиқилган.⁵²

Глобал ҳаракат режасида апатридларни ҳимоя қилиш тартиби ҳам муҳим роль ўйнайди, жумладан 6-Ҳаракат “фуқаролиги йўқ мигрантларга ҳимоя мақомини тақдим этиш ва уларни натураллаштиришни соддалаштириш”га бағишланган.

⁵² БМТ ҚОКБнинг фуқаролиги йўқ шахсларни ҳимоя қилиш масалалри бўйича қўлланмаси, Женева, 2014 йил, 45-60-бетлар.

8. ТАВСИЯЛАР ВА ИЛҒОР АМАЛИЁТ НАМУНАЛАРИ РЎЙХАТИ

1. **Фуқароликка ҳуқуқ**, шунингдек фуқароликдан маҳрум қилмаслик ҳуқуқи қонунда бевосита қафолатланган.
2. Туғилганда фуқаролик она орқали ҳам, бола орқали ҳам, **жинс белгиси бўйича камситилмасдан** олинади. Фуқаролик тўғрисидаги қонунда жинс бўйича камситмасликка қарши бошқа қафолатлар, жумладан никоҳ тузиш ёки никоҳни бекор қилиш оқибатида фуқароликни автомат тарзда ўзгартириш қафолатлари кўзда тутилган.
3. **Агар бунинг оқибатида бола апатрид бўлиб қоладиган бўлса боланинг фуқаролигини йўқотиши бевосита ман этилади.** Худди шундай қафолатлар Ўзбекистон фуқаролигини йўқотишда ҳам кўзда тутилиши мумкин.
4. **Топиб олинган боланинг** фуқаролиги тўғрисидаги алоҳида норма. Шу билан бирга ота-оналаридан бири учун айрим маълумот маълум бўлса, лекин у бошқа давлатнинг фуқаролигига эга бўлиш имкониятини таъминлашга етарли бўлмаса, эҳтимол муқобил қоида тўғри келади.
5. Ўзбекистон Республикаси ҳудудида туғилган, ота-оналари апатрид ҳисобланган болаларга *jus soli* (замин ҳуқуқи) принципи асосида фуқароликни олиш имкониятини берадиган алоҳида норма кўзда тутилган. Шу билан бирга 1961 йилги Конвенцияга мувофиқ Ўзбекистон Республикаси ҳудудида туғилган, “акс ҳолда апатрид бўлиб қоладиган” болаларга нисбатан ***jus soli*** принципини қўллаш тўғрисидаги қоидаларни қўшиш зарур.
6. Ота-оналардан бири Ўзбекистон Республикаси фуқаролари бўлган болаларга нисбатан *jus soli* (замин ҳуқуқи) принципи асосида фуқаросизликдан кучли ҳуқуқий ҳимоя қилиш қонун томонидан кўзда тутилган. Аммо ота-оналардан бири чет эл фуқароси бошқаси – Ўзбекистон Республикаси фуқароси бўлган ҳолатда энг мақбул ҳолатда (акс ҳолда апатрид бўлиб қоладиган) бола учун автомат тарзда Ўзбекистон фуқаролигини олиш имконияти берилиши керак.
7. Миллий қонунчиликда **“фуқаролиги бўлмаган шахс”** атамасини белгилашни 1954 йилги Конвенциянинг 1-моддасида белгиланишига мувофиқлаштириш керак. Бундан кейин фуқаролиги бўлмаган шахс мақомини белгилаш тартибини ишлаб чиқиш имконияти бўлади, бунинг учун янги қонунчилик қабул қилиш талаб этилади.
8. Апатридлар учун **жуда кўп муҳим ижтимоий-иқтисодий ҳуқуқлардан** мамлакат фуқароларидан тенг равишда фойдаланиш имкониятини бевосита кўзда тутадиган норма Ўзбекистонда илғор амалиёт намунаси ҳисобланади. Фуқаросизлик бўйича икки конвенцияга қўшилиш маъносида қабул қилиниши зарур бўлган апатрид мақомини белгилаш тўғрисидаги янги қонунчиликда мамлакатда узоқ вақт давомида яшаётган апатридларга ҳозир тақдим этилган барча ҳуқуқларни таъминлаш учун фойдаланиш мумкин бўлган, қўшимча равишда мамлакатда доимий яшаш мақомига эга бўлмаган апатридлар учун ҳимоянинг энг кам даражасини таъминлашни қўшиш талаб қилинади.
9. **Чет эл фуқаролигидан воз кечиш** ва Ўзбекистонда натураллаштириш учун шарт сифатида узоқ вақт давомида яшаш фуқаролиги бўлмаган шахс (апатрид) сифатида фуқаросизлик пайдо бўлишига олиб келади ва шунинг учун ушбу талабни қайта кўриб чиқиш лозим. Натураллаштириш мақсадларида чет эл фуқаролигидан воз кечиш талабига йўл қўйилса, бироқ ҳеч бир ҳолатда фуқаросизликка эҳтиёткорлик чораларини қабул қилиш зарур.

10. Апатрид бўлиб қолган собиқ фуқароларга агар улар буни хоҳласалар Ўзбекистон **фуқаролиги энгил тиклаш имкониятини таъминлаш**.
11. Ота-оналарда ҳужжатлар мавжуд бўлмаган, шунингдек кечиктириб рўйхатдан ўтиш ҳолатлари учун **туғилганликни рўйхатга олиш** бевосита тартибга солинган махсус нормалар кўпинча исботлаш маъносида, айниқса ёлғиз оналар ва ёки ҳужжатсиз оналар ҳолатларида бажариш учун мураккаб талаблар қўяди. Шунга қарамасдан, умумий принцип туғилганликнинг рўйхатга олишнинг мажбурий хусусиятини ва ҳужжатлар мавжуд бўлмаганлиги сабаби бўйича туғилганликни рўйхатга олишни рад этиш мумкин эмаслигини кўрсатади. Бу яхши амалиётдир. Бундан ташқари, рўйхатга олинмаган туғилиш ҳолатларини ва уларни рўйхатга олишни аниқлаш бўйича муҳим кампаниялар ўтказилмоқда.
12. 2020 йилги Фуқаролик тўғрисидаги қонун ва унга тузатишларнинг режаланганлиги **70 000 апатриднинг Ўзбекистон фуқаролигини олиш имкониятини** беради, бу илғор амалиёт учун асосий мисол бўлади.
13. Минтақада фуқаросизликнинг ҳар қандай сақланиб қолаётган вазиятларини ҳал этиш учун **минтақавий ҳамкорлик ва маслаҳатлашувларни** давом эттириш тавсия этилади.

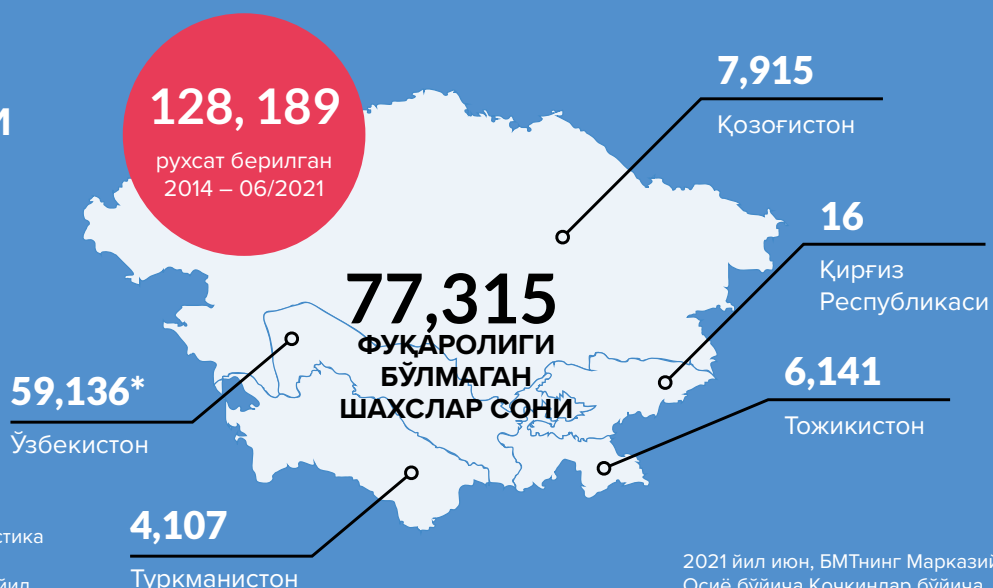
Бундан буён ўрганиш учун таклифлар

1. **Мамлакатда доимий яшайдиган, қонунчилик томонидан фуқаролик ҳуқуқи тақдим этиладиган апатридларга Ўзбекистон фуқаролигига ҳуқуқни амалга ошириш имконияти амалда мавжудлигини** аниқлаш. Мамлакатда амалда яшаётган апатридлар учун фуқароликка эга бўлиш имкониятига эга бўлиш имкониятига “прописка” тўғрисидаги талаб ролини аниқлаш. Мамлакатда узоқ вақт давомида яшашни ўрнатиш учун суд суриштируви механизмидан фойдаланишни – у нақадар самаралигини, ундан қанчалар кўп фойдаланилишини, уни қанчалик тез қилиш ва имконият бўлиши ҳамда ҳаказоларни аниқлаш.
2. **Ўзбекистон фуқаролигини қабул қилиш хоҳиши** тўғрисидаги талаб амалда Ўзбекистон фуқаролари бўлишни хоҳлаган шахслар учун фуқароликка (ўз вақтида) эга бўлиш имкониятига тўсиқ бўлишини аниқлаш. Масалан, одамлар хоҳиши қандай бўлишини, шунингдек аҳолининг мақсадли гуруҳлари учун тегишли қоғозбозлик тартиблари энгиллигини билишадими? Ўзбекистон фуқаролигига қабул қилиш тартибини соддалаштириш тўғрисидаги масала бўйича бундан буён қонунчилик ва амалиётни такомиллаштиришнинг эҳтимол тутилган имкониятлари кўриб чиқилмоқдами?
3. Қонунчиликка мувофиқ **апатридларга қандай ҳуқуқлар тақдим этилганлигини** ва қандай ҳуқуқлар мамлакат фуқаролари билан таққосланганда чегараланганини аниқлаш, шу жумаладан амалда қонунчиликда мустаҳкамлаб қўйилган ҳуқуқлардан тенг фойдаланиш имконияти амалга оширилганлиги тўғрисидаги масалани ўрганиш. Ўзбекистонда фуқаросизлигидан қатъи назар ҳар бир одамга умумий хусусиятга эга бўлган инсон ҳуқуқларидан кафолатланган апатридлар амалда фойдалана олиши масаласини тадқиқ этиш. Мамлакатда узоқ вақт давомида яшаётган апатридлар билан Ўзбекистонда вақтинча яшаётган ва/ёки қонуний яшаш ҳуқуқига эга бўлмаган апатридлар ўртасида қонунчиликда ва қонунни қўллаш амалиётидаги фарқлар ҳолатини ўрганиш.
4. Ҳар қандай тушунмовчиликлар ва номуносивчиликларни аниқлаш, шунингдек қонунчилик ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини бундан буён такомиллаштириш бўйича тавсиялар ишлаб чиқиш мақсадида **фуқаросизлик соҳасидаги миллий қонунчилик ва уни қўллаш амалиётини батафсил тадқиқ қилишни** ўтказиш.
5. Миллий қонунчиликнинг халқаро нормаларига мувофиқлигини ўрнатиш, шунингдек атамаларнинг Ўзбекистон миллий маъносида қўллаш мумкинлигини ўрнатиш учун Ўзбекистоннинг миллий қонунчилигида, шунингдек халқаро норматив базада **“фуқаролиги бўлмаган шахс” ва “фуқаросизлик хавфи остидаги шахс”**

атамалари қўлланилиши тўғрисидаги масалаларни тадқиқ этиш.

6. Ушбу хисобот шарҳи жараёни доирасида **Ўзбекистоннинг фуқаролиги тўғрисидаги қонуни 6-моддаси**, эҳтимол бундан буён ўрганишга муҳтож деб далил келтирилганми?
7. **Тегишли қонунчилик ва қонунни қўллаш амалиётининг** бундан кейинги тадқиқотларини ўтказиш, шунингдек ушбу хисоботни амалиётга ҳаволалар билан тўлдириш.
8. Ушбу хисобот натижаларини, шунингдек бундан кейинги барча тадқиқотларни **жадваллар ва графиклар** тарзида тақдим этиш Ўзбекистоннинг фуқаросизлик соҳасидаги қонунчилигининг кучли ва заиф томонларини ҳуқуқни қўллаш амалиёти, статистика маълумотларини, ислоҳотлар ўтказиш соҳаларни ва ҳоказоларни кўрсатиш.
9. Ушбу хисобот муаллифи Ўзбекистон учун фуқаросизлик тўғрисидаги конвенцияга қўшилишга қандайдир **қўшимча шартлар** қилиш заруратини кўрмаса ҳам миллий ҳавфсизлик мақсадларида айрим шахсларни қайта натураллаштириш имкониятини сақлаб қолиш тўғрисидаги баёнотларни истисно этмаслик қрак. Шу билан бирга конвенциянинг қайсидир қоидаларини ратификация қилиш тўғрисидаги қарор қабул қилиш учун муайян тўсиқлар келтириб чиқарадиган бўлса, ана шу у ёки бу қўшимчаларнинг долзарблиги масалани кўриб чиқиш мақсадга мувофиқдир.

МАРКАЗИЙ ОСИЁДА ФУҚАРОЛИГИ БЎЛМАГАН ШАХСЛАР



* 2021 июнига бўлган статистика маълумотлари, Ўзбекистон Ҳукумати томонидан 2021 йил июлда тақдим этилган.

МАРКАЗИЙ ОСИЁДА ФУҚАРОСИЗЛИК ҲОЛАТИДА ҚОЛГАН ОДАМЛАР

Давр: кампания бошланганидан кейин #IBelong 2014 йилдан 2021 йил 30 июнгача

		Қозоғистон	Қирғиз Республикаси	Тожикистон	Туркманистон	Ўзбекистон	Жами
Фуқаролиги бўлмаган шахслар	В	19,604	135	2,043	3,530 ¹	106,890	132,202
	Р	10,772	133	175	7,614 ²	47,754 ³	66,448
Фуқаролиги номаълум шахслар	В	6,985	13,572	49,833	2,248	NA	72,638
	Р	2,336	13,558	45,615	232		61,741

АНИҚЛАНГАН

Фуқаролиги бўлмаган шахсларни аниқлаш Марказий Осиё давлатлари ҳукуматлари, БМТнинг Қочқинлар бўйича Олий комиссарлиги ва ҳамкорлар томонидан биргаликда амалга оширилди.

РУХСАТ БЕРИЛГАН

Мамлакат ҳукумати ушбу шахсга фуқароликни берди.

¹ Туркманистон бўйича маълумотлар юқорида ва ушбу жадвалда шерик ташкилотларнинг маълумотига асосланган.

² Туркманистон Ҳукумати томонидан натураллаштирилган фуқаролиги бўлмаган шахслар.

³ Ўзбекистон Ҳукумати томонидан натураллаштирилган фуқаролиги бўлмаган шахслар.

FOREWORD

In the elections of the President of the Republic of Uzbekistan on 24 October 2021, more than 22,000 citizens of our country for the first time have realized their right to vote right as a result of obtaining Uzbek citizenship.

In support of the call of the UN Secretary-General Antonio Guterres for strong measures to reduce the number of stateless persons, in 2020 50,000 people in Uzbekistan were granted Uzbek citizenship.¹ A newly introduced procedure, which allows granting of citizenship to stateless persons permanently residing in the country for 15 years, paved the way for the naturalization of another 20,000 people in the country.²

At the 46th Session of the UN Human Rights Council, President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev reaffirmed Uzbekistan's firm commitment to the policy of reducing statelessness.

Cases of statelessness occur for a variety of reasons, including gaps in legislation, barriers in by-laws and implementation practices, and shortcomings related to migration. Consequently, people are deprived of the opportunity to participate in public affairs and determine their future independently. Statelessness makes it difficult to access basic rights, opportunities, and services and does not allow people to participate fully in the life of society. Depriving a person of the right to nationality causes many problems and sufferings, and in turn, leads to isolation from society.

Statelessness hinders social and economic development. In addition, the neglect of statelessness issue can also lead to escalation of conflicts or forced displacement.

By acceding to the 1961 UN Convention on the Reduction of Statelessness, member-states demonstrate their commitment to protecting the fundamental human right to a nationality. Citizenship guarantees the full participation of an individual in the life of society, in particular, to exercise political and property rights, as well as enjoyment of a range of rights, including access to education, employment, and healthcare. Nationality also guarantees a number of other human rights such as free movement, entry, and exit from the country.

It should be noted that 2021 marks the 60th anniversary of the adoption of the UN Convention on the Reduction of Statelessness. During these 60 years, all countries of the world have been constantly struggling with this problem.

In particular, in 2014, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) launched a 10-year global #IBelong Campaign to End Statelessness. To achieve the goals of the #IBelong Campaign, the Global Action Plan established a guiding framework comprising ten actions to address the situations of statelessness and prevent their occurrence in the future.

The National Centre of the Republic of Uzbekistan for Human Rights in cooperation with the Representation of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) for Central Asia has prepared a comparative legal analysis of national legislation and practices in Uzbekistan and other Central Asian countries. The drafting of this analytical report was based on the provisions of the 1954 UN Convention on the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

¹ Address by the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev to the Oliy Majlis
// <https://president.uz/uz/lists/view/3324>

² Address by the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev to the Oliy Majlis
// <https://president.uz/uz/lists/view/4057>

The goal of this publication is to further improve national legislation and bring it in line with international standards.

We hope that this publication will help government agencies and civil society organizations to develop effective measures and strategies in this area to better reflect the final results on a legal basis, and thus to eliminate statelessness in the country.



Akmal Saidov,

Director of the National Centre
of the Republic of Uzbekistan for
Human Rights, Academic

TABLE OF CONTENTS

1. Introduction	49
1.1 Background of this report	49
1.2 Introduction to Statelessness in Uzbekistan.....	49
1.3 Terminology: Citizenship and Nationality.....	51
1.4 International standard, national legislation, and other sources.....	51
2. Definition of a stateless person	53
2.1 Definition of a stateless person in Uzbekistan and in international law	53
2.2 Impact of the differences on implementing international obligations on statelessness.....	54
2.3 Experiences of other states and best practices	55
3. Defining boundaries of core citizenry	56
3.1 Legislation of Uzbekistan on determination of the core citizenry	56
3.2 International standards on determination of core citizenry after state succession.....	57
3.3 Recommendations	60
4. Prevention of Statelessness	61
4.1 Acquisition at Birth	61
4.2 Effects of birth registration on access to citizenship at birth	64
4.3 Requirement to Renounce Former Nationality in Order to Naturalise	68
4.4 Loss of nationality of Uzbekistan	70
5. Reduction of Statelessness	75
5.1 Ensuring stateless persons with a connection to Uzbekistan can access citizenship of Uzbekistan	75
5.2 Restoration of citizenship.....	75
6. Identification of Stateless Persons	76
7. Protection of Stateless Persons	77
8. Summary of Best Practices and Recommendations	78

1. INTRODUCTION

1.1 Background of this report

Statelessness in Uzbekistan and the wider Central Asia was mainly caused by the dissolution of the Soviet Union. Subsequent to Uzbekistan's independence in 1991, a number of former USSR citizens were not able to satisfy the criteria to prove their legal link to the country and be recognised as a citizen of Uzbekistan. Those that were also unable to acquire citizenships of other successor states of the USSR, the stateless persons, were granted residence permits, which provided them with a temporary yet renewable legal status.¹

Whilst Uzbekistan hosts the largest known stateless population in the region (some 80% of Central Asia's total)² it is not a party to the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons nor the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

In 2018 at the 30th session of the Universal Periodic Review (UPR) at the Human Rights Council the Government of Uzbekistan supported the recommendations regarding the ratification of the 1954 Convention and the 1961 Convention. In April 2019, UNHCR contributed to the joint UN Country Team inputs to the National Action Plan on the implementation of UPR recommendations in Uzbekistan. Due to the need and importance of robust measures to prevent and reduce statelessness, the UN Country Team recommended that the Government consider simultaneously acceding to both UN Statelessness Conventions and harmonizing its national legislation and practice with international human rights standards.

This comparative legal study on the national legislation and practices aims to support the Government of Uzbekistan in its commitment to accede to the Statelessness Conventions and harmonise its legislation and practice accordingly. It is drafted by an independent international expert on statelessness, Dr. Katja Swider,³ in close collaboration with the National Human Rights Centre of the Republic Uzbekistan (NHRC) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the latter having commissioned and funded the study.

1.2 Introduction to Statelessness in Uzbekistan

Right to Citizenship

It is important to note from the onset that the right to citizenship is explicitly recognised and guaranteed in the Law on Citizenship of Uzbekistan:

In the Republic of Uzbekistan, everyone has the right to citizenship. No one may be deprived of citizenship of the Republic of Uzbekistan, with the exception of cases provided for by this Law, or the right to change citizenship.⁴

This article echoes Article 15 of the Universal Declaration on Human Rights the 1948, which reads:

- 1 Everyone has the right to a nationality.
- 2 No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

¹ UNHCR Background Note on Statelessness in Central Asia, May 2021.

² 69,761 stateless persons with permanent residence in Uzbekistan were officially reported by the Government of Uzbekistan to UNHCR as of November 2020. Overall, a total of 88,117 stateless persons were reported to UNHCR in Central Asia as of end of 2020, including 69,761 reported by Uzbekistan.

³ Dr. Katja Swider is an Assistant Professor of Migration Law at the Free University of Amsterdam, the Netherlands, and an Independent Consultant for the UNHCR.

⁴ Article 4 of the Law on Citizenship.

Explicit reference to the right to citizenship as a central principle of national legislation on statelessness can be applauded as a good practice, and forms the foundation for the widening of access to the citizenship of Uzbekistan by stateless persons living in its territory.⁵

Historical Perspective

Like every successor state of the former Soviet Union, Uzbekistan had to develop its own citizenship policy after its independence in 1991. The territorial principle was leading when defining who is a citizen of the newly established republic of Uzbekistan, meaning that individuals who could prove links to the territory of the new state were considered within the demarcation of the initial citizenry.⁶

In 2011, the UNHCR declared that “[a]lmost all stateless people and persons at risk of statelessness in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan are former citizens of the USSR. Many live in border areas and were made stateless by the post-Soviet demarcation of territories. A second group are labour migrants. Yet another group are people moving back to their ethnic ‘homelands’, sometimes to places from where they were deported in the Soviet era. The great majority of stateless persons in each State originate from within the Central Asian region.”⁷

In 2010, the Government of Uzbekistan reported to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination that approximately 87,000 stateless persons legally resided in the country.⁸

Recent Developments

In 2018 at the 30th session of the Universal Periodic Review (UPR) the Human Rights Council issued a number of recommendations regarding statelessness. The central recommendation related to statelessness is to accede to the two core UN statelessness Conventions: the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness.

Ratification and alignment with these Conventions would contribute to addressing certain gaps in both the issues of protection of stateless persons as well as reduction and prevention of statelessness, which were mentioned during the UPR by various organisations. In particular, UNHCR ‘indicated that the Citizenship Law did not contain adequate safeguards to prevent statelessness, including by granting citizenship when a person did not have any other nationality’.⁹ The Committee on the Elimination of Racial Discrimination ‘recommended that Uzbekistan address statelessness, including by expediting the naturalization procedure’.¹⁰ In addition, UNHCR states that:

‘the decisions of the Commission on Citizenship Issues continued to affect thousands of Uzbek nationals residing abroad, who, in the event of a loss of citizenship, became stranded in foreign countries, unable to extend or obtain Uzbek passports or return to Uzbekistan. They were also unable to obtain statelessness status in their country of residence in the absence of written confirmation from the Uzbek authorities that they were no longer considered Uzbek citizens’¹¹

⁵ See more below in section on Reduction of Statelessness.

⁶ Medet Tiulegenov “Comparative Report: Citizenship in Central Asia”, RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2018/1, May 2018. See also Brubaker 1992 on the theory of territorial principle of delimitating citizenry.

⁷ UNHCR “Statelessness in Central Asia”, Prepared for UNHCR by Marjorie Farquharson, May 2011, p. 4.

⁸ Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Reports submitted by States parties under Article 9 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD/C/UZB/6-7, page 72.

⁹ Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session 7–18 May 2018 Compilation on Uzbekistan Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, p. 11.

¹⁰ Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session 7–18 May 2018 Compilation on Uzbekistan Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, p. 11.

¹¹ Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session 7–18 May 2018 Compilation on Uzbekistan Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, p. 11.

The Committee on Economic, Social and Cultural Rights was also concerned that ‘stateless persons and refugees reportedly lacked access to health care, education and legal employment’.¹²

The Government of Uzbekistan supported the recommendations regarding the ratification of the 1954 Convention and the 1961 Convention. On 22 June 2020 the President of Uzbekistan approved a National Strategy on Human Rights which foresees the introduction of a new law “On the legal status of foreigners and stateless persons in Uzbekistan”.¹³ This report aims at supporting Uzbekistan’s decision to accede to these international Conventions, by identifying which of the existing laws and practices are already in line with the international norms, and where amendments may be necessary to achieve full compliance.

1.3 Terminology: Citizenship and Nationality

In this report the terms “nationality” and “citizenship” are used interchangeably and refer to the legal bond between a state and its nationals. While the Law of Uzbekistan on Citizenship uses a term that is closest to the English term “citizen”, international legal instruments use the term “nationality” to refer to the same legal phenomenon.

Citizenship of the Republic of Uzbekistan is defined as follows in Article 4 of the law of the Republic of Uzbekistan “On Citizenship of the Republic of Uzbekistan” of February 2020:

*Citizenship in the Republic of Uzbekistan determines the permanent political and legal relationship of a person with the state, expressed in the totality of their mutual rights, duties and responsibilities and based on the recognition and respect of dignity, fundamental human rights and freedoms.*¹⁴

Neither the word “nationality” nor “citizenship” in this report refers to categories of ethnic belonging. If necessary to refer to the categories of ethnic

belonging, the report uses the word “ethnicity”. Additionally, the Citizenship Law of Uzbekistan also relies on the legal category of “compatriot” to refer to individuals who do not have the citizenship of Uzbekistan, but who have ancestral territorial links to Uzbekistan.

Confusion can occur international conventions predominantly use the term “nationality” to refer to the legal bond between a state and its nationals, while this term is linguistically close to the Russian word “национальность”, which refers to ethnic belonging. To refer to the legal bond between the state and its nationals the Russian language, as well as the official translation of Uzbek legislation into Russian, uses the word “гражданин”, which is linguistically close to the English word “citizen”.

1.4 International standard, national legislation, and other sources

In terms of relevant international standards, this report relied on the following international legal instruments:

- 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons (hereafter – 1954 Convention)
- 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (hereafter – 1961 Convention)
- 1999 International Law Commission Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States (hereafter – Draft Articles)
- UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons of 2014 (hereafter – Handbook)
- UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020.
- UNHCR Global Action Plan to End Statelessness 2014-2024 (hereafter – GAP)

¹² Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session 7–18 May 2018 Compilation on Uzbekistan Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, p. 11.

¹³ Presidential Decree of 22 June 2020 on Approving the National Strategy of Uzbekistan on Human Rights No. УП-6012, Annex 3 “Roadmap to the Realisation of the National Strategy of Uzbekistan on Human Rights”, point 15.

¹⁴ Article 4 of the Law on Citizenship.

National legal instruments that have primarily been considered in this report are:

- LRU-610 Law on Citizenship of Uzbekistan of 18 February 2020, enacted in March 2020, (hereafter – Law on Citizenship)
- Decision of the Cabinet of Ministers “On Approving the Rules of Registration of Acts of Civil Status” of 14 November 2016, Nr. 387.
- Presidential Decree of 22 June 2020 on Approving the National Strategy of Uzbekistan on Human Rights No. УП-6012, Annex 3 “Roadmap to the Realisation of the National Strategy of Uzbekistan on Human Rights”

Other documents and literature consulted are:

- UNHCR “Statelessness in Central Asia”, Prepared for UNHCR by Marjorie Farquharson, May 2011
- UNHCR ‘Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 30th Session UZBEKISTAN’, October 2017
- Human Rights Council Working Group on the Universal Periodic Review Thirtieth session 7–18 May 2018 Compilation on Uzbekistan Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, A/HRC/WG.6/30/UZB/2Federal Law of 31 May 2002, Nr. 62-F3, with consolidated amendments until 13 July 2020, “On Citizenship of Russian Federation”
- UNHCR, ‘Uzbekistan to end statelessness for 50,000 people’, Press Release, 12 March 2020.
- Conference Minutes of 2nd Regional Conference on the Right to Legal identity and Prevention of Statelessness, “Leaving no one behind at birth”, 5-6 September 2019, held in Nur-Sultan, Kazakhstan.
- Law of the Republic of Armenia on the Citizenship of Armenia of 6 November 1995.
- UNHCR, “Questions of Nationality and Statelessness in Armenia”, March 2013.
- Law of Moldova Nr. 284 of 28 December 2011 on Introducing Changes and Addition to Certain Legislative Acts
- Law of Tajikistan “On Citizenship of Tajikistan” of 12 August 2015
- Law of Turkmenistan on Citizenship of Turkmenistan of 22 June 2013
- R. Brubaker, ‘Citizenship and Nationhood in France and Germany’, (Harvard University Press 1992)
- G. Hojaqizi, Citizenship and Ethnicity: Old Propiska and New Citizenship in Post-Soviet Uzbekistan, *Inner Asia*, 10(2), (2008), pp. 305-322
- K. Swider ‘ECHR Alpeyeva and Dzhalogoniya v. Russia: mass-confiscation of passports violates article 8’ in GLOBALCIT Blog, 16 July 2018
- M. Tiulegenov “Comparative Report: Citizenship in Central Asia”, RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2018/1, May 2018.

2. DEFINITION OF A STATELESS PERSON

2.1 Definition of a stateless person in Uzbekistan and in international law

Article 3 of the law of the Republic of Uzbekistan ‘On Citizenship of the Republic of Uzbekistan’ of February 2020 defines a stateless person as ‘a person who permanently resides in the territory of the Republic of Uzbekistan, is not a citizen of the Republic of Uzbekistan and does not have evidence of his belonging to the citizenship of a foreign state’. This definition differs from the definition of a stateless person found in Article 1 of the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons, which defines a stateless person as ‘a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law’.¹⁵

The main two differences between the definition of a stateless person in Uzbekistan and in international law is that the international definition does not require that the person is permanently residing in the state that recognises his or her statelessness, and the international definition is less rooted in the issue of evidence.

As a result, the definition of a stateless person in Uzbekistan does not capture the universality of the international definition of a stateless person. This universality entails that a person who is stateless under the international definition is stateless everywhere – the fact of statelessness does not alter depending on which state the stateless person is in. In contrast, the definition of a stateless person as currently embedded in the Citizenship Law of Uzbekistan would most likely not include someone who is stateless outside of Uzbekistan, if such a person lacks a permanent residence status in Uzbekistan. Thus, someone who is stateless in Kazakhstan or Russia is not necessarily stateless according to the Citizenship Law of Uzbekistan,

because the permanent residence requirement is part of the definition of a stateless person.

The importance attached to absence of evidence of nationality in the definition of a stateless person in Uzbekistan also leads to the deviation from universal dimension of the international definition of a stateless person. International definition of a stateless person does not in principle require evidence for the fact of statelessness to exist. In order for the statelessness to be officially recognised evidence may be required, but the determination of statelessness is a declaratory and not a constitutive act,¹⁶ and thus the legal fact of statelessness does in principle depend on whether certain evidence is available or missing. In contrast, the definition of a stateless person in Uzbekistan relies on the lack of evidence of possessing nationality of a foreign state. It follows from that definition that a person may be considered as a national by some state, but as long as there is no evidence of that available such a person would be considered stateless in Uzbekistan. This leads back to the lack of the international dimension to the definition of a stateless person – a person may be considered stateless in Uzbekistan, while also being considered as a national in another state, as long as the evidence of the latter does not make its way into the legal system of Uzbekistan.

¹⁵ Article 1 of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons.

¹⁶ UNHCR “Handbook on the Protection of Stateless persons”, Geneva 2014, para 16, p. 10.



© UNHCR/Elyor Nematov

2.2 Impact of the differences on implementing international obligations on statelessness

It is worth considering harmonising the definition of a stateless person in Uzbekistan with the international definition. Article 1 of the 1954 Convention is binding on all State Parties to the Convention, and the Convention does not allow reservations to be made to Article 1. Moreover, the International Law Commission has concluded that the definition in Article 1(1) is part of customary international law.¹⁷

The theoretical divergence between the two definitions may have practical implications, which may result in inhibiting the compliance with relevant international norms. For example, rules on statelessness determination procedures as developed in the Handbook on the Protection of Stateless Persons from 2014, which also aim to determine statelessness of those who do not permanently reside in the state party to the 1954 Convention, would be very confusing to implement in Uzbekistan if the definitions are not harmonised.

Similarly, intended effect of the rules on prevention of statelessness may be affected. For example, citizens of Uzbekistan who permanently reside abroad may lose their citizenship and become stateless. From the perspective of the definition of Uzbekistan, however, they may not be considered stateless, since they do not reside permanently in Uzbekistan. International norms that require Uzbekistan to take responsibility for its citizens living abroad by not rendering them stateless would be difficult to express in the Uzbek legal system with the definitions not aligned. This may subsequently cause problems for the affected individuals and states where they reside.

Furthermore, the permanent residence requirement in the definition of a stateless person in Uzbekistan would create obstacles to implementing certain international obligations towards stateless persons who do not enjoy permanent residence rights in a state party, such as an obligation to provide them with an identity documents, and to not place administrative requirements on them that they are unable to fulfil by virtue of being stateless.¹⁸ It remains acceptable for a state party to the 1954

¹⁷ International Law Commission, *Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, p. 49. See also UNHCR “Handbook on the Protection of Stateless persons”, Geneva 2014, p. 9.

¹⁸ See more below, in the section on Protection.

Convention to require some forms of longer term settlement in the state before granting access to extensive socio-economic rights, but that can also be achieved by adding criteria on access to rights instead of limiting the definition of a stateless person.

It is important to point out that the definition of a stateless person as embedded in the law of Uzbekistan has certain advantages. For example, it is a lot less complex to prove, as it merely requires absence of evidence about the existence of a foreign nationality, rather than presence of evidence about lack of nationality bonds with a selected number of states that the potentially stateless person may have legal links with – the latter being necessary to establish statelessness under international law.¹⁹ It moreover can be seen as focusing on those stateless persons to whom Uzbekistan has a special responsibility – namely those permanently settled on its territory. It is interesting to note that under the 1992 Law on Citizenship a stateless person was defined as a person who was ‘resident on the territory of the Republic of Uzbekistan who are not citizens of the Republic of Uzbekistan and who do not have proofs of citizenship of a foreign state’ (Article 11), thus without the requirement of residence being permanent. International law recognises that states have more extensive responsibilities towards stateless persons who have stronger links with that state through longer residence. However, international law also imposes certain minimal obligations towards stateless persons without permanent legal residence rights, such as for example ensuring they have some form of an identity document. It would therefore be easier to ensure compliance with international standards in the field of statelessness if the national and international definitions were harmonised, and subsequently differentiating between stateless persons with and without a permanent residence permit at the level of the legislation that ensures their access to specific rights.

2.3 Experiences of other states and best practices

The discrepancy between national and international definitions of a stateless person is common in the successor states of the Soviet Union,²⁰ and some have already harmonised their definitions in order to comply with international legal standards on statelessness. For example, Moldova harmonised its definition of a stateless person with the international standard shortly before acceding to the Statelessness Conventions in 2012.²¹ Among the states of Central Asia, at the time of writing only Tajikistan has a definition of a stateless person that is in line with the 1954 Convention.²²

¹⁹ See more below, in the section on Identification.

²⁰ For example, Russian Federation defines a stateless person as a “person who is not a citizen of Russian Federation and does not have proof of being a citizen of a foreign state”, see Federal Law of 31 May 2002, Nr. 62-F3, with consolidated amendments until 13 July 2020, “On Citizenship of Russian Federation”, Article 3; and Armenia, see Law of the Republic of Armenia on the Citizenship of Armenia of 6 November 1995, Article 8. See also, UNHCR, “Questions of Nationality and Statelessness in Armenia”, March 2013.

²¹ See Law of Moldova Nr. 284 of 28 December 2011 on Introducing Changes and Addition to Certain Legislative Acts.

²² Law of Tajikistan “On Citizenship of Tajikistan”, Article 1.

3. DEFINING BOUNDARIES OF CORE CITIZENRY

The determination of the core of citizenry is a central question for states that have experienced State succession in its recent history. While international norms on statelessness often address contexts of changes to the core composition of citizenry – such as when new individuals become citizens or when citizens lose their citizenship – the international normative framework on determining the core citizenry is rather limited. This section of the report analyses first the legislative foundations of the current determination of the core citizenry in Uzbekistan in light of the limited number of existing international norms on nationality in the context of state succession, with particular focus on avoidance of statelessness.

3.1 Legislation of Uzbekistan on determination of the core citizenry

Article 5 of the Citizenship Law of 1992 defined the initial citizenry in the following manner:

1) persons who, at the moment of enactment of the present Law, permanently reside in the Republic of Uzbekistan, irrespective of origin, social and property status, race and ethnicity, sex, education, language, political beliefs, religion, occupation, and who are not citizens of other states, and who have expressed desire to become citizens of the Republic of Uzbekistan;

2) persons who are on state mission, military service or who pursue education outside the Republic of Uzbekistan, provided that they were born in Uzbekistan or have proof of having had permanent residency on the territory of Uzbekistan, and express a wish to be citizens of Uzbekistan within a year of enactment of this Law;

This initial definition of citizenry has a strong territorial focus, commitment to non-discrimination on ethnic and other groups, as well as respect for the wishes of individuals concerned. Those who were permanently settled on the territory of Uzbekistan at the time of the enactment of the Citizenship Law were the primary candidates for citizenship, as well as those who were born on the territory of Uzbekistan or had permanent residency previously, but happen to have been abroad at the time of enactment of the Law for temporary purposes, such as military service or education, which was a common occurrence in the Soviet Union.

Nevertheless, Uzbekistan ended up with a large stateless population in the aftermath of its independence, and follow up legislation on citizenship still works towards including Uzbekistan's stateless persons into its citizenry.²³ Statelessness may have resulted from numerous factors, such as problems with bureaucratic records which made it difficult for individuals to prove current or former permanent residence, failure to express the wish to become a citizen due to lack of awareness about the rules, and perhaps even unclarity as to whether a citizenship of a different successor state of the Soviet Union may have been acquired.²⁴

The new Law on Citizenship of Uzbekistan of 2020 continues the policy of strong territorial focus, while creating additional possibilities for stateless persons permanently residing in Uzbekistan to become citizens:

a) a person who has a permanent residence status in the Republic of Uzbekistan on July 28, 1992, who is not a citizen of a foreign state, and has expressed a wish to become a citizen of the Republic of Uzbekistan;

²³ See more below in section on "Reduction".

²⁴ Tens of thousands of individuals, for example, thought that they acquired the citizenship of Russian Federation and had their citizenship questioned later due to bureaucratic deficiencies. See more in K. Swider 'ECHR Alpeyeva and Dzhahloniya v. Russia: mass-confiscation of passports violates article 8' in GLOBALCIT Blog, 16 July 2018, <https://bit.ly/3arC1o4> [accessed on 20 May 2021].

b) a person who lived on the territory of Uzbekistan and has left Uzbekistan before 28 July 1992 in order to study and continuously pursued education or served in the military, and returned to Uzbekistan within one year after graduation or termination of the military service, and has a stable address registration in the Republic of Uzbekistan, provided that this person is not a citizen of another state;

The new law thus allows individuals who have been abroad at the time of enactment of the Citizenship Law of 1992 to still express a wish to become citizens without the initial restrictive one-year deadline. The provision does require there to have been a process of continuous education or military service abroad, as well as return to Uzbekistan within one year after the education or military service have been completed. Such requirements may still leave individuals with strong links to Uzbekistan stateless, if they, for example, have interrupted their studies for any reason, or stayed longer than a year in a foreign state after completing their studies or military service.

In particular the requirement of proving current or former permanent residence may form a bureaucratic obstacle to the acquisition of nationality. Article 5 elaborates that in principle “the fact of permanent residence in the Republic of Uzbekistan is substantiated with an address registration”. It must be noted that the system of address registration, the so-called ‘propiska’, was historically a rigid and inflexible bureaucratic phenomenon often used to control and restrict internal migration to urban areas.²⁵ This resulted in the address registrations system not always reliably representing people’s factual whereabouts and factual permanent settlement. It is therefore crucial that the Law on Citizenship also allows for establishing the fact of residency through “judicial proceeding”,²⁶ which may be able

to consider factual evidence in addition to formal address registration.²⁷

In addition to providing access to citizenship for those who have had strong links to the territory of Uzbekistan before 1992, Article 6 of the new Law on Citizenship of 2020 also allows access to citizenship for those who arrived to Uzbekistan before 1995, who do not have any other citizenship, and who enjoyed residence rights as stateless persons at the time of entry into force of the 2020 Citizenship Law.²⁸ This provision is estimated to affect around fifty thousand stateless persons who as a result will be entitled to the citizenship of Uzbekistan.²⁹ In this context it is also important to mention a new legislative proposal which would extend a similar provision to stateless persons who have arrived to Uzbekistan and settled before 2005.³⁰

3.2 International standards on determination of core citizenry after state succession

International law does not offer much detailed guidance on how new states ought to decide who belongs to their core citizenry in the context of state succession, aside from a number of general standards. The International Law Commission has adopted in 1999 Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States. This is a non-binding document which compiles various normative standards on the issues of citizenship in the context of formation of new states.

The UNHCR Global Action Plan to End Statelessness envisages in Action 5 to prevent statelessness in cases of state succession and refers specifically to the International Law Commission’s Draft Articles on

²⁵ Hojaqizi, G. (2008). Citizenship and Ethnicity: Old Propiska and New Citizenship in Post-Soviet Uzbekistan, *Inner Asia*, 10(2), pp. 305-322. Please note that legislative reforms have taken place since the publication of this article, and many of the conclusions are therefore outdated.

²⁶ Article 5 of the Citizenship Law 2020.

²⁷ Further research may be needed to establish which evidence is acceptable in the judicial determination of permanent residence, and whether individuals who lacked formal “propiska” are able to establish the fact of permanent residence for the purpose of qualifying for the citizenship of Uzbekistan on the basis of factual long-term residence in Uzbekistan.

²⁸ Article 6 of the Citizenship Law 2020.

²⁹ UNHCR, ‘Uzbekistan to end statelessness for 50,000 people’, Press Release, 12 March 2020, available here: <https://bit.ly/3avGAHi> [accessed on 24 May 2021]. See more in section on “Reduction” below.

³⁰ Law on Introducing Changes and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan “On Citizenship of Uzbekistan”. See more in section on “Reduction” below.

the Nationality of Natural Persons in Relation to the Succession of States. The Action Plan acknowledges that the prevention of statelessness in the context of state succession requires political cooperation among the states involved, while state succession ‘can be accompanied by political uncertainty and unrest’. The politically charged nature of citizenship attribution in cases of formation of new states explains why binding international conventions on the matter are so far lacking within the UN, despite broad agreement on a number of fundamental principles.

Despite the challenges in creating binding international norms on citizenship in the context of state succession, the Draft Articles contain a number of important widely agreed-upon principles. Those are:

1 Statelessness should be avoided.

Article 1 of the Draft Articles reads:

Every individual who, on the date of the succession of States, had the nationality of the predecessor State, irrespective of the mode of acquisition of that nationality, has the right to the nationality of at least one of the States concerned, in accordance with the present draft articles.

Article 4 reads:

States concerned shall take all appropriate measures to prevent persons who, on the date of the succession of States, had the nationality of the predecessor State from becoming stateless as a result of such succession.

These two articles express an important principle about the shared obligation of the “states concerned” to ensure that all of the citizens of a predecessor state acquire a citizenship of at least one of the successor states. In the case of Uzbekistan this means that Uzbekistan shares the responsibility with all the other successor states of the Soviet Union to ensure that all the former citizens of the Soviet Union and their descendants have at least one citizenship. The difficult question is, of course, which state should accept which individuals as nationals. The Draft Articles acknowledge that the specific implementation of this principle depends heavily on the context and circumstances of the state

succession. The situation of Uzbekistan corresponds closest to the category of circumstances that fall under the ‘Dissolution of a State’ – as Uzbekistan gained its independence in the aftermath of dissolution of a predecessor state, namely the Soviet Union. For this category of state succession cases the Draft Articles prescribe the following:

When a State dissolves and ceases to exist and the various parts of the territory of the predecessor State form two or more successor States, each successor State shall, unless otherwise indicated by the exercise of a right of option, attribute its nationality to:

(a) *Persons concerned having their habitual residence in its territory; and*

(b) *Subject to the provisions of article 8:*

(i) *Persons concerned not covered by subparagraph (a) having an appropriate legal connection with a constituent unit of the predecessor State that has become part of that successor State;*

(ii) *Persons concerned not entitled to a nationality of any State concerned under subparagraphs (a) and (b) (i) having their habitual residence in a third State, who were born in or, before leaving the predecessor State, had their last habitual residence in what has become the territory of that successor State or having any other appropriate connection with that successor State.*

The emphasis of the article is on ensuring that all individuals with a territorial connection to the state acquire the citizenship of that state in case they do not acquire any other citizenship. However, the territorial principle may in practice also have certain challenges. In the case of the dissolution of the Soviet Union, the patterns of internal migration within the Soviet Union, and the inflexible address registration system of ‘propiska’ formed obstacles to access to citizenship in many successor states. The Draft Articles therefore leave considerable freedom to the states concerned to implement this principle of shared responsibility, while emphasising the importance of inter-state cooperation. In addition, the Draft Articles indicate that as a result of the shared nature of relevant state responsibilities, as well as dependence on numerous often unforeseeable factors, avoidance of statelessness in the context

of state succession is an obligation of conduct and not an obligation of result. It may be impossible to demand from a successor state to adopt measures that guarantee no case of statelessness will occur, but it is possible for each state individually and all the successor states collectively to continue making an effort to ensure that everyone's right to citizenship is effectuated.

-
- ② Acquisition of nationality should happen as soon as possible, and have a retroactive legal effect to the day of succession

Article 5 of the Draft Articles reads:

[...] persons concerned having their habitual residence in the territory affected by the succession of States are presumed to acquire the nationality of the successor State on the date of such succession.

Article 7 reads:

The attribution of nationality in relation to the succession of States, as well as the acquisition of nationality following the exercise of an option, shall take effect on the date of such succession, if persons concerned would otherwise be stateless during the period between the date of the succession of States and such attribution or acquisition of nationality.

Article 6 moreover stipulates that citizenship legislation should be adopted and implemented without “undue delay”.

In practice, there is rarely a Citizenship Law of a new state ready and implemented by the date of succession. This article gives expression to the concern that the gap in time between the moment of succession and until the entitlement to citizenship is recognised may have detrimental effects on legal status and rights of individuals, and that therefore individuals with a habitual residence should in principle be presumed to be citizens of a state. This presumption can, of course, be rebutted if an individual, for example, accepts a citizenship of a different state. If the presumption is, however, confirmed, it is important to consider that the individual has been a citizen all along from the moment of state succession – and not merely after the entitlement to citizenship has been formally recognised.

Retroactive effect to the date of state succession of citizenship determination should be given wherever possible to also avoid “past statelessness”. Recognition of an individual as a citizen without retroactive effect solves the current statelessness of that individual, but a history of statelessness in a person's life may carry consequences into the future, such as for example diminished access to citizenship by the children who may have been born to that person during the period of statelessness.

-
- ③ Relevant information should be available to all affected persons

Article 6 of the Draft Articles stipulates that states “should take all appropriate measures to ensure that persons concerned will be apprised, within a reasonable time period, of the effect of its legislation on their nationality, of any choices they may have thereunder, as well as of the consequences that the exercise of such choices will have on their status”. The process of dissolution of old states and emergence of new states is often accompanied with a phase of general bureaucratic confusion and practical uncertainties. Individuals may face various practical life challenges and not immediately be aware of the citizenship issues. They may not have the capacity or the skills to research the relevant legislation and understand which actions are required from them in order to acquire a nationality. It is therefore an important part of the “obligation of conduct” of the state to ensure adequate information reaches everyone affected by the citizenship norms in time. This may involve proactive information outreach campaigns, in particular in remote or rural areas, securing translations into all relevant languages, and close collaborations with local media channels and local authorities.

-
- ④ Non-discrimination

Article 15 of the Draft Articles reads:

States concerned shall not deny persons concerned the right to retain or acquire a nationality or the right of option upon the succession of States by discriminating on any ground.

-
- 5 Will of individuals concerned ought to be respected

The Draft Articles emphasise that were individuals may be entitled to citizenship of more than one successor state, it is important to take the will of the individuals into account. Where there is no option of acquiring one citizenship or the other, but instead there is only one clear state that could provide a citizenship to the specific individual, the Draft Articles often speak of “attribution” of citizenship rather than option to acquire one. While respect for the will of the individual is an important principle, in order to achieve the desired effect it needs to be coupled with appropriate accessible information and accessible administrative procedures, as well as flexible deadlines. Individuals may not be rendered stateless due to obstacles they may encounter while trying to express their will to become citizens. In other words, the practicalities surrounding the respect for the will of an individual should not become an obstacle to accessing citizenship.

3.3 Recommendations

While modern independent Uzbekistan is almost three decades old, the processes of the determination of core citizenry is still ongoing, and the country is still dealing with the consequences of the dissolution of the USSR on the legal status of its citizens, residents, and compatriots. Therefore some of the general principles about nationality in the context of state succession are still applicable.

Uzbekistan has shown a broad commitment to fundamental values of non-discrimination on the basis of ethnicity when determining its core citizenry, while allowing for the facilitated access to citizenship of “compatriots”. Difficulties surrounding an inflexible and incomplete system of address registrations created obstacles for many individuals in Uzbekistan to furnish evidence necessary to access citizenship, but the government has been gradually addressing such challenges with tremendous success, and is continuing to do so.

The following recommendations can be made:

-
- 1 It is important to ensure that individuals who are factually long term residents in Uzbekistan are able to access citizenship, even if they lack the required ‘propiska’, if necessary through accessible and swift judicial proceedings, or especially organised administrative outreach campaigns.
 - 2 The process of dealing with the consequences of state succession in terms of determination of core citizenry are often intertwined with equivalent processes in other successor states of the Soviet Union, most prominently in the territories of the closest neighbours in Central Asia. Regional cooperation is crucial in carrying the shared responsibility of ensuring a citizenship status for everyone in the region.
 - 3 It may be useful to investigate whether the clause that requires individuals to express a wish to become citizens of Uzbekistan in practice forms an obstacle to (timely) access to citizenship by those who would want it. For example, whether individuals are aware of how the wish ought to be expressed, and whether the bureaucratic procedures to do so are easily accessible for all target groups. In this context it may be relevant to look further into the question of whether the citizenship is acquired after the expression of the wish to become a citizen, or whether the person is considered as having always been a citizen of Uzbekistan, namely with retroactive effect.
 - 4 It may be useful to investigate whether there are regions or specific populations where awareness about the required steps to be taken to acquire Uzbek nationality is lacking, and if so, conduct information campaigns, combined potentially with administrative action outreach.

4. PREVENTION OF STATELESSNESS

4.1 Acquisition at Birth

Acquisition of citizenship of Uzbekistan at birth

Uzbekistan's mode of acquisition of citizenship at birth is best described by the *jus sanguinis* principle – citizenship is passed on from the parent to a child.

Article 14 on 'Acquisition of citizenship of the Republic of Uzbekistan by birth' reads as follows:

A child, regardless of place of birth, acquires citizenship of the Republic of Uzbekistan by birth, if at the time of birth:

- a) both parents (single parent) are citizens of the Republic of Uzbekistan;*
- b) one of his parents is a citizen of the Republic of Uzbekistan, and the other parent is a stateless person or recognized as missing or his whereabouts are unknown;*
- c) one of his parents is a citizen of the Republic of Uzbekistan, and the other is a citizen of a foreign state.*

In the case provided for in paragraph "c" of the first part of this article, a child shall acquire the citizenship of the Republic of Uzbekistan only at the request of the parent – a citizen of the Republic of Uzbekistan or other legal representatives.

A child born on the territory of the Republic of Uzbekistan whose parents (single parent) are stateless persons acquires citizenship of the Republic of Uzbekistan by birth.

A child located on the territory of the Republic of Uzbekistan, both of whose parents are unknown, is a citizen of the Republic of Uzbekistan.

In the event of the establishment or recognition of paternity or motherhood of a child whose father or mother is a citizen of the Republic of Uzbekistan, the child acquires citizenship of the Republic of Uzbekistan regardless of place of birth.

The *ius soli* acquisition of citizenship at birth is explicitly excluded in Citizenship Law: Article 15 reads:

A child born on the territory of the Republic of Uzbekistan whose parents (single parent) at the time of his birth are citizens of a foreign state or one of the parents is a foreign citizen and the other a stateless person does not acquire citizenship of the Republic of Uzbekistan by birth.

Moreover, the principles of non-discrimination on the basis of gender are explicitly guaranteed in Article 5 of the Law on Citizenship of Uzbekistan.

International Standards

Prevention of statelessness at birth is addressed under the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Article 1 of the Convention tackles prevention of statelessness among children born in the territory of the Contracting State:

1. A Contracting State shall grant its nationality to a person born in its territory who would otherwise be stateless. Such nationality shall be granted:

- (a) at birth, by operation of law, or*
- (b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this Article, no such application may be rejected.*

A Contracting State which provides for the grant of its nationality in accordance with sub-paragraph (b) of this paragraph may also provide for the grant of its nationality by operation of law at such age and subject to such conditions as may be prescribed by the national law.

2. A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with sub-paragraph (b) of paragraph 1 of this Article subject to one or more of the following conditions:



- (a) that the application is lodged during a period, fixed by the Contracting State, beginning not later than at the age of eighteen years and ending not earlier than at the age of twenty-one years, so, however, that the person concerned shall be allowed at least one year during which he may himself make the application without having to obtain legal authorization to do so;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period as may be fixed by that State, not exceeding five years immediately preceding the lodging of the application nor ten years in all; that the person concerned has neither been convicted of an offence against national security nor has been sentenced to imprisonment for a term of five years or more on a criminal charge; that the person concerned has always been stateless.

Article 2 of the Convention aims to prevent statelessness among children whose parentage is unknown:

A foundling found in the territory of a Contracting State shall, in the absence of proof to the contrary, be considered to have been born within that territory of parents possessing the nationality of that State.

Finally, Article 4 of the Convention aims to prevent statelessness among children born to citizens of the Contracting State:

1. A Contracting State shall grant its nationality to a person, not born in the territory of a Contracting State, who would otherwise be stateless, if the nationality of one of his parents at the time of the person's birth was that of that State. If his parents did not possess the same nationality at the time of his birth, the question whether the nationality of the person concerned should follow that of the father or that of the mother shall be determined by the national law of such Contracting State. Nationality granted in accordance with the provisions of this paragraph shall be granted:

- (a) at birth, by operation of law, or
- (b) upon an application being lodged with the appropriate authority, by or on behalf of the person concerned, in the manner prescribed by the national law. Subject to the provisions of paragraph 2 of this Article, no such application may be rejected.

2. A Contracting State may make the grant of its nationality in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article subject to one or more of the following conditions:

- (a) that the application is lodged before the applicant reaches an age, being not less than twenty-three years, fixed by the Contracting State;
- (b) that the person concerned has habitually resided in the territory of the Contracting State for such period immediately preceding the lodging of the application, not exceeding three years, as may be fixed by that State;
- (c) that the person concerned has not been convicted of an offence against national security;
- (d) that the person concerned has always been stateless.

In addition, three other Conventions that have already been ratified by Uzbekistan are also relevant for the issue of prevention of statelessness at birth: International Covenant on Civil and Political Rights, Convention on the Rights of the Child, and the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women.

In particular Article 24(3) of the International Covenant on Civil and Political Rights provides that:

Every child has the right to acquire a nationality.

Article 7(1) of the Convention on the Rights of the Child provides:

The child shall be registered immediately after birth and shall have the right from birth to a name, the right to acquire a nationality and, as far as possible, the right to know and be cared for by his or her parents.

Finally, Article 9(2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women reads:

States Parties shall grant women equal rights with men with respect to the nationality of their children.

The 1961 Convention, while being the oldest of these, still provides the most detailed binding legal guidance on how to prevent statelessness. However, its provisions ought to be interpreted in light of other human rights norms, such as that parents should have equal rights in transmitting their nationality to the child, regardless of their gender, and that children should acquire nationality immediately at birth or soon after.

In this context, Action 2 of the Global Action Plan to End Statelessness is also relevant:

Ensure that no child is born stateless

Action 7 on birth registrations is also relevant, and will be examined in the next part that deals specifically with birth registrations.

As an example of best practice from the region, the legislation of Tajikistan on the acquisition of citizenship at birth can be mentioned, which specifically allows for the acquisition of Tajik citizenship by children born on the territory of Tajikistan if that child cannot acquire an alternative citizenship through the parents – also if parents themselves are foreign citizens. Turkmenistan’s legislation is also partially in line with international standards. The Law of Turkmenistan “On Citizenship of Turkmenistan”³¹ recognizes a child born in the territory of the country to foreign parents (or a single foreign parent) as its national when the state of the parents’ (a single parent’s) citizenship does not confer its nationality on the child. However, for this the law contains an additional requirement, namely that the parent(s) must have permanent residence in the territory of Turkmenistan. This requirement is not in line with the 1961 Convention, as any acceptable requirements need to be able the child and not about his or her parents. Moreover, the only type of residence which the child may be required to have in the host state is “habitual residence”, which is a factual concept referring to where the person actually lives, not a concept related to the type of permit which regularises the residence.

³¹ Law on Citizenship of Turkmenistan of 22 June 2013, Article 11, paragraph 1(7).

Best practices and recommendations

The Citizenship Law of Uzbekistan already contains a number of good practices with regard to prevention of statelessness of birth that either do not require any amendments, or require minor adjustments to achieve full compliance with the 1961 Convention:

- 1 No differentiation between the role of the father and the mother in passing on nationality, no gender discrimination.
- 2 Foundlings – however, an alternative formulation may be better to cover cases where some information may be known about one of the two parents, but it is insufficient to ensure the child’s access to a different nationality.
- 3 Citizenship for children born to stateless persons – covers some cases of statelessness of children born in Uzbekistan, but not all. *Ius soli* provision is needed for ‘otherwise stateless’ children born in Uzbekistan. The provision should speak about the statelessness of children – not statelessness of parents. All the criteria need to relate to the child, and not to the parent.
- 4 Strong *jus sanguinis* protection against statelessness for children who have at least one parent with the citizenship of Uzbekistan. However, the requirement that the citizenship of children whose one parent has the citizenship of Uzbekistan and the other is a foreign national is only granted at the request of the parent who is the citizen of Uzbekistan may be too restrictive and lead to instances of statelessness. First of all, the Convention requires there to be a window of opportunity for the child themselves, after reaching the age of majority, to apply for the citizenship, thus being able to access it regardless of the preferences of his or her parents. It is advisable to not set additional conditions on acquisition of citizenship of Uzbekistan through one of the parents, especially in case they are unable to acquire a different citizenship by any means.

4.2 Effects of birth registration on access to citizenship at birth

As the previous section illustrated, prevention of statelessness at birth is closely linked to establishing the place of birth as well as parentage of the child. In that context the procedure of birth registration is central. Lack of birth registration does not in itself lead to statelessness, as the child may in theory be a citizen because, for example, when he or she was born on the territory of a state and the parents are stateless, but the place of birth of the child and the statelessness of the parents may be impossible to prove if birth registration is missing. Thus, lack of birth registration creates evidence deficit when determining citizenship, causing in practice statelessness-like conditions for the affected individuals.

That is why Action 7 of the Global Action Plan to End Statelessness specifically addresses the issue of birth registration, by setting out to “Ensure birth registration for the prevention of statelessness”.³² Birth registration is also a central guarantee of the above-quoted Article 7(1) of the Convention on the Rights of a Child, which requires the child to be registered “immediately after birth”. The Global Action plan acknowledges that “it is vital that every child is registered at birth”, but that late birth registrations should also be possible, as children who were not registered right away should not suffer the consequences of not having a birth registration. Therefore, there needs to be an accessible possibility for late birth registrations, and where necessary even outreach campaigns to register older children and adults. In addition, “[b]irth registration needs to be free, accessible and undertaken on a non-discriminatory basis.”³³ It is important that specific provisions are made for the registration of birth of children whose parents lack all the necessary documents, or where the identity of the parents is unknown. While it is important to ensure the accuracy of birth registrations, the bureaucratic process cannot become an obstacle to the registration of births of children, and therefore alternatives for poorly documented birth circumstances need to be explicitly foreseen by the law.

³² UNHCR Global Action Plan to End Statelessness, 2014-2024, Action 7.

³³ UNHCR Global Action Plan to End Statelessness, 2014-2024, Action 7, p. 23.

In Uzbekistan births are registered by authorities of Registration of Acts of Civil Status, and the procedure for birth registration is regulated in the Decision of the Cabinet of Ministers “On Approving the Rules of Registration of Acts of Civil Status” of 14 November 2016. Relevant provisions read:

16. The birth of a child is subject to obligatory registration by the authorities of Registration of Acts of Civil Status at the place of birth or at the place of permanent or temporary residence of parents or one of the parents.

With regard to this provision it is important to note that the words “temporary residence” were added by an amendment in September 2020,³⁴ thus allowing for more flexibility of registering children whose parents did not enjoy the permanent residence status.

17. A request to register birth needs to be made orally or in a written form within a month of the birth of the child. Such a request can be made by the parents, by one of the parents, or under special circumstances also by relatives, neighbours, or other individuals who have been authorised by the parents or one of the parents, as well as by medical personnel, or internal affairs authorities, or social services.

18. Missing the deadline for birth registration is not an obstacle for registering birth.

In such a case the application to register birth of a child under the age of 16, including an indication for the reasons for delaying registration, is submitted to the authorities of Registration of Acts of Civil Status by the parents of the child, one of the parents if they are legally married, or other interested individuals on the basis of an authorisation, or by a person who fulfilling the functions of a parent or an authority of social services.

In such cases the authorities of Registration of Acts of Civil Status requests in addition to the document that confirms the fact of birth also other documents, in accordance with the legislative rules.

If the application to register birth happens after the expiration of the established deadline, the birth is registered in the book of registered acts of births of the current year, while the information about the child: last name, given name, number of the registration, and date – are inscribed alphabetically into the books of the current year, as well as the year of the factual birth of the child.

19. The registration of birth of persons over the age of 16 who were born outside of a medical institution and without medical assistance, with regard to whom there is no medical document confirming birth, is conducted on the basis of a judicial decision.

The registration of births of persons who are 16 years old and older, with regard to whom there is a medical document confirming birth, is conducted on the basis of an application of parents or one of the parents and an application by the person whose birth is being registered.

With regard to rules relating to registration of births of persons over 16, it is important to note that the rules have been relaxed by an amendment of August 2020, where such registrations can happen without judicial decision, presuming there is a document from a medical institution confirming the birth.³⁵

With regard to the requirements on the medical certificate that ought to be issued at the time of birth, on the basis of which the birth registration is to happen, the Regulations state the following:

For the registration of birth a medical certificate confirming the birth of the child, the passports of the parents or other documents relating to the passports, a certificate of marriage or an application for establishment of paternity, or an application by the mother who is unmarried.

In the medical certificate about the birth of the child the following information needs to be indicated:

Family name, given name, patronymic, place of residence, date of birth, ethnicity, citizenship, marital status, and level of education of the mother;

³⁴ Ministerial Decree of 28 September 2020 Nr. 593.

³⁵ Ministerial Decree of 28 September 2020 Nr. 593.

Time, date and place of birth, sex, weight, and height of the child;

Pregnancy term, and the number of the current pregnancy in relation to former pregnancies;

The vitals (breathing, heartbeat, pulse of umbilical cord, involuntary muscle contractions);

Time when the medical certificate was issued, its number, and the name of the medical institution.

The medical certificate is signed by the authority of the medical establishment and is validated with a stamp.

This section of the regulation lists the requirements to the medical certificate which can form basis for the registration of birth. These requirements are rather specific, and further research may be needed as to the exact purpose of including various details, and whether the collection and registration of that data achieves the desired purpose. For example, whether the registration of data on ethnicity or level of education is strictly necessary, whether the risk of indirect instances of discrimination may be mitigated by leaving out this data, and relying on other data for the accuracy of registrations. Indirect discrimination may also in practice affect access to citizenship by groups that may be (subconsciously) perceived as less desirable citizens by decision makers.

The regulations also make it clear that birth registration can happen in the context of lack of a (fully compliant) medical certificate:

The registration of the birth of a child who was born outside of a birthing home and without medical assistance, is conducted on the basis of a medical certificate issued by the district doctor (or paramedic, or obstetrician).

The basis for issuing a medical certificate on such basis is a document, put together with the participation of witnesses of the birth of a child from the given mother and confirmed by the district doctor (or paramedic, or obstetrician).

The medical certificate is attached to the entry about the birth of the child.

It may be useful to also specify in the national legislation how can a birth be registered if a medical certificate is not available at all, and/or if there have been no witnesses to the birth.

With regard to registering a child whose one or both parents lack identity documents, the Regulations state the following:

In special circumstances, when the document confirming the identity of one of the parents, the authorities of Registration of Acts of Civil Status cannot deny registration of birth. In such cases the information about the father or mother who does not have documents are indicated on the basis of a marriage certificate or about birth of preceding children.

When documents about the identities of both parents are lacking, the registration of the birth of the child is conducted on the basis of a written request from a medical institution or from social services.

This section indicates that if both parents are undocumented, they are unable to register the child on their own, but need cooperation from a medical institution or from social services. Further research may be needed to establish whether this forms a practical obstacle to the registration of births of children born to undocumented parents.

Furthermore the regulations specify how the birth of a foundling ought to be registered:

The registration of birth of a found (abandoned) child is done on the basis of an application of an internal affairs authority, social services, an administrative institution where the child is placed, or a medical institution. The person who founds the child should inform the internal affairs authorities or regional social services within twenty four hours.

The internal affairs authorities, social services, administrative or medical institutions where the child is placed should, within seven working days from the time of discovery of the child, apply to the authorities of Registration of Acts of Civil Status to register the found (abandoned child).

The application for registration of birth of a found (abandoned) child ought to be accompanied with the following documents:

A document from the internal affairs authorities or social services, written at the time of finding the child, about the time, place and condition of the child when found;

A note (statement) of a medical establishment about the age, sex, weight, and height of the found (abandoned) child.

Information about the surname, last name and ethnicity of the parents are included in the birth certificate of the found (abandoned) child on the basis of a statement of the authorities listed above. In such a case, the last name of the child and of the individuals indicated as parents should be spelled identically.

Registration of a child abandoned by the mother is done not later than 7 days after the abandonment, on the basis of a statement of a medical authority in which the child is placed, or social services responsible for the region where the child is located. Application for the registration of a child abandoned by the mother ought to be accompanied by the following documents:

A document about birth, according to the prescribed format, issued by the medical institution where birth was given, or where the mother appealed to after birth;

A certificate about abandonment of the child, issued by the medical institution where the child was left.

Information about the name, family name, and ethnicity of the parents is included into the entry about the birth of the child abandoned by the mother on the basis of statements of the abovementioned institutions. In such a case, the last name of the child and of the individuals indicated as parents should be spelled identically.

Existence of a specific procedure for registering the births of children with uncertain parentage is crucial. In light of access to citizenship for foundlings, it may however be counter-productive to enter uncertain data about the parents, for example information about the mother who has abandoned the child, and whose identity may not be verified. The provision of the Citizenship Law on acquisition of the citizenship of Uzbekistan by foundlings reads:

A child located on the territory of the Republic of Uzbekistan, both of whose parents are unknown, is a citizen of the Republic of Uzbekistan.

The wording of the provision indicates that a foundling can only access the citizenship of Uzbekistan if parents are “unknown”. The extent to which information may be recorded about the abandoning parents may disqualify such child from having “unknown” parents, as according to the documents their identity may be known. However, such a parent, even if technically “known”, is not present in the child’s life, it may be impossible to ensure the child acquires the citizenship of Uzbekistan or of another state through the parent. Therefore for the sake of access to citizenship it may be better to avoid speculative or unverified data about parents who have abandoned a child early in life, or at least exclusion of such data from identity documents of the child (while perhaps registering it in another form in the files of internal affair authorities – to facilitate potential reunification later if relevant). Further research may be needed whether registration of information about parents inhibits any children from making use of the foundling provision to access the citizenship of Uzbekistan, and rendering such children stateless.

Overall, an important good practice regarding birth registration in Uzbekistan is that the regulation directly addresses situations of lack of documentary evidence, in particular if there has been no medical institution involved in the process of birth, if the parents lack identity documents, or if information about the parents is lacking altogether. The authorities are instructed how to go about such cases.

Similarly, the Regulations address the issue of late registrations, stating clearly that late registration should not form an obstacle to registering birth, and indicating how the birth can be registered in various circumstances of late registration.

However, not all the cases of lack of documentation are covered in the Regulations. For example, the regulations indicate that if one of the parents is undocumented, the registration of birth ought to happen on the basis of a marriage certificate or of registration of birth of preceding children. However, undocumented parents may not be legally married and not have any prior children, or the parent may be a single undocumented mother. The Regulations also do not address specifically peculiarities of registering the birth of a child of stateless parent or parents. It is presumed that the registration happens



on the same basis as for nationals. However, further research may be needed to establish whether this is indeed the case in practice, and whether stateless persons or foreigners may not experience additional bureaucratic or practical obstacles in the registration of the births of their children in Uzbekistan. If such obstacles exist, it may be necessary to include specific provisions in the Regulation of birth registrations to address potential challenges.

It is therefore important to ensure that the practice of birth registrations in fact gives implementation to the principle that registration of births is compulsory, and cannot be denied due to lack of documentation. In this context an important good practice need to be highlighted when Uzbekistan conducted a countrywide campaign to identify and register cases of unregistered births, marriages and deaths, which was launched in 2018 at the initiative of the President of Uzbekistan.³⁶ During this initiative 17938 unregistered births were identified as of mid-2019, out of which 14799 were registered and provided with birth certificates, while remaining cases are addressed through other legal mechanisms.

4.3 Requirement to Renounce Former Nationality in Order to Naturalise

Requirement to renounce former citizenship in order to naturalise in Uzbekistan

Article 19 of the Law on Citizenship regulates access to the citizenship of Uzbekistan through naturalisation:

The general procedure for admission to the citizenship of the Republic of Uzbekistan is carried out in relation to a citizen of a foreign state or a stateless person, if he:

- a) issued an exit from the citizenship of a foreign state;*
- b) from the date of obtaining a residence permit for a stateless person until the day of applying for citizenship of the Republic of Uzbekistan, he has been permanently residing in the territory of the Republic of Uzbekistan for five years continuously;*
- c) has a legal source of livelihood;*

³⁶ Conference Minutes of 2nd Regional Conference on the Right to Legal identity and Prevention of Statelessness, “Leaving no one behind at birth”, 5-6 September 2019, held in Nur-Sultan, Kazakhstan, p. 9.

d) undertakes to comply with the Constitution of the Republic of Uzbekistan;

e) speaks the state language to the extent necessary for communication. The procedure for determining the level of knowledge of the state language is approved by the Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan.

The condition provided for in paragraph “b” of the first part of this article does not apply to a stateless person who is married to a citizen of the Republic of Uzbekistan and after marriage has been continuously living with his spouse in the territory of the Republic of Uzbekistan for three years.

At the same time, the period of residence on the territory of the Republic of Uzbekistan is considered continuous if a stateless person travelled outside the Republic of Uzbekistan for a total of no more than one hundred eighty-three days within one year.

International Standards

Article 7(2) of the 1961 Convention provides:

[a] national of a Contracting State who seeks naturalization in a foreign country shall not lose his nationality unless he acquires or has been accorded assurance of acquiring the nationality of that foreign country.

Even though this Article technically concerns states who release a citizen from their citizenry in order to pursue naturalisation abroad, it also expresses the flipside expectation on the state that accepts a new citizen through naturalisation to not require the renunciation of the former nationality without a guarantee of an immediate acquisition of the new citizenship.

In this context the UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020 are also relevant:

Where a Contracting State does not permit its naturalized citizens to hold another nationality, it is strongly encouraged to allow for a grace period of not less than one year immediately after naturalization during which an individual may renounce their first nationality. Requiring an individual to renounce his or her first nationality before they are naturalized as a citizen of a Contracting State may cause a situation where the person seeking naturalization is temporarily stateless while the naturalization procedure is ongoing.³⁷

Recommendations

It appears on the basis of points (a) and (b) of Article 19 that individuals who seek naturalisation in Uzbekistan may be required to renounce their citizenship and become stateless for a period of at least five years before being able to access the citizenship of Uzbekistan. Such a requirement, which in fact requires the creation of a prolonged situation of statelessness as a legal pre-condition for accessing the citizenship of Uzbekistan, goes against the spirit of international efforts to prevent and reduce the instances of statelessness. Individuals have the right to change their nationality, and should be able to do so “seamlessly” – transitioning from one citizenship to another without experiencing a period of statelessness in between. Considering that many states do not allow renunciation of their citizenship unless an alternative citizenship has been secured, this requirement would make it practically impossible for citizens of such states to ever naturalise in Uzbekistan – merely because their state of origin is complying with international standards on statelessness. In order to avoid the situations of statelessness in the context of naturalisation, UNHCR even recommends allowing for a deadline to renounce former nationality after the new nationality has already been acquired. Requiring renunciation of foreign citizenship five years prior to accessing the citizenship of Uzbekistan is a significant gap in light of this recommendation.

³⁷ UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020, para 26.

It must also be noted that Article 19 of the Law on Citizenship exempts spouses of Uzbekistan citizens from the requirement to reside in Uzbekistan as a stateless person, and merely requires that three years since the marriage has been entered into both spouses reside together in Uzbekistan. Moreover, Article 20 that regulates acquisition of citizenship by compatriots – individuals with links to Uzbekistan through descent – does not require renunciation of foreign nationality until the guarantee of acquisition of the citizenship of Uzbekistan has been issued.

In accordance with Guidelines Nr. 5 mentioned above, it would be recommendable to replace the current residency requirement with a requirement to reside on the basis of any legal permit, and not a permit for stateless persons specifically. Subsequently, the newly naturalised citizens may be required to renounce their former nationality within a year after having been accepted into the citizenry of Uzbekistan. Alternatively, Uzbekistan may choose to adopt the same policy that is already in place for compatriots for all the naturalisation candidates, namely issuing a guarantee of acquisition of citizenship of Uzbekistan before requiring the renunciation of a foreign citizenship.

4.4 Loss of nationality of Uzbekistan

Guarantee against loss as a result of marriage or divorce

Article 8 of the Citizenship Law of 2020 reflects an important international norm against gender discrimination, namely that the citizenship status should not alter as a result of marriage or divorce:

The marriage of a citizen of the Republic of Uzbekistan with a citizen of a foreign state or a stateless person, as well as the dissolution of such a marriage, does not entail a change in the citizenship of the spouses.

Changing the citizenship of the Republic of Uzbekistan by one of the spouses does not entail a change in the citizenship of the other spouse.

Article 8 represents a good practice of Uzbekistan in this area, and implements obligations that stem from Article 5(1) of the 1961 Convention, as well as Article 9 of the Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

Loss due to residence abroad

In 2017, the UNHCR notes

[the] Citizenship Law of Uzbekistan does not contain adequate safeguards to prevent statelessness, including through provisions on the loss of citizenship which can occur even if the person does not have any other nationality.³⁸

The decisions of the Commission on the loss of Uzbek citizenship continue to affect thousands of Uzbek nationals residing in the bordering countries and beyond. In the event of loss of citizenship, these individuals become stranded in foreign countries, unable to extend or obtain Uzbek passports or return to Uzbekistan. They are also unable to obtain statelessness status in their country of residence in the absence of written confirmation from Uzbek authorities that they are no longer considered Uzbek citizens, since responses to inquiries on their citizenship status are subject to long delays or are not answered by the Uzbek authorities. The elimination of provisions on the loss of citizenship due to prolonged residence abroad without consular registration would greatly alleviate issues of statelessness in the region. Moreover, loss and deprivation of nationality should only take place with full procedural guarantees in accordance with international standards, including the right to a fair hearing. It is essential that the decisions of the body concerned be binding on the executive power.³⁹

Now, the new Citizenship Law of 2020 in its Article 9 provides:

Residence of a citizen of Republic of Uzbekistan abroad does not lead to the termination of citizenship of Uzbekistan

³⁸ UNHCR 'Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 30th Session UZBEKISTAN', October 2017, p. 3.

³⁹ UNHCR 'Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 30th Session UZBEKISTAN', October 2017, p. 4.

At the same time, by virtue of Article 25, citizenship can still be lost if a person who resides abroad has not registered with the consular authorities within seven years, without a good reason.

It is commendable that in Uzbekistan the loss of citizenship due to residence abroad is subject to a generous deadline of seven years, as opposed to a much shorter three year deadline enforced under the previous citizenship law.⁴⁰ It is also important that the responsible authorities are able to review each case individually, and determine whether the affected person had good reasons for failing to register, and thus avoiding the loss of citizenship which results in statelessness. However, in order for the provision to be fully in line with the 1961 Convention, additional conditions would need to apply.

The relevant international standard is codified in Article 7 of the 1961 Convention provides:

3. Subject to the provisions of paragraphs 4 and 5 of this Article, a national of a Contracting State shall not lose his nationality, so as to become stateless, on the ground of departure, residence abroad, failure to register or on any similar ground.

4. A naturalized person may lose his nationality on account of residence abroad for a period, not less than seven consecutive years, specified by the law of the Contracting State concerned if he fails to declare to the appropriate authority his intention to retain his nationality.

Thus, according to the 1961 Convention it is therefore acceptable to render a citizen stateless after residence abroad for 7 years, but only if that citizen acquired the citizenship through naturalisation. Moreover, there needs to be an opportunity to declare his or her wish to remain a citizen, in which case loss does not take place. Since the Law of Uzbekistan provides for loss of citizenship for all citizens who find themselves in a situation of residing abroad for over 7 years without registration with the relevant consular authorities, without distinguishing between naturalized citizens and citizens who acquired their citizenship differently, this provision would need to be altered in order to fully comply with the requirements of the 1961 Convention.

One option for Uzbekistan would be to provide that only naturalised citizens lose their citizenship under such circumstances. However, UNHCR Guidelines Nr. 5 caution against such solutions, for the following reasons:

Under Article 7(4) of the 1961 Convention, a person may in certain limited circumstances lose nationality such that they would become stateless. Article 7(4) provides that “[a] naturalized person may lose his nationality on account of residence abroad for a period, not less than seven consecutive years, specified by the law of the Contracting State concerned if he fails to declare to the appropriate authority his intention to retain his nationality.” As an exception to the general prohibition of loss of nationality resulting in statelessness, this provision should be applied restrictively.

The first condition of Article 7(4) of the 1961 Convention is that the person concerned must be a naturalized person. This makes naturalized citizens more vulnerable to loss of nationality resulting in statelessness than citizens by birth. [...] Given that many naturalized citizens are likely to be from minority groups (for example, ethnic or religious minorities), Contracting States should exercise caution in the application of Article 7(4) with respect to potential indirect discrimination against minority groups.

The second condition of Article 7(4) of the 1961 Convention is that the naturalized person must have resided abroad for a period of “not less than seven consecutive years.” As a matter of good practice, and in accordance with the object and purpose of the 1961 Convention, the individual concerned should not lose nationality so as to become stateless if they do not have permanent residence in the State abroad and enjoy all the rights attached to permanent residence, including the right to seek naturalization, as appropriate.

The third and fourth conditions of Article 7(4) of the 1961 Convention are that the person must have “fail[ed] to declare to the appropriate authority his intention to retain his nationality”; and that the Contracting State has specified in its domestic laws that loss of nationality may occur on the grounds laid out in Article 7(4), even if it would

⁴⁰ See Law on Citizenship of Uzbekistan of 1992, Article 21(2).



result in statelessness. Resolution III of the Final Act of the 1961 Convention “[r]ecommends that Contracting States making retention of nationality by their nationals abroad subject to a declaration or registration ... take all possible steps to ensure that such persons are informed in time of the formalities and time-limits to be observed if they are to retain their nationality.” A Contracting State should also, as a matter of good practice, seek the written acknowledgement of receipt of such information from the individual concerned before it considers that individual to have lost nationality under Article 7(4) of the 1961 Convention.

Particular attention must be paid to loss of nationality resulting in statelessness being proportionate to the pursuit of the aim of Article 7(4) of the 1961 Convention. The aim of Article 7(4) is to preserve a Contracting State’s ability to ensure that its nationals maintain an effective connection to it. The notion of what constitutes an effective connection to a State has

changed since the drafting of the 1961 Convention. Society has evolved such that people are much more mobile, and it is no longer unusual for a person to habitually reside in a country other than their country of citizenship. Contracting States are encouraged to take these developments into account when applying Article 8(2). The obligation all States have to balance their interests with those of the individual significantly narrows the circumstances in which loss of nationality resulting in statelessness is permissible under Article 7(4). This is because the consequences of statelessness for the individual are extremely severe compared with the consequences to a State if its nationals abroad do not declare or register their intention to preserve their connection to the State.⁴¹

Thus, contemporary UNHCR guidance of 2020 on the implementation of the 1961 Convention does not consider it to be good practice to distinguishing among citizens based on how their citizenship was acquired. It may result in violation of non-

⁴¹ UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020.

discrimination principles. The Law of Uzbekistan therefore currently forms a good practice for not drawing such distinctions, but does violate the 1961 Convention by allowing loss of citizenship of Uzbekistan for everyone who resides abroad for 7 years without registration.

Another solution for achieving compliance with the 1961 Convention on this point would be to limit loss of citizenship only to cases that do not result in statelessness, or indeed – not provide for the loss of citizenship as a result of residence abroad at all, in line with the principle declared in Article 9 of the Law on Citizenship. The Guidelines point out that loss of citizenship due to residence abroad is becoming an increasingly inappropriate measure in the context of the contemporary world that is characterised by high flows of migration. If the provision of loss of citizenship due to residence abroad is retained in national law, the UNHCR establishes high standards as to the information that needs to be provided to the relevant citizens about exact actions they need to pursue in order to retain their citizenship, and that the state proactively ensures that the loss does not happen due to lack of awareness.

Other grounds for loss that may result in statelessness

Other grounds for loss of citizenship of Uzbekistan that may result in statelessness are contained in Article 25 of the Law on Citizenship:

The citizenship of the Republic of Uzbekistan shall be lost:

- a) *as a result of the person's enlisting in the military service, in the service of the security organs, law enforcement agencies, state authorities and government bodies;*
- b) *if the person permanently residing abroad has not entered the permanent consular register for seven years without good reason;*
- c) *if the admission to the citizenship of the Republic of Uzbekistan is carried out as a result of the provision of knowingly false information or forged documents;*
- d) *if the person has caused substantial harm to the interests of society and the state, engaging in activities in favor of a foreign state, or by committing crimes against peace and security;*

- e) *if a person voluntarily acquires the citizenship of a foreign state;*
- f) *if a person acquired the citizenship of a foreign state by birth or by the citizenship of a parent – a citizen of a foreign state at a minor age and did not apply for exit from citizenship of a foreign state upon reaching the age of twenty-one years.*

A person's loss of citizenship of the Republic of Uzbekistan does not entail a change in the citizenship of his wife (her husband) and child (children).

The corresponding international norms on prevention of statelessness in the context of loss of citizenship can be found in Articles 7 and 8 of the 1961 Convention:

Article 7

[...]

2. A national of a Contracting State who seeks naturalization in a foreign country shall not lose his nationality unless he acquires or has been accorded assurance of acquiring the nationality of that foreign country.

[...]

6. Except in the circumstances mentioned in this Article, a person shall not lose the nationality of a Contracting State, if such loss would render him stateless, notwithstanding that such loss is not expressly prohibited by any other provision of this Convention.

Article 8

1. A Contracting State shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless.

2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a person may be deprived of the nationality of a Contracting State:

(a) in the circumstances in which, under paragraphs 4 and 5 of Article 7, it is permissible that a person should lose his nationality;

(b) where the nationality has been obtained by misrepresentation or fraud.

3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a Contracting State may retain the right to deprive a person of his nationality, if

at the time of signature, ratification or accession it specifies its retention of such right on one or more of the following grounds, being grounds existing in its national law at that time:

(a) that, inconsistently with his duty of loyalty to the Contracting State, the person (i) has, in disregard of an express prohibition by the Contracting State rendered or continued to render services to, or received or continued to receive emoluments from, another State, or (ii) has conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State;

(b) that the person has taken an oath, or made a formal declaration, of allegiance to another State, or given definite evidence of his determination to repudiate his allegiance to the Contracting State.

4. A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body.

Other modes of loss of the citizenship of Uzbekistan fall within the exceptions allowed by the 1961 Convention and would not require adjustments in order for Uzbekistan to comply with the Convention. However, it must be borne in mind that, according to the Guidelines Nr. 5, 'these provisions employ restrictive language and, as exceptions to a general rule, they are to be interpreted narrowly'.⁴² The general rule referred to by the guidelines is the overarching goal to reduce the number of cases of statelessness, and therefore best practices are considered those that do not allow, or otherwise heavily limit, any type of loss of citizenship that potentially results in statelessness.

Moreover, further research may be useful to determine whether the practice of loss of citizenship have relevant procedural guarantees, and whether an appeal to a judicial body with a possibility of fair hearing is available.

Voluntary renunciation

The Citizenship Law of Uzbekistan allows for voluntary renunciation of citizenship of Uzbekistan, even if that results in statelessness.⁴³ The 1961 Convention in principle requires State Parties to make renunciation of nationality conditional on the person possessing or acquiring another nationality.⁴⁴ However, Article 7 of the 1961 Convention also stipulates that the prohibition on voluntary renunciation of citizenship that results in statelessness 'shall not apply where their application would be inconsistent with the principles stated in Articles 13 and 14 of the Universal Declaration of Human Rights', those principles being the freedom of movement, the freedom to leave one's own country, and the freedom to seek asylum. The 1961 Convention thus combines concern for creation of cases of statelessness that result from voluntary renunciation of citizenship with respect for the freedom of individuals to distance themselves with one's own country. In order not to be in violation with the 1961 Convention Uzbekistan may need to supplement the regime for citizenship renunciation with additional guarantees. For example, facilitated restoration of the citizenship of Uzbekistan for individuals who ended up stateless may be appropriate.⁴⁵

⁴² UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020, para 46.

⁴³ Article 24 and 25 of the Law on Citizenship.

⁴⁴ Article 7 of the 1961 Convention.

⁴⁵ See more below in section on 'Restoration of Citizenship'.

5. REDUCTION OF STATELESSNESS

5.1 Ensuring stateless persons with a connection to Uzbekistan can access citizenship of Uzbekistan

Uzbekistan has been gradually enabling access to its citizenship for stateless persons living in its territory. In 2017, the UNHCR wrote the following

the new Uzbek President granted nationality to 179 stateless persons, and naturalized additional 997 stateless persons in February 2017.⁴⁶

Since then, the new Citizenship Law of 2020 introduced a provision that enable access to citizenship for large groups of resident stateless individuals – namely those who settled in Uzbekistan before 1995. This provision is estimated to affect around 50 000 stateless persons.⁴⁷ Furthermore, next round of amendments intends to provide access to citizenship for all stateless persons who settled in Uzbekistan before 2005, which is estimated to bring citizenship to an additional 20 000 stateless persons, thus resolving around 70 000 statelessness cases in total in just a few years. These developments can be applauded in light of Action 1 of the Global Action to End Statelessness to ‘Resolve existing major situations of statelessness’, as well as Action 8 to ‘Issue nationality documentation to those with entitlement to it’. Follow up research to these legislative measures may be advisable to ensure no practical administrative obstacles prevent the target groups from accessing the citizenship of Uzbekistan.

5.2 Restoration of citizenship

The Law of Uzbekistan foresees the possibility to restore the citizenship of Uzbekistan after it has been lost. Article 22 of the Citizenship Law reads:

A person who was previously a citizen of the Republic of Uzbekistan has the right to apply for restoration of citizenship of the Republic of Uzbekistan if it has not been lost in accordance with paragraphs a and d of the first part of Article 25 of this Law. The application shall indicate the reasons for the termination of citizenship of the Republic of Uzbekistan.

[...]

Restoration of citizenship of the Republic of Uzbekistan more than once is not allowed.

While there is no hard binding legal obligation in the 1961 Convention to restore the citizenship of former citizens who have ended up stateless, UNHCR strongly advises to provide for such possibility.⁴⁸ In particular in case where individuals renounce their citizenship with the intention of naturalising abroad, but the naturalisation fails. In this context it is advisable to ensure that the procedure for the restoration of citizenship is not unduly burdensome, and perhaps revise the limitation of the possibility to restore the citizenship only once so that the limitation does not apply to stateless persons. While the number of individuals who are stateless and who would appeal to the procedure of restoring their citizenship of Uzbekistan more than once is unlikely to be significant, the symbolic value of the legal provision that ensures no former citizens are left stateless would result in a good practice.

⁴⁶ UNHCR ‘Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights’ Compilation Report Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 30th Session UZBEKISTAN’, October 2017, p. 4.

⁴⁷ UNHCR, ‘Uzbekistan to end statelessness for 50,000 people’, Press Release, 12 March 2020, available here: <https://bit.ly/3avGAhi> [accessed on 24 May 2021].

⁴⁸ UNHCR GUIDELINES ON STATELESSNESS NO.5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness of May 2020, para 83.

6. IDENTIFICATION OF STATELESS PERSONS

Identification of stateless persons is an important objective of the international regime on statelessness. Even though there is no explicit obligation to identify stateless persons in the 1954 and 1961 Conventions, it is generally agreed that obligations contained in these conventions to prevent and reduce statelessness, as well as to protect stateless persons, would not be possible to fulfil without identification of stateless persons.⁴⁹

The discussion on the identification of stateless persons is closely linked to the discrepancies between the definition of a stateless person in the law of Uzbekistan and under international law. The international guidance on identification of stateless persons and the statelessness determinations procedures is closely linked to the international definition of a stateless person. It would be inapplicable in Uzbekistan until the definitions are aligned.

Statelessness identification is reflected in two actions of the Global Action Plan, in particular Action 6: Grant protection status to stateless migrants and facilitate their naturalization, and Action 10: Improve quantitative and qualitative data on stateless populations.

Action 6 is discussed in more detail in Part 5 on Protection of Stateless Persons. Here it suffices to mention that identification of who is stateless is crucial before statelessness-specific forms of protection can be provided.

Action 10 refers to data-gathering on statelessness. Due to the nature of statelessness as a negative legal status, referring to the lack of a citizenship status, it may often be poorly documented and go unnoticed in society. Many states do not know the scope of the statelessness problem within their territories. Uzbekistan gathers important statistical

data on stateless persons within its territory who are former citizens of the Soviet Union and who have a permanent residence status in Uzbekistan. Further research is needed to establish whether any statistics is available, and how can additional information be gathered, on potentially stateless persons within the territory of Uzbekistan who perhaps do not enjoy legal residence, and whose statelessness may have a different origin than the dissolution of the USSR.

Numerous states around the world are working on establishing statelessness determination procedures and aligning their definitions of a stateless person with international standards after having ratified the Statelessness Conventions. It is advisable to not delay the ratification and pursue legislative developments in the field of identification and protection of stateless persons simultaneously.

UNHCR has developed extensive Guidelines and expertise in the field of statelessness status determination in the recent decade, as well as gathered information on best practices in various State Parties to the Conventions across the world. It is therefore advisable to involve the UNHCR at early stages of planning any legislative or administrative measures with regard to procedures for identifying the statelessness status in order to benefit from the organisation's gathered knowledge and advice.

Furthermore, the Law on Citizenship explicitly provides for the possibility to confirm non-belonging to the citizenship of Uzbekistan for stateless individuals with ties to Uzbekistan who reside abroad.⁵⁰ This enables individuals who are in the process of establishing their statelessness abroad to provide documentary evidence of not being a citizen in Uzbekistan. This is an important good practice where Uzbekistan has an exemplary legal provision as well as the practice of its implementation.

⁴⁹ UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons, Geneva 2014.

⁵⁰ Article 44 of the Law on Citizenship.

7. PROTECTION OF STATELESS PERSONS

Stateless persons, as defined under the Law on Citizenship of Uzbekistan, benefit from a range of rights on an equal footing with the citizens of Uzbekistan. For example, the Law on Education in its Article 5 explicitly states that:

Stateless person who permanently reside in the Republic of Uzbekistan have equal rights with the citizens of Uzbekistan for receiving education.

Similarly, the Law on Occupation (Labour Law) in its Article 2 equates stateless persons who permanently reside on the territory of Uzbekistan to the citizens of Uzbekistan for the purposes of application of the law.

Further research is needed to survey major legislation containing information on access to various rights addressed in the 1954 Convention in order to establish compliance of Uzbekistan with the norms concerning each relevant right. Once the definition of the stateless person has been aligned with the international definition, and a procedure for the determination of a statelessness status is being developed, a separate legislative act may be desirable to consolidate guarantees of rights for stateless persons in accordance with the 1954 Convention.

The 1954 Convention on the Status of Stateless Persons contains a number of rights and freedoms that State Parties ought to protect for stateless persons. It creates a minimum standard of protection, with State Parties encouraged to go beyond the minimum standard. Some rights may require equal treatment of stateless persons with citizens, while others equal treatment with foreigners. The obligation to protect some rights may depend on the degree of attachment of a stateless person to the state, such as the obligation to grant equal access to the labour market exists only towards stateless persons who have legal residence in the state. The Handbook on the Protection of Stateless Persons elaborates rules on the degree of protection required with regard to each right.⁵¹

Within the Global Action Plan protection regime for stateless persons also plays a role, in particular in Action 6: 'Grant protection status to stateless migrants and facilitate their naturalization'.

⁵¹ UNHCR Handbook on the Protection of Stateless Persons, Geneva 2014, pp. 45-60.

8. SUMMARY OF BEST PRACTICES AND RECOMMENDATIONS

1. The **right to citizenship**, as well as the right not to be deprived of one's citizenship, is explicitly guaranteed by Law on Citizenship of Uzbekistan of 2020.
2. Strong commitment to the territorial principle when defining the initial body of citizenry around the time of independence resulted in **non-discriminatory citizenship laws** without structural provisions that discriminate on the basis of ethnicity.
3. Citizenship at birth is acquired both through the mother and the father, without **gender discrimination**, and other safeguards are available in Citizenship Law of 2020 preventing gender discrimination, such as prohibition on automatic changes of the citizenship as a result of marriage, divorce, or change of citizenship of a spouse.
4. Explicit **prohibition of loss of citizenship by a child if it results in statelessness**. Same safeguard may be mapped on other instances of citizenship loss in Uzbekistan.
5. Explicit provision on citizenship for **foundlings**. However, an alternative formulation may be better to cover cases where some information may be known about one of the two parents, but it is insufficient to ensure the child's access to a different nationality.
5. Explicit provision exists allowing for **jus soli** acquisition of nationality by children born to stateless parents in Uzbekistan. However, jus soli provision is needed for 'otherwise stateless' children born in Uzbekistan in order to comply with the 1961 Convention.
6. Strong **jus sanguinis** protection against statelessness for children who have at least one parent with the citizenship of Uzbekistan exists in law. However, in case of one foreign parent and one parent with citizenship of Uzbekistan acquisition of the citizenship of Uzbekistan should ideally be automatic where the child is "otherwise stateless".
7. The national **definition of a stateless person** needs to be aligned with the definition of Article 1 of the 1954 Convention. Subsequently, statelessness determination procedures can be developed, for which new legislation will be required.
8. Explicit equation of the stateless persons to citizens in access to **many important socio-economic rights** is a best practice in Uzbekistan. New legislation on statelessness determination procedure which will need to be adopted in the context of accession to two Statelessness Conventions may be used to guarantee all the rights that long-term residence stateless persons are already entitled to, in addition to guaranteeing access minimum protection for stateless persons who are not long-term residents.
9. The requirement to **renounce a foreign citizenship** and reside in Uzbekistan as a stateless person for a prolonged period of time as a condition for naturalisation leads to the creation of statelessness, and should be revisited. It is acceptable to require the renunciation of foreign citizenship in order to naturalise – however, precautions need to be taken that at no point the individual concerned becomes stateless.
10. Ensure that former citizens who have become stateless **can easily restore their citizenship** of Uzbekistan if they so wish.
11. **Birth registrations** are explicitly regulated for cases of undocumented parents as well as for late birth registrations. While specific rules often involve complex evidentiary requirement, especially in cases of single and/or undocumented mothers, the overarching principles dictate that birth registrations are

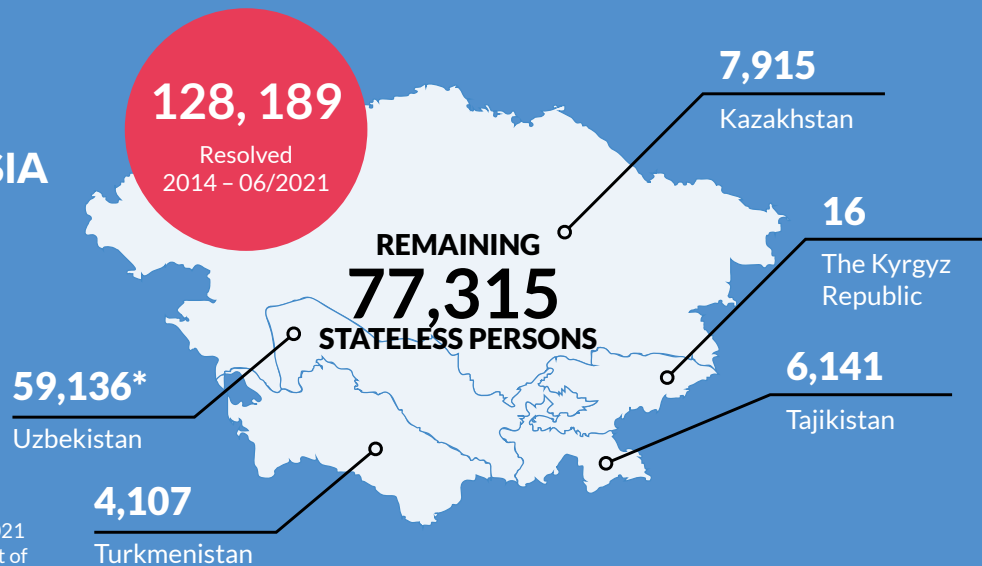
compulsory and may not be denied due to lack of documentation. This is a distinct good practice. Moreover, important campaigns are being conducted to detect and remedy any missing birth registrations in practice.

12. Law on Citizenship of 2020 and the planned amendments that would allow **an estimated 70 000 settled stateless persons to access the citizenship of Uzbekistan** is a central best practice.
13. It is recommendable to continue **regional cooperation and consultations** to resolve any outstanding statelessness situations in the regions.

Suggestions for further research:

1. Investigate **whether settled stateless persons who have the right to citizenship of Uzbekistan by law are in practice able to make use of this right**. Investigate the role of the ‘propiska’ requirement on access to citizenship by factually settled stateless persons. Investigate the use of judicial proceedings to substantiate long-term residence – how effective they are, how often they are relied on, how swift and accessible etc.
2. Investigate whether the clause that requires individuals to express **a wish to become citizens of Uzbekistan** in practice forms an obstacle to (timely) access to citizenship by those who would want it. For example, whether individuals are aware of how the wish ought to be expressed, and whether the bureaucratic procedures to do so are easily accessible for all target groups. Consider whether there are other potential points of improvement for the law and practice on facilitated access to the citizenship of Uzbekistan. A comparative analysis of relevant practices in other Central Asian states could be useful in this context.
3. Investigate which **rights are stateless persons entitled to** by law, and which rights are limited compared to the citizens, including a study whether equal access to rights in law finds reflection in practice. Investigate whether stateless persons have effective access to human rights of general character that every individual in Uzbekistan is guaranteed, regardless of their nationality status. Study instances where law and practice makes a distinction between long-term settled stateless persons, and stateless persons who reside in Uzbekistan temporarily and/or without legal residence rights.
4. Conduct a **detailed study of the national legislation on statelessness and the practice of its implementation**, with the aim of identifying any unclarities or inconsistencies, and recommending further detailed points for improvement on the legislative level, as well as the level of implementation.
5. Investigate the **use of terms “stateless persons” and “persons at risk of statelessness”** both in the national legislation of Uzbekistan, as well as in international normative frameworks in order to establish compliance of national legislation with international norms, as well as applicability of the terminology to the national context of Uzbekistan.
6. A point has been raised during the review process of the report that **Article 6 of the Citizenship Law of Uzbekistan** may require further investigation.
7. Conduct further research into **legal practice and the executive implementation** of relevant legal norms, and expand the current report with references to practice.
8. Present the findings of this Report as well as any follow up studies in the form of **tables and graphs**, clearly illustrating strengths and weaknesses of the statelessness legislation of Uzbekistan, visualising statistical data on legal and executive practice, illustrating areas where reforms are still needed, etc.
9. While the author of this report sees no necessity for Uzbekistan to make **reservations** to either Statelessness Convention when acceding to it, with the exception perhaps of a declaration to retain the possibility to denationalise individuals on the basis of national security, as there are no major inconsistencies that cannot easily be overcome. However, if any provisions of the Conventions case a particular obstacle to the decision of ratifying, it may be worth considering whether any reservations are appropriate.

STATELESS PERSONS IN CENTRAL ASIA



* Statistical data as of June 2021 reported by the Government of Uzbekistan in July 2021

June 2021, UNHCR Central Asia

CUMULATIVE FIGURES OF PERSONS IN STATELESSNESS SITUATION

Since the start of the #IBelong Campaign in 2014 and through 30 June 2021

		Kazakhstan	The Kyrgyz Republic	Tajikistan	Turkmenistan	Uzbekistan	Total
Stateless Persons	I	19,604	135	2,043	3,530 ¹	106,890	132,202
	R	10,772	133	175	7,614 ²	47,754 ³	66,448
Individuals of Undetermined Nationality	I	6,985	13,572	49,833	2,248	NA	72,638
	R	2,336	13,558	45,615	232		61,741

IDENTIFIED

Identification exercise undertaken by the joint work of UNHCR, partners and governmental counterparts.

RESOLVED

The authorities grant nationality to the individual.

¹ Data on Turkmenistan above and in this table is based on partner organization data.

² Number of naturalized persons by the Government of Turkmenistan.

³ Number of naturalized stateless persons by the Government of Uzbekistan.

ПРЕДИСЛОВИЕ

На прошедших выборах Президента Республики Узбекистан 24 октября 2021 года свыше 22 тысяч граждан нашей страны в результате получения гражданства страны впервые реализовали свое право голосовать.

В 2020 году в поддержку заявления Генерального секретаря ООН Антониу Гутерриша по принятию серьезных мер по сокращению количества лиц без гражданства, в Узбекистане 50 тысяч человек получили гражданство страны.¹ Государством был введен порядок предоставления гражданства напрямую лицам без гражданства, постоянно проживающим в нашей стране в течение 15 лет, благодаря которому еще 20 тысяч человек смогут получить гражданство Узбекистана.²

На 46-й сессии Совета ООН по правам человека Президент Республики Узбекистан Шавкат Мирзиёев подтвердил твердую приверженность Узбекистана принятию эффективных мер по сокращению безгражданства.

Случаи безгражданства возникают по разным причинам, включая пробелы в законодательстве, барьеры в правоприменительной практике и недостатки, связанные с миграцией. Как следствие, люди лишаются возможности участвовать в общественных делах и самостоятельно определять свое будущее. Безгражданство затрудняет доступ к основным правам, возможностям и услугам и не позволяет людям в полной мере участвовать в жизни общества. И в свою очередь, лишение человека права на гражданство вызывает множество проблем и страданий, и в результате изоляции от общества.

Безгражданство препятствует социально-экономическому развитию. Кроме того, игнорирование проблемы безгражданства также может привести к эскалации конфликтов или принудительному перемещению.

Присоединяясь к Конвенции ООН 1961 года о сокращении безгражданства, государства-члены демонстрируют свою приверженность защите фундаментального права человека на гражданство. Гражданство гарантирует полное участие человека в жизни общества, в частности осуществление политических и имущественных прав, включая доступ к образованию, трудоустройству и здравоохранению. Гражданство также гарантирует ряд других прав человека, таких как свободное передвижение, въезд и выезд из страны.

Следует отметить, что в 2021 году исполняется 60 лет со дня принятия Конвенции ООН о сокращении безгражданства. На протяжении этих 60 лет все страны мира постоянно борются с этой проблемой.

В частности, в 2014 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) запустило 10-летнюю глобальную кампанию #IBelong по искоренению безгражданства. Для достижения целей кампании #IBelong Глобальный план действий установил руководящую основу, состоящую из десяти действий, направленных на решение ситуаций безгражданства и предотвращение их возникновения в будущем.

¹ Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису // <https://president.uz/uz/lists/view/3324>

² Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису // <https://president.uz/uz/lists/view/4057>

Национальный центр по правам человека Республики Узбекистан в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) по Центральной Азии подготовил сравнительно-правовой анализ национального законодательства и правоприменительной практики в Узбекистане и других странах Центральной Азии. Подготовка этого аналитического отчета базировалась на положениях Конвенции ООН 1954 г. о статусе апатридов и Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

Целью данной публикации является дальнейшее совершенствования национального законодательства и приведение его в соответствие с международными стандартами.

Мы надеемся, что руководство поможет государственным органам и институтам гражданского общества разработать эффективные меры и стратегии в этой области, чтобы лучше отразить итоговые результаты на правовой основе и, таким образом, ликвидировать безгражданство в стране.



Акмал Саидов,

Директор Национального центра Республики Узбекистан по правам человека, академик

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Введение	85
1.1 Справка.....	85
1.2 Введение в проблему безгражданства в Узбекистане	86
1.3 Терминология	87
1.4 Международные стандарты, национальное законодательство и другие источники	88
2. Определение термина «апатрид»	90
2.1 Определение термина «апатрид» в законодательстве Узбекистана и в международном праве	90
2.2 Влияние различий на выполнение международных обязательств в области безгражданства	91
2.3 Опыт других государств и передовые практики	92
3. Определение основы гражданского населения страны	93
3.1 Законодательство Узбекистана по вопросу об определении основы гражданского населения страны	93
3.2 Международные стандарты по вопросу об определении основы гражданского населения страны в контексте государственного правопреемства.....	95
3.3 Рекомендации.....	98
4. Предотвращение безгражданства	100
4.1 Приобретение гражданства по рождению	100
4.2 Влияние регистрации рождения на доступ к гражданству по рождению	104
4.3 Требование об отказе от прежнего гражданства для натурализации.....	109
4.4 Утрата гражданства Узбекистана	110
5. Сокращение безгражданства	116
5.1 Обеспечение доступа к гражданству Узбекистана для апатридов, имеющих связь с Узбекистаном.....	116
5.2 Восстановление в гражданстве.....	116
6. Выявление апатридов	117
7. Защита лиц без гражданства	119
8. Перечень рекомендаций и образцов передовой практики	120

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Справка

Безгражданство в Узбекистане и других странах Центрально-Азиатского региона было в основном вызвано распадом Советского Союза. После обретения Узбекистаном независимости в 1991 году, определенное число бывших граждан СССР оказались в ситуации, при которой они не могли удовлетворить требованиям о подтверждении правовой связи со страной и добиться признания их гражданами Узбекистана. Тем, кто не смог приобрести гражданство других государств-правопреемников, апатридам, были предоставлены виды на жительство, что дало им временный правовой статус в стране с возможностью его продления.¹

В то время как, по имеющимся данным, Узбекистан принимает на своей территории наибольшее количество апатридов в регионе (около 80% от общего количества случаев безгражданства в Центральной Азии),² страна не является участником Конвенции 1954 года о статусе апатридов или Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.

В 2018 году на 30-й сессии Рабочей группы Универсального периодического обзора (УПО) при Совете ООН по правам человека Правительство Республики Узбекистан выразило свою поддержку рекомендациям о ратификации Конвенций 1954 и 1961 годов. В апреле 2019 года УВКБ ООН приняло участие в совместной деятельности страновой команды ООН по разработке Национального плана действий по реализации рекомендаций в рамках УПО в Узбекистане. В связи с необходимостью

и важностью принятия решительных мер, направленных на предотвращение и сокращение безгражданства, страновая команда ООН порекомендовала Правительству страны рассмотреть возможность одновременного присоединения к обеим Конвенциям о безгражданстве и приведения национального законодательства и правоприменительной практики в соответствие с международными стандартами в области прав человека.

Данное сравнительно-правовое исследование национального законодательства и правоприменительной практики в соответствии с положениями Конвенций о безгражданстве направлено на оказание поддержки Правительству Республики Узбекистан в его стремлении присоединиться к Конвенциям о безгражданстве и привести свое законодательство и правоприменительную практику в соответствие с международными стандартами. Оно подготовлено независимым международным экспертом по вопросам безгражданства, доктором Катей Свицер,³ в тесном сотрудничестве с Национальным центром Республики Узбекистан по правам человека (НЦПЧ) и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), по просьбе и на средства последнего.

¹ УВКБ ООН, "Background Note on Statelessness in Central Asia" («Справочная записка о безгражданстве в Центральной Азии»), май 2021 г.

² Правительство Узбекистана официально сообщило УВКБ ООН о 69 761 лице без гражданства, имеющих вид на жительство в стране по состоянию на ноябрь 2020 г. Всего УВКБ ООН получило официальную информацию о проживании 88 117 лиц без гражданства в Центральной Азии по состоянию на конец 2020 г., в том числе 69 671 лице без гражданства, о которых сообщило Правительство Узбекистана.

³ Доктор Катя Свицер (Katja Swider) является доцентом кафедры миграционного права Свободного университета Амстердама в Нидерландах, а также независимым консультантом УВКБ ООН по вопросам безгражданства.

1.2 Введение в проблему безгражданства в Узбекистане

Право на гражданство

Для начала, важно отметить, что в Законе «О гражданстве Республики Узбекистан» (далее - «Закон о гражданстве») непосредственно признается и гарантируется право на гражданство:

В Республике Узбекистан каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть лишен гражданства Республики Узбекистан, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом, или права изменить гражданство.⁴

Положения этой статьи перекликаются со статьей 15 Всеобщей декларации прав человека от 1948 года, которая гласит:

- 1 Каждый человек имеет право на гражданство.
- 2 Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

Можно только похвалить прямую ссылку на право на гражданство в качестве центрального принципа национального законодательства по вопросу безгражданства. Это хорошая практика. Данное положение создает основу для расширения доступа к гражданству Узбекистана для апатридов, проживающих на территории этой страны.⁵

Историческая справка

Как и каждое государство, образовавшееся в результате распада СССР, Узбекистан столкнулся с необходимостью разработки своей собственной политики в области гражданства вслед за обретением независимости в 1991 году. При решении вопроса о том, кто является гражданином вновь образованного государства, Республики Узбекистан, за основу был принят территориальный принцип. Это значило, что в качестве граждан страны рассматривались те, кто мог подтвердить свою связь с территорией нового государства.⁶

«Почти все апатриды и лица под риском безгражданства в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане являются бывшими гражданами СССР. Многие проживают на приграничных территориях и стали апатридами в результате демаркации территорий вслед за распадом СССР. Вторая группа – это трудовые мигранты. Еще одна группа – это те, кто возвращается на свою историческую родину, иногда в те места, откуда они были депортированы в советское время. Подавляющее большинство апатридов в каждом государстве являются выходцами из Центрально-Азиатского региона».⁷

В 2010 году Правительство Узбекистана в рамках доклада Комитету по ликвидации всех форм расовой дискриминации сообщило о порядка 87.000 апатридов, законно проживающих на территории страны.⁸

Последние события

В 2018 году на 30-й сессии Рабочей группы Универсального периодического отчета (УПО) при Совете ООН по правам человека было принято

⁴ Статья 4 Закона о гражданстве.

⁵ Более подробно изложено в разделе о сокращении безгражданства ниже.

⁶ Медет Тулегенов (Medet Tiulegenov), “Comparative Report: Citizenship in Central Asia” [Сравнительно-аналитический доклад: гражданство в Центральной Азии], RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2018/1, май 2018 г. См. также публикацию Брубакера (Brubaker) от 1992 года по вопросу о теории территориального принципа определения гражданства населения.

⁷ УВКБ ООН, “Statelessness in Central Asia” [Безгражданство в Центральной Азии], публикация подготовлена Маржори Фаркуарсон (Marjorie Farquharson) для УВКБ ООН, май 2011 г., стр. 4.

⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, доклады государств-участников в рамках статьи 9 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, CERD/C/UZB/6-7, стр. 72

несколько рекомендаций относительно ситуации с безгражданством. Ключевая рекомендация в части безгражданства касалась присоединения к двум основным Конвенциям ООН по безгражданству: Конвенции о статусе апатридов от 1954 года и Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года.

Ратификация данных конвенций и приведение национального законодательства и правоприменительной практики в соответствие с этими документами способствовало бы устранению определенных пробелов как в части защиты апатридов, так и в части сокращения безгражданства, которые были отмечены в рамках УПО различными организациями. В частности, УВКБ ООН «отметило, что Закон о гражданстве не содержал надлежащих гарантий для предотвращения безгражданства, в том числе относительно предоставления гражданства лицу, у которого нет гражданства какого-либо другого государства».⁹ Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации «рекомендовал Узбекистану разрешить проблему безгражданства, в том числе путем ускорения процедуры натурализации».¹⁰ Кроме того, УВКБ ООН заявило, что:

*«решения Комиссии по вопросам гражданства продолжили затрагивать тысячи узбекских граждан, проживающих за границей, которые в случае утраты гражданства оказывались заблокированными в иностранных государствах, не могли продлить срок действия паспорта или получить новый паспорт гражданина Узбекистана, или вернуться в Узбекистан. Они также не могли получить статус апатрида в стране своего проживания в отсутствие письменного подтверждения от властей Узбекистана о том, что данные лица больше не рассматриваются государством в качестве своих граждан».*¹¹

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также выразил обеспокоенность в связи с «сообщениями об отсутствии у апатридов и беженцев доступа к услугам здравоохранения, образования и возможности официального трудоустройства».¹²

Правительство Узбекистана поддержало рекомендации о ратификации Конвенций 1954 и 1961 годов. 22 июня 2020 года Президент Узбекистана утвердил Национальную стратегию по правам человека, которая предусматривает принятие нового закона «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Узбекистан».¹³ Целью настоящей публикации является оказание поддержки для реализации решения Республики Узбекистан в присоединении к двум названным международным конвенциям. Для этого в рамках исследования были выявлены положения законодательства и правоприменительные практики, которые уже соответствуют международным нормам, а также какие изменения могут потребоваться для достижения полного соответствия.

1.3 Терминология¹⁴

В английском языке есть два термина для обозначения слова «гражданство» в смысле устойчивой правовой связи между государством и его подданными: «nationality» и «citizenship». Как правило, эти термины используются на взаимозаменяемой основе и имеют одинаковое значение. В английской версии настоящей публикации эти термины так и применяются.

В международных правовых инструментах зачастую используется термин «nationality». Необходимо избегать путаницы и не ассоциировать его с русским термином

⁹ 30-я сессия Рабочей группы УПО при Совете ООН по правам человека, 7-18 мая 2018 года, Сборник материалов по Узбекистану в рамках доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, стр. 11.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² 30-я сессия Рабочей группы УПО при Совете ООН по правам человека, 7-18 мая 2018 года, Сборник материалов по Узбекистану в рамках доклада Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, A/HRC/WG.6/30/UZB/2, стр. 11.

¹³ Указ Президента № УП-6012 от 22 июня 2020 года «Об утверждении Национальной стратегии Узбекистана по правам человека», Приложение 3, «План реализации Национальной стратегии Узбекистана по правам человека», пункт 15.

¹⁴ Примечание переводчика. Текст настоящего раздела отличается от точного текста авторской версии доклада на английском языке по причине разницы в терминологии, используемой в английском и русском языках.



«национальность». «Национальность» в переводе на английский звучит как «ethnicity».

В русском языке и официальных переводах законодательства Узбекистана на русский язык используется один термин - «гражданство». Так, в статье 4 Закона Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» от февраля 2020 года дано определение термину «гражданство»:

Гражданство в Республике Узбекистан определяет постоянную политико-правовую связь лица с государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности и основанную на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.¹⁵

Кроме того, в Законе о гражданстве Узбекистана также используется термин «соотечественник», которым обозначаются лица, не состоящие в гражданстве Узбекистана, но у которых есть прямая или опосредованная (через родственников по прямой восходящей линии) связь с территорией Узбекистана.

Вместе с тем, важно отметить, что английский термин «stateless person» имеет два варианта перевода на русский: «апатрид» и «лицо без гражданства». Данные термины также используются на взаимозаменяемой основе и имеют одинаковое значение – лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона.

1.4 Международные стандарты, национальное законодательство и другие источники

Что касается соответствующих международных стандартов, настоящий доклад опирается на следующие международные правовые инструменты:

- Конвенция о статусе апатридов от 1954 года (далее - «Конвенция 1954 г.»)
- Конвенция о сокращении безгражданства от 1961 года (далее - «Конвенция 1961 г.»)
- Проект статей Комиссии международного права по вопросу о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств от 1999 года (далее - «Проект статей»)

¹⁵ Статья 4 Закона о гражданстве.

- Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства от 2014 года (далее - «Руководство по вопросам защиты»)
 - Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5, май 2020 года: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года»
 - Глобальный план действий по ликвидации безгражданства УВКБ ООН на период 2014-2024 годы (далее – «Глобальный план действий»)
- Национальные правовые инструменты, рассмотренные в рамках настоящего доклада:
- Закон Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» № ЗРУ-610 от 18 февраля 2020 года, вступивший в силу в марте 2020 года (далее – «Закон о гражданстве»)
 - Постановление Кабинета Министров № 387 от 14 ноября 2016 года «Об утверждении Правил регистрации актов гражданского состояния» (далее – «Правила»)
 - Указ Президента № УП-6012 от 22 июня 2020 года «Об утверждении Национальной стратегии Узбекистана по правам человека», Приложение 3, «План реализации Национальной стратегии Узбекистана по правам человека»
- Иные использованные документы и литература:
- УВКБ ООН, “Statelessness in Central Asia” [Безгражданство в Центральной Азии], публикация подготовлена Маржори Фаркуарсон (Marjorie Farquharson) для УВКБ ООН, май 2011 года
 - Информация УВКБ ООН для УВКПЧ ООН в рамках УПО, 3-й цикл, 30-я сессия, Узбекистан, октябрь 2017 года
 - Рабочая группа УПО при Совете ООН по правам человека, 30-я сессия, 7-18 мая 2018 года, Информация УВКПЧ ООН для свода информации по Узбекистану, A/HRC/WG.6/30/UZB/2
 - Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями на 13 июля 2020 года)
 - УВКБ ООН, «Узбекистан разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей», пресс-релиз, 12 марта 2020 года
 - Протокол 2й Региональной конференции по вопросам права на установление правосубъектности и предотвращения безгражданства, «Никто не должен быть забыт при рождении», которая состоялась 5-6 сентября 2019 года в г. Нур-Султане, Казахстан.
 - Закон Республики Армения «О гражданстве Республики Армения» от 6 ноября 1995 года
 - УВКБ ООН, «Вопросы гражданства и безгражданства в Армении», март 2013 года
 - Закон Республики Молдова № 284 от 28 декабря 2011 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты»
 - Закон Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» от 12 августа 2015 года
 - Закон Туркменистана «О гражданстве Туркменистана» от 22 июня 2013 года
 - Р. Брубакер (R. Brubaker), «Citizenship and Nationhood in France and Germany» [Гражданство и гражданственность во Франции и Германии], Harvard University Press, 1992 год
 - Г. Ходжакизи (G. Hojaqizi), «Citizenship and Ethnicity: Old Propiska and New Citizenship in Post-Soviet Uzbekistan» [Гражданство и национальность: старая прописка и новое гражданство в постсоветском Узбекистане], Inner Asia, 10(2), (2008 год), стр. 305-322
 - К. Свидер (K. Swider), «ECHR Alpeyeva and Dzhalongoniya v. Russia: mass-confiscation of passports violates article 8» [Решение ЕСПЧ по делу Альпеевой и Джалагония против Российской Федерации: массовая конфискация паспортов нарушает положения статьи 8], публикация в GLOBALCIT Blog, 16 июля 2018 года
 - М. Тулегенов (M. Tiulegenov), «Comparative Report: Citizenship in Central Asia» [Сравнительно-аналитический доклад: гражданство в Центральной Азии], RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2018/1, май 2018 года

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНА «АПАТРИД»

2.1 Определение термина «апатрид» в законодательстве Узбекистана и в международном праве

В статье 3 Закона Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» в редакции от февраля 2020 года приведено следующее определение термина «лицо без гражданства»: «лицо, постоянно проживающее на территории Республики Узбекистан, не являющееся гражданином Республики Узбекистан и не имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства». Это определение значительно отличается от определения термина «апатрид» в статье 1 Конвенции 1954 г.: «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона».¹⁶

Два основных отличия между определением этого термина в законодательстве Узбекистана и в международном праве заключаются в том, что последнее не требует факта постоянного проживания в государстве лица, в отношении которого стоит вопрос о признании его апатридом, а также в том, что определение в международном праве в меньшей степени опирается в вопрос доказательств.

Как следствие, определение термина «лицо без гражданства» в законодательстве Узбекистана не отражает универсальный характер определения этого термина в международном праве. Такой универсальный характер подразумевает, что лицо, которое является апатридом согласно определению в международном праве, является апатридом везде; его статус лица без гражданства не меняется в зависимости от того, в каком государстве он находится. Напротив, определение термина «лицо без гражданства» в текущей редакции Закона о гражданстве

Узбекистана скорее всего не будет применимо к лицу, которое не имеет гражданства и находится за пределами Узбекистана, если у него нет статуса постоянно проживающего в Узбекистане. Таким образом, лицо, не имеющее гражданства и находящееся в Казахстане или России, не обязательно является апатридом в соответствии с Законом о гражданстве Узбекистана, потому что требование о постоянном проживании является обязательным для признания за лицом статуса апатрида.

Важность, придаваемая отсутствию доказательств гражданства, закрепленная в определении термина «лицо без гражданства» в законодательстве Узбекистана, также ведет к отклонению от универсального характера определения этого термина в международном праве. Международное определение термина «лицо без гражданства» в принципе не требует существования доказательств отсутствия гражданства. Для официального признания за лицом статуса апатрида могут потребоваться доказательства, но определение статуса апатрида является декларативным, а не учредительным действием,¹⁷ а потому юридический факт безгражданства в принципе зависит от наличия или отсутствия определенных доказательств. Напротив, определение термина «лицо без гражданства» в законодательстве Узбекистана опирается на отсутствие доказательств принадлежности к гражданству иностранного государства. Из данного определения следует, что лицо может рассматриваться гражданином каким-либо государством, но до тех пор, пока отсутствуют доказательства этого, такое лицо будет рассматриваться в Узбекистане в качестве апатрида. Это вновь приводит к отсутствию международного аспекта в определении рассматриваемого термина – лицо может рассматриваться в качестве апатрида в

¹⁶ Статья 1 Конвенции 1954 года о статусе беженцев.

¹⁷ УВКБ ООН, «Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства», Женева, 2014 г., пункт 16, стр. 10.

Узбекистане, и в то же время рассматриваться гражданином другим государством. По крайней мере до тех пор, пока доказательства о последнем не поступят в правовую систему Узбекистана.

2.2 Влияние различий на выполнение международных обязательств в области безгражданства

Стоит рассмотреть вопрос о приведении термина «лицо без гражданства», закрепленного в законодательстве Узбекистана, в соответствие с международным определением этого термина. Статья 1 Конвенции 1954 г. носит обязательный характер для всех государств-участников, и Конвенция не позволяет делать оговорки в отношении этой статьи. Более того, Комиссия международного права ООН пришла к выводу, что статья 1(1) является нормой международного обычного права.¹⁸

Теоретическое расхождение между этими двумя определениями может иметь практические последствия, которые могут создать препятствия для соблюдения соответствующих международных норм. К примеру, правила проведения процедуры определения статуса апатрида, изложенные в Руководстве по вопросам защиты лиц без гражданства от 2014 г., которые также служат для определения статуса апатрида в отношении лиц, не проживающих на постоянной основе в государстве-участнике Конвенции 1954 г., было бы весьма непросто реализовать в Узбекистане без приведения в соответствие определений.

Такому же эффекту может быть подвержено влияние правил на предотвращение безгражданства. К примеру, граждане Узбекистана, которые проживают за пределами страны на постоянной основе, могут утратить гражданство и стать апатридами. Однако исходя из определения в законодательстве

Узбекистана, они не могут рассматриваться в качестве апатридов, поскольку не проживают в Узбекистане на постоянной основе. Без приведения в соответствие определений было бы сложно отразить в правовой системе Узбекистана международные нормы, в соответствии с которыми от государства требуется принятие ответственности за своих граждан, проживающих за границей, и не допустить утраты ими гражданства. Впоследствии это может спровоцировать проблемы для определения категорий населения и для государств, в которых они проживают.

Далее, требование о постоянном проживании в определении термина «лицо без гражданства» в законодательстве Узбекистана создало бы препятствия для выполнения отдельных международных обязательств в отношении апатридов, у которых нет права на постоянное проживание в государстве-участнике Конвенции. Например, обязательство по предоставлению апатридам удостоверений личности, отказе от применения в отношении апатридов административных требований, которые они не могут выполнить в силу своего безгражданства.¹⁹ Для государств-участников Конвенции 1954 г. остается допустимым устанавливать требование об определенных формах длительного пребывания в стране для предоставления доступа к широкому перечню социально-экономических прав, однако этого можно добиться путем установления определенных критериев для доступа к конкретным правам вместо введения ограничений в определение термина «лицо без гражданства».

Важно отметить, что определение термина «лицо без гражданства» в том виде, в котором оно закреплено в законодательстве Узбекистана, имеет определенные преимущества. Например, статус апатрида гораздо менее сложно подтвердить, так как для этого лишь требуется отсутствие доказательств наличия иностранного гражданства, и не требуется доказательств отсутствия гражданской принадлежности к определенному числу государств, с которым у

¹⁸ Комиссия международного права, Статьи о дипломатической защите с комментариями, 2006 г., ст. 49. См. также, УВКБ ООН, «Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства», Женева, 2014 г., стр. 9.

¹⁹ Более подробная информация изложена в разделе о защите апатридов ниже.

лица потенциально может быть связь, как это закреплено в международном праве.²⁰ Более того, определение в национальном законодательстве может рассматриваться как ориентированное на тех апатридов, в отношении которых у Узбекистана имеется особая ответственность – которые проживают на территории страны на постоянной основе. Интересно, что в соответствии с Законом о гражданстве от 1992 г. термин «лицо без гражданства» был определен как «лицо, проживающее на территории Республики Узбекистан, не являющееся гражданином Республики Узбекистан и не имеющее доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства» (статья 11). В данном определении отсутствовало требование о постоянном проживании. Международным правом признается, что степень ответственности государств выше по отношению к тем апатридам, которые имеют более крепкую связь с данным государством в силу более длительного периода проживания. Вместе с тем, международное право также возлагает на государства определенные минимальные обязательства по отношению к апатридам, не имеющим права постоянного проживания в стране. Например, предоставление апатридам удостоверений личности. Поэтому было бы проще обеспечить соответствие национального законодательства международным стандартам в сфере безгражданства, если бы были согласованы определения в национальном и международном праве, и далее было бы проведено разграничение между апатридами, имеющими вид на жительство стране и не имеющими такового, на уровне норм законодательства, в соответствии с которыми обеспечивается право этих лиц на доступ к определенным правам.

2.3 Опыт других государств и передовые практики

Такое расхождение между определениями термина «лицо без гражданства» в национальном законодательстве и международном праве является характерным для государств, образовавшихся в результате распада Советского Союза,²¹ и некоторые государства уже привели свое законодательство в части определений в соответствие с международными стандартами в сфере безгражданства. Например, Молдова сделала это вскоре после присоединения к Конвенциям по безгражданству в 2012 г.²² Среди государств Центральной Азии лишь в законодательстве Таджикистана определение термина «лицо без гражданства» соответствует Конвенции 1954 г.²³

²⁰ Более подробная информация изложена в разделе о выявлении случаев безгражданства ниже.

²¹ В Российской Федерации, например, термин «лицо без гражданства» определено как «лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства». См. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в редакции от 13 июля 2020 г.), статья 3; и Закон Республики Армения «О гражданстве Республики Армения» от 6 ноября 1995 г., статья 8. См. также УВКБ ООН, «Вопросы гражданства и безгражданства в Армении», март 2013 г.

²² См. Закон Республики Молдова № 284 от 28 декабря 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты».

²³ Закон Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан», статья 1.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВЫ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ СТРАНЫ

Определение основных положений о принадлежности к гражданству является центральным вопросом для государств, которые имеют опыт государственного правопреемства в своей истории. В то время как нормы международного права о безгражданстве зачастую рассматривают обстоятельства, при которых в основных положениях о принадлежности к гражданству происходят изменения (например, в каких случаях лицо приобретает гражданство или в каких случаях оно утрачивается), международная правовая база по вопросу об определении основы гражданского населения в отдельной стране довольно ограничена. В этом разделе доклада анализируются законодательные основы текущего подхода к определению основы гражданского населения в Узбекистане в свете ограниченного числа существующих международных норм о гражданстве в контексте правопреемства государств. Особое внимание будет уделено вопросу предотвращения безгражданства.

3.1 Законодательство Узбекистана по вопросу об определении основы гражданского населения страны

В статье 4 Закона о гражданстве от 1992 г. были определены следующие начальные критерии принадлежности к гражданству Республики Узбекистан:

1) лица, к моменту вступления в силу настоящего Закона, постоянно проживающие в Республике Узбекистан, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, политических взглядов, религиозных убеждений, рода и характера

занятий, не являющиеся гражданами других государств и изъявившие желание стать гражданами Республики Узбекистан;

2) лица, работающие по государственному направлению, проходящие военную службу или обучающиеся за пределами Республики Узбекистан при условии, если они родились или доказали, что постоянно проживали на ее территории, не состоят в гражданстве других государств и не позднее, чем через год после вступления в силу настоящего Закона, изъявили желание стать гражданами Республики Узбекистан;

В этих начальных критериях принадлежности к гражданству наблюдается сильный территориальный подход, приверженность принципу запрета дискриминации в отношении национальных или иных групп, а также уважение к пожеланиям заинтересованных лиц. Тех, кто постоянно проживает на территории Узбекистана на момент вступления в силу Закона о гражданстве и является первоочередным кандидатом на приобретение гражданства, также как и тех, кто родился на территории Узбекистана или ранее постоянно проживал тут, но на момент вступления в силу Закона о гражданстве временно оказались за пределами страны, например, по причине прохождения военной службы или учебы, что было частым явлением в Советском Союзе.

Тем не менее, после обретения Узбекистаном независимости большое количество людей в стране оказались апатридами, и последующее законодательство о гражданстве по-прежнему продолжает действовать для включения этих людей в состав его граждан.²⁴ Безгражданство, могло возникнуть из-за различных факторов, таких как проблемы с официальными записями и данными, что осложнило для людей доказывание текущего или предыдущего постоянного

²⁴ Более подробно изложено в разделе о сокращении безгражданства ниже.

проживания в стране, из-за отсутствия изъявленного желания стать гражданином в силу отсутствия актуальной информации, и, возможно, даже из-за неясности с вопросом о возможности приобрести гражданство другого государства, образовавшегося в результате распада СССР.²⁵

Новый Закон Узбекистана о гражданстве, принятый в 2020 году, продолжает политику сильного территориального подхода, вместе с тем, создавая дополнительные возможности для апатридов, постоянно проживающих в Узбекистане, стать гражданами страны:

- а) *лицо, постоянно проживавшее в Республике Узбекистан по состоянию на 28 июля 1992 года, не являющееся гражданином иностранного государства и изъявившее желание стать гражданином Республики Узбекистан;*
- б) *лицо, проживавшее на территории Узбекистана и до 28 июля 1992 года выехавшее за пределы Узбекистана на учебу и непрерывно обучавшееся либо проходившее военную службу и возвратившееся в Узбекистан в течение одного года после окончания учебы или военной службы и постоянно прописавшееся в Республике Узбекистан при условии отсутствия у него гражданства иностранного государства;*

Тем самым, новый Закон позволяет лицам, находившимся за пределами Узбекистана на момент вступления в силу Закона о гражданстве от 1992 г., по-прежнему изъявлять желание стать гражданином Узбекистана без применения первоначального пресекающего срока в один год. Согласно этому положению необходимо, чтобы на тот момент (вступления

в силу Закона о гражданстве в 1992 г.) лицо проходило непрерывное обучение или военную службу за рубежом, а также чтобы это лицо вернулось в Узбекистан в течение одного года после завершения военной службы или учебы. Такие требования все еще могут оставить без гражданства некоторых лиц, имеющих тесные связи с Узбекистаном, если они, например, прервали свою учебу по какой-то причине или остались за пределами страны на срок более одного года после завершения учебы или военной службы.

В частности, требование о подтверждении текущего или бывшего постоянного места жительства может стать бюрократическим препятствием для приобретения гражданства. Данное требование раскрыто в статье 5: «факт постоянного проживания в Республике Узбекистан подтверждается наличием отметки о регистрации по месту постоянного проживания». Следует отметить, что система регистрации адреса проживания, так называемая «прописка», исторически являлась строгим и негибким бюрократическим явлением, часто применяемым в целях контроля и ограничения внутренней миграции в городские районы.²⁶ Это приводило к тому, что система регистрации адреса проживания не всегда достоверно отражала фактическое местонахождение людей и фактическое постоянное место жительства. Поэтому крайне важно, чтобы Закон о гражданстве также допускал возможность установления факта проживания через судебную процедуру,²⁷ в рамках которой могут также быть рассмотрены и оценены прочие доказательства в дополнение к официальным данным о месте проживания.²⁸

²⁵ Десятки тысяч людей, например, считали, что они приобрели гражданство Российской Федерации и в последующем столкнулись с тем, что их гражданская принадлежность была поставлена под сомнение из-за бюрократических недостатков. См. К. Свицер (K. Swider), «ECHR Alpeyeva and Dzhagoniya v. Russia: mass-confiscation of passports violates article 8» [Решение ЕСПЧ по делу Альпеевой и Джалагония против Российской Федерации: массовая конфискация паспортов нарушает положения статьи 8], публикация на площадке GLOBALCIT Blog, 16 июля 2018 г., доступно по ссылке: <https://bit.ly/3arC1o4> [ссылка актуальна по состоянию на 20 мая 2021 г.].

²⁶ Г. Ходжакизи (G. Hojaqizi), «Citizenship and Ethnicity: Old Propiska and New Citizenship in Post-Soviet Uzbekistan» [Гражданство и национальность: старая прописка и новое гражданство в постсоветском Узбекистане], *Inner Asia*, 10(2), стр. 305-322. Имейте в виду, что после публикации этой статьи в стране имели место законодательные реформы, и потому многие из выводов утратили свою актуальность.

²⁷ Статья 5 Закона о гражданстве от 2020 г.

²⁸ Может потребоваться дальнейшее изучение этого вопроса для того, чтобы установить, какие доказательства являются допустимыми в рамках судебного установления факта постоянного проживания лица в стране, и могут ли лица, у которых не было официальной «прописки», установить факт постоянного места жительства в целях получения гражданства Узбекистана на основе фактического долгосрочного проживания в Узбекистане.

Кроме предоставления доступа к гражданству тем лицам, которые имели устойчивые связи с территорией Узбекистана до 1992 года, статья 6 нового Закона о гражданстве от 2020 года также предоставляет доступ к гражданству лицам, прибывшим в Узбекистан до 1995 года, не имеющим гражданство иностранного государства и проживающим в стране по виду на жительство для лица без гражданства на момент вступления в силу Закона о гражданстве от 2020 года.²⁹ Предполагается, что это положение затронет около 50.000 лиц без гражданства, которые в результате получают право на гражданство Узбекистана.³⁰ При таких обстоятельствах также важно упомянуть новое законодательное предложение, согласно которому аналогичная норма будет распространена на лиц без гражданства, прибывших в Узбекистан и обосновавшихся в стране до 2005 года.³¹

3.2 Международные стандарты по вопросу об определении основы гражданского населения страны в контексте государственного правопреемства

Международное право не содержит подробных указаний относительно того, как новые государства должны решать, кто принадлежит к основе их гражданского населения в ситуации государственного правопреемства, за исключением ряда общих стандартов. В 1999 году Комиссия международного права приняла Проект статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств. Это документ, не имеющий обязательной юридической силы, в котором собраны различные нормативные стандарты по вопросам гражданства в контексте образования новых государств.

Глобальный план действий по ликвидации безгражданства УВКБ ООН предусматривает в Действии 5 предотвращение безгражданства в случаях правопреемства государств и прямо ссылается на Проект статей Комиссии международного права по вопросу о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств. В Плане действий признается, что предотвращение безгражданства в ситуации правопреемства государств требует политического сотрудничества между соответствующими государствами, однако процесс правопреемства государств «может сопровождаться политической неопределенностью и беспорядками». Присвоение гражданства в ситуации образования новых государств так или иначе связано с вопросами политики. Это объясняет, почему в рамках ООН до сих пор отсутствуют международные конвенции по этому вопросу, которые бы имели обязательную юридическую силу, несмотря на широкое согласие международного сообщества по ряду основополагающих принципов.

Вопреки трудностям с созданием международных норм о гражданстве в ситуации правопреемства государств, которые бы имели обязательную юридическую силу, Проект статей содержит ряд важных общепризнанных принципов. Такими являются:

- 1 Следует избегать возникновения безгражданства.

Статья 1 Проекта статей гласит:

Любое лицо, которое на дату правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства, имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств в соответствии с настоящими статьями.

²⁹ Статья 6 Закона о гражданстве от 2020 г.

³⁰ УВКБ ООН, «Узбекистан разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей», пресс-релиз, 12 марта 2020 года, публикация доступна по ссылке: <https://bit.ly/3avGAhi> [ссылка актуальна на 24 мая 2021 г.]. Более подробно изложено в разделе о сокращении безгражданства ниже.

³¹ Закон о внесении изменений в Закон Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан». Более подробно изложено в разделе о сокращении безгражданства ниже.

Статья 4 гласит:

Затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры для недопущения того, чтобы лица, которые на момент правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника, стали лицами без гражданства в результате такого правопреемства.

В этих двух статьях выражен важный принцип совместной ответственности «затрагиваемых государств» за обеспечение того, чтобы все граждане государства-предшественника приобрели гражданство хотя бы одного из государств-правопреемников. В случае Узбекистана это означает, что Узбекистан разделяет ответственность со всеми другими государствами-правопреемниками Советского Союза за обеспечение того, чтобы все бывшие граждане Советского Союза и их потомки имели по крайней мере гражданство одного из государств-правопреемников. Сложность вопроса, конечно, заключается в том, как именно соответствующие обязанности должны быть распределены между соответствующими государствами, иными словами, какое государство должно принять каких лиц в качестве своих граждан. В Проекте статей признается, что конкретная реализация этого принципа в значительной степени зависит от контекста и обстоятельств правопреемства государств. Ситуация в Узбекистане более всего соответствует категории «распад государства», поскольку Узбекистан получил свою независимость после распада государства-предшественника, а именно Советского Союза. Для этой категории обстоятельств государственного правопреемства Проектом статей предусмотрено следующее:

Когда какое-либо государство распадается и прекращает свое существование, а различные части территории государства-предшественника образуют два или несколько государств-преемников, каждое государство-преемник предоставляет свое гражданство, если только осуществление права оптации не означает иного:

- a) затрагиваемым лицам, имеющим свое обычное место жительства на его территории; а также
- b) с учетом положений статьи 8:
 - i) затрагиваемым лицам, не охватываемым пунктом a и имеющим надлежащую правовую связь с административно-территориальным образованием государства-предшественника, которое стало частью этого государства-преемника;
 - ii) затрагиваемым лицам, не имеющим право на гражданство любого затрагиваемого государства согласно пункту a и подпункту i пункта b, имеющим свое обычное место жительства в третьем государстве, которые родились или, прежде чем покинуть государство-предшественник, имели свое последнее обычное место жительства на территории, ставшей территорией этого государства-преемника, или имеющим любую другую надлежащую связь с этим государством-преемником.

Основное внимание в этой статье уделяется обеспечению того, чтобы все лица, имеющие территориальную связь с государством, приобретали гражданство этого государства в случае, если они не приобретают никакого другого гражданства. Вместе с тем, применение территориального принципа на практике также может столкнуться с рядом сложностей. В ситуации с распадом Советского Союза пути внутренней миграции в стране, а также негибкая система регистрации адресов проживания («прописка») создали препятствия для доступа к гражданству во многих государствах-правопреемниках. Поэтому Проект статей предоставляет заинтересованным государствам значительную свободу в осуществлении этого принципа совместной ответственности, подчеркивая при этом важность межгосударственного сотрудничества. Кроме того, в Проекте статей указывается, что в результате совместного характера соответствующих обязанностей государств, а также в зависимости от многочисленных, часто непредсказуемых факторов предотвращение безгражданства в контексте государственного правопреемства является обязательством в отношении

поведения соответствующих государств, а не обязательством в отношении результата. Невозможно требовать от государства-преемника принятия мер, гарантирующих отсутствие случаев безгражданства, но каждое государство-правопреемник в отдельности и все государства-преемники в совокупности могут продолжать прилагать усилия для обеспечения осуществления права каждого человека на гражданство.

- 2 Приобретение гражданства должно произойти как можно скорее и иметь обратную юридическую силу на день правопреемства.

Статья 5 Проекта статей гласит:

[...] лица, имеющие свое обычное место жительства на территории, затрагиваемой правопреемством государств, считаются приобретшими гражданство государства-преемника с момента такого правопреемства.

Статья 7 гласит:

Предоставление гражданства в связи с правопреемством государств, а также приобретение гражданства вследствие осуществления оптации, происходит на момент такого правопреемства, если затрагиваемые лица оказались бы в ином случае лицами без гражданства в период между моментом правопреемства государств и датой предоставления или приобретения гражданства.

Более того, статьей 6 предусмотрено, что законодательство о гражданстве должно быть принято и реализовано «без неоправданной задержки».

На практике редко встречается ситуация, когда закон о гражданстве нового государства подготовлен и реализован на дату государственного правопреемства. В этой статье выражается озабоченность по поводу того, что разрыв во времени между моментом правопреемства и признанием права на гражданство может иметь пагубные последствия для правового статуса и прав отдельных лиц, и поэтому следует призывать государства признать своими гражданами лиц, имеющих обычное

место жительства на территории государства. Эта презумпция, конечно, может быть опровергнута, если человек, например, принимает гражданство другого государства. Однако, если презумпция подтверждается, важно учитывать, что данное лицо было гражданином все время с момента правопреемства государства, а не только после того, как право на гражданство было официально признано.

По возможности следует придавать обратную силу положениям об определении гражданства на дату государственного правопреемства, чтобы также избежать ситуации «безгражданства из прошлого». Признание того или иного лица гражданином без обратной силы решает проблему безгражданства этого лица в текущем моменте, но история безгражданства в жизни этого лица может иметь последствия в будущем. Так, например, может быть ограничен доступ к гражданству страны для детей этого лица, которые могли родиться от него в период его безгражданства.

- 3 У всех затрагиваемых лиц должен быть доступ к актуальной информации.

Статья 6 Проекта статей говорит о том, что государствам «следует принять все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы затрагиваемые лица в пределах разумного срока были уведомлены о последствиях его законодательства для их гражданства, о любых возможностях выбора, которыми они располагают в соответствии с этим законодательством, а также о последствиях, которые реализация такого выбора будет иметь для их статуса». Процесс распада старых государств и образования новых зачастую сопровождается стадией бюрократической путаницы и практической неопределенности. В такие периоды люди могут сталкиваться с различными практическими жизненными проблемами и не сразу осознать важность вопросов гражданства. У них может не быть возможности или способности для изучения соответствующего законодательства и понимания того, какие действия требуются от них для приобретения гражданства. Поэтому важной частью «обязательства поведения» государства является своевременное доведение надлежащей информации до каждого лица, затронутого

нормами законодательства о гражданстве. Это может включать активные информационные кампании, в частности в отдаленных или сельских районах, обеспечение перевода материалов на все основные используемые языки, тесное сотрудничество с местными средствами массовой информации и местными органами власти.

4 Недопустимость дискриминации.

Статья 15 Проекта статей гласит:

Затрагиваемые государства не отказывают затрагиваемым лицам в праве на сохранение или приобретение гражданства или в праве оптации в связи с правопреемством государств путем дискриминации по любому признаку.

5 Необходимо уважать волю затронутых лиц.

В Проекте статей подчеркивается, что в тех случаях, когда отдельные лица могут иметь право на гражданство более чем одного государства-преемника, важно учитывать волю этих лиц. В случае, когда выбор между гражданством разных государств отсутствует, но есть только одно государство, которое могло бы предоставить гражданство конкретному лицу, в Проекте статей часто говорится о «предоставлении» гражданства, а не о возможности его приобретения. Хотя уважение воли отдельного человека является важным принципом, для достижения желаемого эффекта это должно сочетаться с доступной и достоверной информацией, доступными административными процедурами, а также гибкими сроками. Люди не могут стать апатридами из-за препятствий, с которыми они столкнулись при попытке выразить свою волю стать гражданами. Иными словами, практические аспекты, связанные с уважением воли человека, не должны становиться препятствием для получения гражданства.

3.3 Рекомендации

Несмотря на то, что современному независимому Узбекистану уже почти три десятилетия, процессы определения основного гражданского населения страны все еще продолжаются, и страна все еще имеет дело с последствиями распада СССР, влияющими на правовой статус своих граждан, жителей и соотечественников. Поэтому некоторые общие принципы, касающиеся гражданства в ситуации правопреемства государств, по-прежнему применимы.

Узбекистан продемонстрировал полную приверженность основополагающим ценностям в виде запрета на дискриминацию по национальному признаку при определении основы своего гражданского населения, обеспечив при этом упрощенный доступ к гражданству для «соотечественников». Трудности, связанные с негибкой и неполной системой регистрации адресов проживания, создали препятствия для многих лиц в Узбекистане при представлении доказательств, необходимых для получения гражданства. Но постепенно правительство решало эти проблемы и добилось огромных успехов; работа продолжается по сей день.

Можно предложить следующие рекомендации:

- 1 Важно обеспечить, чтобы лица, которые фактически длительное время проживают в Узбекистане, могли получить доступ к гражданству, даже если у них нет необходимой «прописки» или других документов. При необходимости, данное препятствие могло бы быть решено посредством доступных и быстрых судебных процедур или специально организованных административных кампаний.
- 2 Процесс разрешения последствий правопреемства государств с точки зрения определения основы гражданского населения зачастую переплетается с аналогичными процессами в других государствах-преемниках Советского Союза, особенно на территориях ближайших соседей в Центральной Азии. Региональное сотрудничество играет решающее значение при несении совместной ответственности за обеспечение статуса гражданина для всех в регионе.

-
- 3 Могло бы быть полезно выяснить, является ли требование об изъятии желания на принятие в гражданство Узбекистана препятствием на практике для (своевременного) доступа к гражданству для лиц, которые бы хотели стать гражданами Узбекистана. Например, знали ли люди о том, в какой форме должно быть изъявлено желание, а также были ли соответствующие бюрократические процедуры легкодоступны для целевых групп населения. При таких обстоятельствах может быть уместным более подробно рассмотреть вопрос о том, приобретается ли гражданство после изъятия желания стать гражданином, или же считается, что лицо всегда было гражданином Узбекистана, то есть с применением обратной силы.
-
- 4 Могло бы быть полезно выяснить, существуют ли районы или отдельные группы населения, которые недостаточно осведомлены о действиях, которые необходимо предпринять для приобретения гражданства Узбекистана. И если такие районы или группы населения существуют, то провести информационные кампании, потенциально объединенные с административными мерами для помощи населению.

4. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА

4.1 Приобретение гражданства по рождению

Приобретение гражданства Республики Узбекистан по рождению

Способ приобретения гражданства Узбекистана по рождению лучше всего описывается принципом *jus sanguinis* – гражданство передается от родителя к ребенку.

Статья 14 «Приобретение гражданства Республики Узбекистан по рождению» гласит:

Ребенок независимо от места его рождения приобретает гражданство Республики Узбекистан по рождению, если на момент рождения:

а) оба родителя (одинокий родитель) являются гражданами Республики Узбекистан;

б) один из его родителей является гражданином Республики Узбекистан, а другой родитель является лицом без гражданства или признан безвестно отсутствующим либо место его нахождения неизвестно;

в) один из его родителей является гражданином Республики Узбекистан, а другой является гражданином иностранного государства.

В случае, предусмотренном пунктом «в» части первой настоящей статьи, приобретение ребенком гражданства Республики Узбекистан осуществляется только по ходатайству родителя – гражданина Республики Узбекистан или других законных представителей.

Ребенок, родившийся на территории Республики Узбекистан, родители (одинокий родитель) которого являются лицами без гражданства, приобретает гражданство Республики Узбекистан по рождению.

Ребенок, находящийся на территории Республики Узбекистан, оба родителя которого неизвестны, является гражданином Республики Узбекистан.

В случае установления или признания отцовства либо материнства ребенка, отцом либо матерью которого является гражданин Республики Узбекистан, ребенок приобретает гражданство Республики Узбекистан независимо от места его рождения.

Принцип *jus soli* приобретения гражданства по месту рождения прямо исключен из Закона о гражданстве. Статья 15 гласит:

Ребенок, родившийся на территории Республики Узбекистан, родители (одинокий родитель) которого к моменту его рождения являются гражданами иностранного государства либо один из родителей является иностранным гражданином, а другой – лицом без гражданства, не приобретает гражданство Республики Узбекистан по рождению.

Кроме того, в статье 5 Закона о гражданстве прямо закреплен принцип запрета дискриминации по признаку пола.

Международные стандарты

Предотвращение безгражданства при рождении прямо адресовано в Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства. Статья 1 Конвенции касается предотвращения безгражданства среди детей, рожденных на территории Договаривающегося Государства:

1. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом. Такое гражданство должно предоставляться:

а) при рождении, в силу закона, или

b) по возбуждении перед надлежащим органом власти ходатайства соответствующим лицом или от его имени в порядке, установленном национальным законом. При условии соблюдения постановлений пункта 2 настоящей статьи, никакое подобное ходатайство не может быть отклонено.

Любое Договаривающееся Государство, которое предусматривает предоставление своего гражданства в соответствии с подпунктом «b» настоящего пункта, может также предусмотреть предоставление своего гражданства в силу закона, в таком возрасте и при таких условиях, какие будут определены национальным законом.

2. Любое Договаривающееся Государство может поставить предоставление своего гражданства в соответствии с подпунктом «b» пункта 1 настоящей статьи под одно или несколько из следующих условий:

- a) чтобы ходатайство было возбуждено в течение установленного этим Договаривающимся Государством срока, который должен начинаться не позднее достижения восемнадцатилетнего возраста и заканчиваться не ранее достижения возраста в двадцать один год, с тем, однако, чтобы соответствующему лицу предоставлялся по крайней мере один год, в течение которого оно могло бы само возбудить ходатайство без получения на это законного разрешения;
- b) чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать пяти лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства, а вообще не должен превышать десяти лет;
- c) чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против государственной безопасности или приговорено к лишению свободы на пятилетний или более продолжительный срок по уголовному обвинению;
- d) чтобы соответствующее лицо всегда было апатридом.

Статья 2 Конвенции направлена на предотвращение безгражданства среди детей, чье происхождение неизвестно:

Найденный, обнаруженный на территории какого-либо Договаривающегося Государства, должен, при отсутствии доказательств противного, считаться рожденным на этой территории от родителей, имеющих гражданство этого Государства.

Наконец, статья 4 Конвенции направлена на предотвращение безгражданства среди детей граждан Договаривающихся Государств:

1. Любое Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному не на территории Договаривающегося Государства лицу, которое иначе было бы апатридом, если во время рождения этого лица кто-либо из его родителей имел гражданство этого Государства. Если его родители имели не одно и то же гражданство во время его рождения, вопрос о том, должно ли соответствующее лицо получить гражданство своего отца или гражданство своей матери, разрешается национальным законом этого Договаривающегося Государства. Предоставление гражданства согласно постановлениям настоящего пункта совершается:

- a) при рождении, в силу закона, или
- b) по возбуждении перед надлежащим органом власти ходатайства соответствующим лицом или от его имени в порядке, установленном национальным законом. При условии соблюдения постановлений пункта 2 настоящей статьи, никакое подобное ходатайство не может быть отклонено.

2. Любое Договаривающееся Государство может поставить предоставление своего гражданства в соответствии с постановлениями пункта 1 настоящей статьи под одно или несколько из следующих условий:

- a) чтобы ходатайство было возбуждено до достижения просителем определенного установленного этим Договаривающимся Государством возраста, который не должен быть меньше двадцати трех лет;



- b) чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать трех лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства;
- c) чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против государственной безопасности;
- d) чтобы соответствующее лицо всегда было апатридом.

Кроме того, Правительство Узбекистана уже ратифицировало три конвенции, которые также имеют отношение к вопросу о предотвращении безгражданства при рождении: Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о правах ребенка, и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

В частности, статья 24(3) Международного пакта о гражданских и политических правах гласит:

Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

Статья 7(1) Конвенции о правах ребенка гласит:

Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после рождения и должен с рождения иметь право на имя, получение гражданства и, насколько это возможно, право знать своих родителей и находиться под их опекой.

Наконец, статья 9(2) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин гласит:

Государства-участники также должны предоставлять женщинам и мужчинам равные права в отношении получения гражданства их детьми.

Конвенция 1961 года, хотя и наиболее старая из названных, все же предоставляет наиболее подробное руководство по предотвращению безгражданства, имеющее обязательную юридическую силу. Вместе с тем, ее положения следует толковать с учетом других норм в области прав человека. Например, о том, что родители

должны иметь равные права при передаче своего гражданства ребенку, независимо от их пола, а также о том, что дети должны приобретать гражданство сразу же при рождении или вскоре после этого.

В этом контексте также актуально Действие 2 Глобального плана действий по ликвидации безгражданства:

Обеспечить, чтобы ни один ребенок не оказался без гражданства при рождении.

Действие 7 по регистрации рождений также актуально и будет рассмотрено более подробно в следующих частях, посвященных этому вопросу.

В качестве образцов передовой практики в регионе можно отметить нормы законодательства Таджикистана о приобретении гражданства по рождению, в которых прямо предусмотрена возможность приобретения гражданства Таджикистана детьми, рожденными на территории Таджикистана, если ребенок не может получить гражданство другого государства через родителей, в том числе если сами родители являются иностранными гражданами. Законодательство Туркменистана также частично соответствует международным стандартам. Так, Закон «О гражданстве Туркменистана»³² признает гражданами Туркменистана детей, чьи родители (единственный родитель) являются иностранными гражданами в случае, если ребёнок родился на территории Туркменистана, а государство, гражданами которого являются его родители (единственный родитель), не предоставляет ему своё гражданство. Однако, в данном положении закона содержится дополнительное требование, а именно: родители (или единственный родитель) должны постоянно проживать на территории Туркменистана. Данное требование не соответствует положениям Конвенции 1961 года, поскольку любые приемлемые требования должны предъявляться к ребенку, а не к его родителям. Более того, единственным видом проживания, который ребенок может быть обязан иметь в принимающем государстве, является «обычное местожительство», которое является фактическим понятием, относящимся к месту фактического проживания этого лица, а не к

понятию, связанному с типом разрешения на проживание.

Передовые практики и рекомендации

Закон о гражданстве Узбекистана уже содержит ряд передовых практик в области предотвращения безгражданства при рождении, которые либо не требуют каких-либо поправок, либо требуют незначительной корректировки для достижения полного соответствия Конвенции 1961 года:

- 1 Никаких различий между ролью отца и матери в передаче гражданства, никакой дискриминации по признаку пола.
- 2 Что касается подкидышей, то для случаев, когда некоторая информация может быть известна об одном из родителей, но она недостаточна для обеспечения доступа ребенка к гражданству другого государства, может лучше подойти альтернативная формулировка.
- 3 Что касается гражданства детей, чьи родители являются лицами без гражданства, то законодательство охватывает некоторые случаи безгражданства детей, рожденных в Узбекистане, но не все. В отношении детей, родившихся в Узбекистане, которые «иначе окажутся без гражданства», необходимо применение принципа *jus soli*. Такое положение должно говорить о безгражданстве детей, а не о безгражданстве родителей. Все критерии должны относиться к ребенку, а не к родителю.
- 4 Сильная правовая защита от безгражданства на основе принципа *jus sanguinis* в отношении детей, у которых хотя бы один из родителей является гражданином Узбекистана. Однако положение о том, что ребенку, один из родителей которого имеет гражданство Узбекистана, а другой является иностранным гражданином, гражданство предоставляется только по просьбе родителя, являющегося гражданином Узбекистана, может быть слишком ограничительным и привести к безгражданству. Прежде всего, Конвенция

³² Закон о гражданстве Туркменистана от 22 июня 2013 г., п. 1(7) ст. 11.

требует, чтобы у ребенка по достижении совершеннолетия была возможность самостоятельно обратиться за принятием в гражданство, то есть получить доступ к гражданству вне зависимости от предпочтений его родителей. Желательно не устанавливать дополнительных условий для приобретения гражданства Узбекистана через одного из родителей, особенно в случае, если дети никак иначе не могут приобрести гражданство другого государства.

4.2 Влияние регистрации рождения на доступ к гражданству по рождению

Как было показано в предыдущем разделе, предотвращение безгражданства при рождении тесно связано с установлением места рождения и родителей ребенка. При таких обстоятельствах процедура регистрации рождения занимает центральное место. Отсутствие регистрации рождения само по себе не приводит к безгражданству, поскольку ребенок теоретически может быть гражданином, потому что, например, он родился на территории государства и его родители не имеют гражданства. Но место рождения ребенка и безгражданство родителей может быть невозможно доказать, если регистрация рождения отсутствует. Таким образом, отсутствие регистрации рождения ведет к недостаточности доказательств при установлении права на приобретение гражданства, что на практике создает для затронутых лиц условия, схожие с безгражданством.

Именно поэтому Действие 7 Глобального плана действий по ликвидации безгражданства конкретно касается вопроса регистрации рождений, предусматривая «Обеспечение регистрации рождений в целях предотвращения безгражданства».³³ Регистрация рождений также является центральной гарантией в процитированной выше статье 7(1) Конвенции о правах ребенка, которая требует, чтобы ребенок был зарегистрирован «немедленно

после рождения». В Глобальном плане действий признается, что «крайне важно, чтобы каждый ребенок был зарегистрирован при рождении», но также должна быть возможна и поздняя регистрация рождения, поскольку дети, которые не были зарегистрированы сразу, не должны страдать от последствий отсутствия регистрации рождения. Поэтому необходимо обеспечить доступную возможность для поздней регистрации рождений и, при необходимости, даже проводить кампании по регистрации детей старшего возраста и взрослых. Кроме того, «регистрация рождения должна быть бесплатной, доступной и проводиться на недискриминационной основе».³⁴ Важно, чтобы были предусмотрены специальные положения о регистрации рождения детей, у родителей которых отсутствуют все необходимые документы или личность родителей которых неизвестна. Несмотря на важность задачи обеспечить точность регистрации рождений, бюрократический процесс не должен стать препятствием для регистрации рождений детей, и поэтому законом должны быть специально предусмотрены альтернативные решения для случаев, когда обстоятельства рождения плохо документированы.

В Узбекистане рождение регистрируется органами ЗАГС, а порядок регистрации рождений утвержден Постановлением Кабинета Министров «Об утверждении Правил регистрации актов гражданского состояния» от 14 ноября 2016 года. Соответствующие положения гласят:

16. Рождение ребенка подлежит обязательной регистрации в органах ЗАГС по месту его рождения или по месту постоянного проживания или месту временного пребывания родителей или одного из них.

Упомянув это положение, необходимо отметить, что фраза «временного пребывания» была добавлена в результате поправок, внесенных в Постановление в сентябре 2020 года,³⁵ что сделало процедуру регистрации рождений более гибкой для детей, у родителей которых не было права постоянного проживания в стране.

³³ Глобальный план действий по ликвидации безгражданства УВКБ ООН на период 2014-2024 гг., Действие 7.

³⁴ Там же, стр. 23.

³⁵ Постановление Кабинета Министров № 593 от 28 сентября 2020 г.

17. Заявление о рождении должно быть сделано в устной или письменной форме в течение одного месяца со дня рождения ребенка. Заявление о рождении ребенка может подаваться его родителями или одним из родителей, а в особых случаях родственниками, соседями или иными лицами, уполномоченными родителями или одним из родителей, а также должностными лицами медицинских учреждений, органов внутренних дел или органов опеки и попечительства.

18. Пропуск установленного срока не является препятствием для регистрации рождения.

В этом случае заявление о регистрации рождения ребенка в возрасте до шестнадцати лет с указанием причин задержки регистрации рождения подается в орган ЗАГС родителями ребенка, одним из родителей при наличии законного брака между ними или другим заинтересованным лицом, на основании доверенности, лицом, заменяющим родителей, либо должностными лицами органов опеки и попечительства.

В этих случаях орган ЗАГС истребует дополнительно к документу, подтверждающему факт рождения, и другие документы в установленном законодательством порядке.

Если заявление о регистрации рождения подано по истечении установленного срока, рождение регистрируется в книге регистрации актов о рождении текущего года, сведения о ребенке: фамилия, имя, порядковый номер записи акта, дата — записываются в алфавитные книги за текущий и фактический годы рождения ребенка.

19. Регистрация рождения лиц старше 16 лет, рожденных вне медицинского учреждения и без медицинской помощи, в отношении которых не имеется оформленной со стороны медицинского учреждения медицинской справки о рождении, производится на основании решения суда.

Регистрация рождения лиц 16 лет и старше, в отношении которых имеется оформленная со стороны медицинского учреждения медицинская справка о рождении, производится на основании заявления родителей либо одного из них и заявления совершеннолетнего ребенка.

Говоря о правилах регистрации рождения лиц в возрасте 16 лет и старше, важно отметить, что эти правила были упрощены в соответствии с поправками, внесенными в августе 2020 года. Теперь при наличии медицинской справки о рождении, выданной медицинским учреждением, рождение лица может быть зарегистрировано без решения суда.³⁶

Что касается требований к медицинской справке, которая должна быть выдана в момент рождения, и на основании которой должна быть произведена регистрация рождения, то в Правилах говорится следующее:

Для регистрации рождения представляются медицинская справка о рождении ребенка, паспорта родителей или заменяющие их документы, гербовое свидетельство о заключении брака или заявление об установлении отцовства либо заявление матери, не состоящей в браке.

В медицинской справке о рождении ребенка должны быть указаны следующие сведения:

Фамилия, имя, отчество, место жительства, дата рождения, национальность, гражданство, семейное положение, образование матери;

Время, дата и место рождения, пол, вес, рост ребенка;

Срок беременности, которая по счету беременность;

Критерии живорождения (дыхание, сердцебиение, пульсация пуповины, произвольное сокращение мускулатуры);

Время выдачи, порядковый номер медицинской справки и наименование медицинского учреждения.

Медицинская справка о рождении ребенка подписывается должностным лицом медицинского учреждения и скрепляется гербовой печатью.

Данный раздел Правил перечисляет требования к медицинской справке, которая может служить основанием для регистрации рождения.

³⁶ Постановление Кабинета Министров № 593 от 28 сентября 2020 г.

Данные требования весьма специфичны. Для выяснения точных причин включения всех этих подробностей может потребоваться проведение дополнительных исследований. Также как и для ответа на вопрос о том, позволил ли сбор и регистрация этих данных достигнуть желаемой цели. Например, является ли регистрация данных о национальной принадлежности или уровне образования строго необходимой, можно ли снизить риск случаев косвенной дискриминации, исключив эти данные и полагаясь на другие данные для точности регистрации. Косвенная дискриминация может также на практике повлиять на доступ к гражданству для групп населения, которые могут (подсознательно) восприниматься лицами, принимающими решения, как менее желательные граждане.

В Правилах также прямо говорится о том, что рождение может быть зарегистрировано и в случае отсутствия медицинской справки (полностью соответствующей установленным требованиям):

Регистрация рождения ребенка, родившегося вне родильного дома и без медицинской помощи, производится на основании медицинской справки, выданной участковым врачом (фельдшером или акушером).

Основанием для выдачи медицинской справки в таких случаях является акт, составленный с участием свидетелей рождения ребенка от данной матери и утвержденный участковым врачом (фельдшером или акушером).

Медицинская справка подшивается вместе с записью акта о рождении ребенка.

Представляется целесообразным также указать в национальном законодательстве, как можно зарегистрировать рождение, если медицинская справка вообще отсутствует, и/или если не было свидетелей рождения.

Что касается регистрации рождения ребенка, у одного или обоих родителей которого отсутствуют документы, удостоверяющие личность, то в Правилах говорится следующее:

В особых случаях при отсутствии документа, удостоверяющего личность одного из родителей, орган ЗАГС не может отказать в регистрации

рождения. При этом сведения об отце или матери, не имеющих документов, указываются на основании свидетельства о заключении брака или о рождении предыдущих детей.

При отсутствии документов, удостоверяющих личность обоих родителей, регистрация рождения ребенка производится на основании письменного обращения медицинского учреждения или органов опеки и попечительства.

В этом разделе Постановления указывается, что если оба родителя не имеют документов, они не могут зарегистрировать ребенка самостоятельно, но нуждаются в сотрудничестве со стороны медицинского учреждения или органов опеки и попечительства. Может потребоваться дальнейшее изучение вопроса о том, является ли это препятствием на практике для регистрации детей, рожденных от родителей, не имеющих документов.

Далее, в Правилах установлен порядок регистрации рождения найденного:

Регистрация рождения найденного (подкинутого) ребенка производится по заявлению органов внутренних дел, опеки и попечительства, администрации учреждения, в котором находится ребенок, или медицинского учреждения. Лицо, нашедшее ребенка, должно известить об этом в течение двадцати четырех часов органы внутренних дел или органы опеки и попечительства данного района.

Органы внутренних дел, опеки и попечительства, администрация учреждения либо медицинского учреждения, в котором размещен ребенок, в срок, не превышающий семи рабочих дней с момента нахождения ребенка, должны обратиться в органы ЗАГС для регистрации найденного (подкинутого) ребенка.

Вместе с заявлением о регистрации рождения найденного (подкинутого) ребенка необходимо представить следующие документы:

Акт органов внутренних дел либо опеки и попечительства, составленный в момент нахождения ребенка, о времени, месте и состоянии ребенка в момент нахождения;

Справка (заключение) медицинского учреждения о возрасте, поле, весе и росте найденного (подкинутого) ребенка.

Сведения об имени, фамилии и национальности родителей вносятся в запись акта о рождении найденного (подкинутого) ребенка на основании показаний органов, перечисленных во втором абзаце настоящего пункта. В таком случае, фамилии ребенка и лиц, указанных в качестве его родителей, записываются одинаково.

Регистрация ребенка, покинутого матерью, осуществляется не позднее 7 дней, с момента, как он был покинут матерью, на основании заявления медицинского учреждения, в котором находится ребенок либо органа опеки и попечительства по месту нахождения ребенка. Вместе с заявлением о регистрации ребенка, покинутого матерью необходимо представить следующие документы:

Документ о рождении, установленной формы, выданный медицинским учреждением, в котором произошли роды, либо в которое мать обратилась после родов;

Акт об оставлении ребенка, выданный медицинским учреждением, в котором был оставлен ребенок.

Сведения об имени, фамилии и национальности родителей вносятся в запись акта о рождении покинутого матерью ребенка на основании показаний вышеперечисленных органов. В таком случае, фамилии ребенка и лиц, указанных в качестве его родителей, записываются одинаково.

Наличие особого порядка регистрации рождения ребенка с неустановленными родителями крайне важно. Однако в контексте доступа подкидышей к гражданству может оказаться контрпродуктивным вводить неопределенные данные о родителях, например информацию о матери, которая оставила ребенка и личность которой не может быть проверена. Соответствующее положение Закона о гражданстве о приобретении гражданства Узбекистана найденным гласит:

Ребенок, находящийся на территории Республики Узбекистан, оба родителя которого неизвестны, является гражданином Республики Узбекистан.

Формулировка этого положения указывает на то, что найденный может получить доступ к гражданству Узбекистана только если его родители «неизвестны». То, в каком объеме

записана информация о родителях, оставивших ребенка, может исключить найденного из-под критерия «родители неизвестны», поскольку по документам их личность может быть известна. Однако, если такой родитель, даже если он технически «известен», не присутствует в жизни ребенка, может оказаться невозможным обеспечить приобретение ребенком гражданства Узбекистана или другого государства через родителя. Поэтому в целях доступа к гражданству может быть лучше избегать предположительных или неподтвержденных данных о родителях, которые оставили ребенка на раннем этапе жизни, или по крайней мере исключить эти данные из документов, удостоверяющих личность ребенка (и, возможно, фиксировать их в другой форме в личном деле, хранящемся в органах внутренних дел, в целях потенциального воссоединения семьи в будущем, если возникнет такая необходимость). Может потребоваться дальнейшее изучение вопроса о том, является ли регистрация информации о родителях препятствием для детей при использовании положения о найденных в целях получения доступа к гражданству Узбекистана, и приводит ли это к безгражданству этих детей.

В целом, важной передовой практикой в вопросе регистрации рождений в Узбекистане является то, что Правилами прямо предусмотрены ситуации, когда отсутствуют документальные подтверждения, в частности, если в процесс рождения не было привлечено медицинское учреждение, или если у родителей отсутствуют документы, удостоверяющие личность, или если информация о родителях вовсе отсутствует. Уполномоченные органы проинструктированы как поступать в таких случаях.

Аналогичным образом в Правилах рассматривается вопрос о поздней регистрации. В них прямо указано, что поздняя регистрация не должна служить препятствием для регистрации рождения. Кроме того, в Правилах указывается как рождение может быть зарегистрировано при различных обстоятельствах поздней регистрации.

Вместе с тем, Правила охватывают не все случаи отсутствия документов. Например, в Правилах указано, что, если один из родителей не имеет документов, регистрация рождения должна осуществляться на основании свидетельства о



браке или регистрации рождения предыдущих детей. Однако родители, не имеющие документов, могут не состоять в законном браке и могут не иметь предыдущих детей, или родителем может быть одинокая мать, не имеющая документов. Правилами также прямо не предусмотрены особенности регистрации ребенка, чей родитель или родители являются апатридами. Предполагается, что регистрация осуществляется на том же основании, что и в отношении граждан. Однако может потребоваться дальнейшее исследование, чтобы установить, действительно ли это так на практике, и могут ли апатриды или иностранные граждане столкнуться с дополнительными бюрократическими или практическими препятствиями при регистрации рождения своих детей в Узбекистане. Если такие препятствия существуют, то может потребоваться включить в Правила отдельные положения о регистрации рождений для разрешения потенциальных сложностей.

Поэтому важно обеспечить, чтобы практика по регистрации рождений фактически обеспечивала реализацию принципа, согласно которому регистрация рождений является обязательной и в регистрации не может быть отказано из-за отсутствия документов. В этом контексте необходимо отметить важный пример передовой практики: Узбекистан провел общенациональную кампанию по выявлению и регистрации случаев незарегистрированных рождений, браков и смертей, которая стартовала в 2018 году по инициативе Президента Узбекистана.³⁷ В ходе этой инициативы по состоянию на середину 2019 года было выявлено 17.938 случаев незарегистрированных рождений, из которых 14.799 случаев были зарегистрированы и людям были выданы свидетельства о рождении; остальные случаи рассматриваются с помощью других правовых механизмов.

³⁷ Протокол 2й Региональной конференции по вопросам права на установление правосубъектности и предотвращения безгражданства, "Никто не должен быть забыт при рождении", которая состоялась 5-6 сентября 2019 года в Нурсултане, Казахстан, стр. 9.

4.3 Требование об отказе от прежнего гражданства для натурализации

Требование об отказе от прежнего гражданства для натурализации в Узбекистане

Статья 19 Закона о гражданстве регулирует доступ к гражданству Узбекистана через натурализацию:

Общий порядок приема в гражданство Республики Узбекистан осуществляется в отношении гражданина иностранного государства или лица без гражданства, если он:

- а) оформил выход из гражданства иностранного государства;*
- б) со дня получения вида на жительство для лица без гражданства и до дня обращения с ходатайством о приеме в гражданство Республики Узбекистан постоянно проживает на территории Республики Узбекистан в течение пяти лет непрерывно;*
- в) имеет законный источник существования;*
- г) обязуется соблюдать Конституцию Республики Узбекистан;*
- д) владеет государственным языком в пределах, необходимых для общения. Порядок определения уровня знания государственного языка утверждается Кабинетом Министров Республики Узбекистан.*

Условие, предусмотренное пунктом «б» части первой настоящей статьи, не распространяется на лицо без гражданства, состоящее в браке с гражданином Республики Узбекистан и после заключения брака непрерывно проживающее совместно с супругом на территории Республики Узбекистан в течение трех лет.

При этом срок проживания на территории Республики Узбекистан считается непрерывным, если лицо без гражданства выезжало за пределы Республики Узбекистан в совокупности не более чем на сто семьдесят три дня в течение одного года.

Международные стандарты

Статья 7(2) Конвенции 1961 года гласит:

Гражданин Договаривающегося Государства, который желает натурализоваться в чужой стране, не утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства этой чужой страны.

Несмотря на то, что технически эта статья касается государств, которые освобождают гражданина от своего гражданства для натурализации в другом государстве, в ней также выражается ожидание от государства, принимающего нового гражданина в свое гражданство через натурализацию, не требовать от человека отказа от прежнего гражданства без гарантии немедленного предоставления нового гражданства.

В этой ситуации также актуальны Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства» (май 2020 года):

Когда Договаривающееся Государство не разрешает своим натурализованным гражданам иметь гражданство другого государства, настоятельно рекомендуется предоставить дополнительное время не менее года после натурализации, в течение которого лицо может отказаться от своего прежнего гражданства. Требование от лица отказаться от прежнего гражданства до натурализации в качестве гражданина Договаривающегося Государства может привести к ситуации, когда лицо, желающее натурализоваться, временно окажется без гражданства пока длится процедура натурализации.³⁸

³⁸ Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства», май 2020 года, пункт 26.

Рекомендации

Исходя из пунктов (а) и (б) статьи 19 Закона о гражданстве Узбекистана представляется, что от лиц, которые желают натурализоваться в Узбекистане, может потребоваться отказаться от своего гражданства и стать апатридами на срок не менее пяти лет, прежде чем они смогут получить гражданство Узбекистана. Данное положение, которое фактически требует создания продолжительного состояния безгражданства в качестве предварительного условия для доступа к гражданству Узбекистана, противоречит духу международных усилий по предотвращению и сокращению случаев безгражданства. Люди имеют право изменить свое гражданство и должны иметь возможность делать это «плавно» – перейти от одного гражданства к другому, не проходя через период безгражданства между ними. Учитывая, что многие государства не позволяют выйти из своего гражданства без гарантий приобретения человеком нового гражданства, данное требование делает практически невозможным для граждан таких государств когда-либо натурализоваться в Узбекистане, просто потому что государство происхождения этих людей соответствует международным стандартам в области безгражданства. Во избежание ситуаций безгражданства при натурализации, УВКБ ООН рекомендует предусмотреть определенный срок для отказа от прежнего гражданства уже после приобретения нового гражданства. Требование об отказе от иностранного гражданства за пять лет до обращения за гражданством Узбекистана представляет собой значительный пробел в свете этой рекомендации.

Нужно также отметить, что статья 19 Закона о гражданстве освобождает супругов граждан Узбекистана от требования о проживании в Узбекистане в статусе апатрида и просто требует, чтобы оба супруга проживали вместе в Узбекистане в течение трех лет с момента заключения брака. Более того, статья 20, которая регулирует вопросы приобретения гражданства соотечественниками – лицами, у которых есть прямая или опосредованная (через родственников по прямой восходящей линии) связь с Узбекистаном, не требует отказа от иностранного гражданства до момента,

пока не будет выдано гарантийное письмо о предоставлении гражданства Узбекистана.

В соответствии с Руководящими принципами № 5, указанными выше, рекомендуется заменить текущее требование о проживании требованием о проживании на основании любого законного разрешения, а не только на основании вида на жительство для лица без гражданства. Впоследствии новые натурализованные граждане могут быть обязаны отказаться от своего прежнего гражданства в течение года после принятия в гражданство Узбекистана. Также возможен вариант, согласно которому Узбекистан может применить ту же политику, которая уже действует в отношении соотечественников, ко всем кандидатам на натурализацию, а именно выдачу гарантийных писем о предоставлении гражданства Узбекистана до требования об отказе от иностранного гражданства.

4.4 Утрата гражданства Узбекистана

Гарантия против утраты гражданства в результате заключения или расторжения брака

Статья 8 Закона о гражданстве от 2020 года отражает важную международную норму против дискриминации по половому признаку, а именно о том, что гражданство человека не изменяется в результате заключения или расторжения брака:

Вступление в брак гражданина Республики Узбекистан с гражданином иностранного государства или лицом без гражданства, а также расторжение такого брака не влекут за собой изменение гражданства супругов.

Изменение гражданства Республики Узбекистан одним из супругов не влечет за собой изменение гражданства другого супруга.

Статья 8 представляет собой образец передовой практики Узбекистана в этой области, и выполняет обязательства, вытекающие из пункта 1 статьи 5 Конвенции 1961 г., а также из статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Утрата гражданства вследствие проживания за границей

В 2017 году УВКБ ООН отметило:

Закон «О гражданстве Республики Узбекистан» не содержит достаточных гарантий предотвращения безгражданства, в том числе посредством положений об утрате гражданства, что может произойти даже с лицами, не имеющими никакого другого гражданства.³⁹

Решения Комиссии по вопросам гражданства продолжают затрагивать тысячи узбекских граждан, проживающих в соседних государствах и за их пределами. В случае утраты гражданства эти лица оказываются в иностранных государствах, не имея возможности продлить или получить узбекские паспорта или вернуться в Узбекистан. Они также не могут получить статус апатрида в стране своего проживания в отсутствие письменного подтверждения от узбекских властей о том, что они больше не рассматриваются в качестве граждан Узбекистана, поскольку ответы уполномоченных органов Узбекистана на запросы о гражданстве людей поступают с длительной задержкой или не поступают вовсе. Отмена положений об утрате гражданства в связи с длительным проживанием за границей без консульской регистрации значительно облегчила бы проблемы безгражданства в регионе. Более того, утрата или лишение гражданства должны осуществляться только при соблюдении всех процессуальных гарантий в соответствии с международными стандартами, включая право на справедливое судебное разбирательство. Крайне важно, чтобы решения соответствующего органа были обязательными для исполнительной власти.⁴⁰

Теперь же статья 9 нового Закона о гражданстве от 2020 года гласит:

Проживание гражданина Республики Узбекистан за границей не влечет за собой прекращение гражданства Республики Узбекистан.

В то же время, в силу статьи 25 гражданство может быть по-прежнему утрачено, если лицо, постоянно проживающее за границей, не встало на постоянный консульский учет без уважительных причин в течение семи лет.

Похвально, что в Узбекистане утрата гражданства в связи с проживанием за границей обусловлена щедрым сроком в семь лет, в отличие от гораздо более короткого трехлетнего срока, установленного в предыдущем законе о гражданстве.⁴¹ Также важно, что уполномоченные органы могут рассматривать каждый случай индивидуально и определять, имелась ли у затрагиваемого лица уважительная причина несоблюдения требования о постановке на консульский учет, и тем самым избежать утраты гражданства, что может сделать его апатридом. Вместе с тем, для того чтобы это положение в полной мере соответствовало Конвенции 1961 г. нужно, чтобы применялись дополнительные условия.

Соответствующий международный стандарт закреплен в статье 7 Конвенции 1961 г., которая гласит:

3. С исключениями, предусмотренными в постановлениях пунктов 4 и 5 настоящей статьи, гражданин Договаривающегося Государства не утрачивает своего гражданства, таким образом, чтобы стать апатридом, вследствие выезда, проживания за границей, несовершения регистрации или какой-либо подобной причины.

4. Натурализованное лицо может утратить свое гражданство вследствие проживания за границей в течение установленного законом соответствующего Договаривающегося Государства срока, который не должен быть менее семи последовательных лет, если не заявит надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство.

Таким образом, в соответствии с Конвенцией 1961 года, допустимо сделать гражданина апатридом после проживания за границей в

³⁹ Информация УВКБ ООН для УВКПЧ ООН в рамках УПО, 3-й цикл, 30-я сессия, Узбекистан, октябрь 2017 г., стр. 3.

⁴⁰ Информация УВКБ ООН для УВКПЧ ООН в рамках УПО, 3-й цикл, 30-я сессия, Узбекистан, октябрь 2017 г., стр. 4.

⁴¹ См. Закон о гражданстве Узбекистана от 1992 г., статья 21(2).



© UNHCR/Elyor-Nematov

течение 7 лет, но только в том случае, если этот гражданин приобрел гражданство путем натурализации. Более того, у человека должна быть возможность изъявить свое желание остаться гражданином и предотвратить утрату гражданства. Поскольку Закон о гражданстве Узбекистана предусматривает утрату гражданства в отношении всех граждан, находящихся за границей на протяжении более 7 лет без постановки на постоянный консульский учет, не проводя различий между натурализованными гражданами и теми, кто приобрел гражданство на другом основании, то для обеспечения полного соответствия с требованиями Конвенции 1961 года необходимо внести изменения в данное положение.

Одним из вариантов решения этого вопроса для Узбекистана было бы установить, что при таких обстоятельствах гражданство утрачивают только натурализованные граждане. Вместе с тем, Руководящие принципы деятельности УВКБ ООН № 5 предостерегают от таких решений по следующим причинам:

В соответствии со статьей 7(4) Конвенции 1961 года при определенных обстоятельствах человек может утратить гражданство и оказаться апатридом. Статья 7(4) гласит: «[н]атурализованное лицо может утратить свое гражданство вследствие проживания за границей в течение установленного законом соответствующего Договаривающегося Государства срока, который не должен быть менее семи последовательных лет, если не заявит надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство». Как исключение из общего правила о запрете на утрату гражданства, в результате которого лицо становится апатридом, данное положение должно иметь ограниченное применение.

Первым условием в статье 7(4) Конвенции 1961 года является то, что соответствующее лицо должно быть натурализованным гражданином. Это делает натурализованных граждан более уязвимыми к утрате гражданства, что делает их апатридами, по сравнению с гражданами по рождению. [...] Учитывая, что многие натурализованные граждане могут являться представителями групп меньшинств (например, национальных или религиозных), Договаривающимся Государствам следует проявлять осторожность при применении положений статьи 7(4) с учетом потенциальной косвенной дискриминации в отношении групп меньшинств.

Вторым условием статьи 7(4) Конвенции 1961 года является то, что натурализованные лица должны проживать за границей на протяжении не менее семи последовательных лет. В качестве надлежащей практики и в соответствии с целью и задачами Конвенции 1961 года, соответствующее лицо не должно утрачивать гражданство, становясь апатридом, если оно не имеет постоянного места жительства в государстве за рубежом и не имеет всех прав, связанных с постоянным проживанием, включая право на натурализацию, в зависимости от обстоятельств.

Третье и четвертое условие в статье 7(4) Конвенции 1961 года заключаются в том, что натурализованное лицо не заявит надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство, а Договаривающееся Государство в своем национальном законодательстве

закрепило положение о возможности утраты гражданства на основании, указанном в статье 7(4), даже если в результате этого соответствующее лицо станет апатридом. Резолюция III к Заключительному акту Конвенции 1961 года «[р]екомендует Договаривающимся Государствам, которые устанавливают правила о декларировании или регистрации в целях сохранения гражданства их гражданами за границей ... принять все возможные меры для обеспечения того, чтобы такие лица своевременно информировались об официальных процедурах и сроках, которые они должны соблюсти, если желают сохранить гражданство». Договаривающемуся Государству также следует, в порядке надлежащей практики, запросить письменное подтверждение получения такой информации от соответствующего лица, прежде чем оно сочтет, что это лицо утратило гражданство в соответствии со статьей 7(4) Конвенции 1961 года.

Особое внимание следует уделить вопросу о пропорциональности положения об утрате гражданства, в результате которого соответствующее лицо становится апатридом, для достижения целей, заложенных в статье 7(4) Конвенции 1961 года. Целью статьи 7(4) является сохранить за Договаривающимся Государством возможность обеспечить, чтобы его граждане поддерживали с ним эффективную связь. Понятие того, что представляет собой эффективную связь с государством, изменилось со времени разработки Конвенции 1961 года. Общество эволюционировало таким образом, что люди стали гораздо более мобильными, и для человека уже нет ничего необычного в том, чтобы постоянно проживать в стране, отличной от страны своего гражданства. Договаривающимся Государствам рекомендуется учитывать эти изменения при применении статьи 8(2). Обязанность всех Государств соблюдать баланс между своими интересами и интересами человека значительно сужает круг обстоятельств, при которых допустима утрата гражданства, в результате которого человек становится апатридом, в соответствии со статьей 7(4). Причина в том, что наступление безгражданства

влечет за собой несравнимо более суровые последствия для соответствующего лица, чем последствия для Государства от того, что его граждане за пределами страны не уведомили или не зарегистрировали свое намерение сохранить связь с этим Государством.⁴²

Таким образом, текущие разъяснения УВКБ ООН от 2020 года по вопросам реализации Конвенции 1961 года не рассматривают в качестве надлежащей практики проведение каких-либо различий между гражданами по признаку того, на каком основании они приобрели гражданство. Это может повлечь нарушение принципа недопустимости дискриминации. Поэтому Закон о гражданстве Узбекистана формирует надлежащую практику для отказа от проведения подобных различий, но нарушает Конвенцию 1961 года, допуская утрату гражданства Узбекистана каждым, кто проживает за пределами страны на протяжении 7 лет без постановки на консульский учет.

Другим решением для обеспечения соответствия положениям Конвенции 1961 года в этой части было бы ограничить возможность утраты гражданства лишь до случаев, когда в результате этого соответствующее лицо не становится апатридом, или вовсе не предусматривать в Законе возможность утраты гражданства из-за проживания за пределами страны в соответствии с принципом, закрепленным в статье 9 Закона о гражданстве. В Руководящих принципах указывается на то, что утрата гражданства из-за проживания за пределами страны становится все более неуместной мерой в контексте современного мира, который характеризуется активными миграционными потоками. Если положение об утрате гражданства в связи с проживанием за пределами страны будет сохранено в национальном законодательстве, УВКБ ООН устанавливает высокие стандарты в отношении информирования соответствующих граждан о конкретных действиях, которые им необходимо предпринять для сохранения гражданства, а также в отношении активной позиции государства по обеспечению того, чтобы утрата гражданства не происходила из-за отсутствия информации.

⁴² Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5, май 2020 г.: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства».

Прочие основания утраты гражданства, в результате которых лицо может стать апатридом

Прочие основания утраты гражданства Узбекистана, в результате которых лицо может стать апатридом, перечислены в статье 25 Закона о гражданстве:

Гражданство Республики Узбекистан утрачивается:

- а) вследствие поступления лица на военную службу, на службу в органы безопасности, правоохранительные органы, органы государственной власти и управления иностранного государства;*
- б) если лицо, постоянно проживающее за границей, не встало на постоянный консульский учет без уважительных причин в течение семи лет;*
- в) если прием в гражданство Республики Узбекистан осуществлен в результате предоставления заведомо ложных сведений или поддельных документов;*
- г) если лицо причинило существенный вред интересам общества и государства, занимаясь деятельностью в пользу иностранного государства, либо путем совершения преступлений против мира и безопасности;*
- д) если лицо добровольно приобрело гражданство иностранного государства;*
- е) если лицо приобрело гражданство иностранного государства по рождению или по гражданству родителя – гражданина иностранного государства в несовершеннолетнем возрасте и не оформило выход из гражданства иностранного государства по достижении возраста двадцати одного года.*

Утрата лицом гражданства Республики Узбекистан не влечет изменения гражданства его супруга (супруги) и ребенка (детей).

Соответствующие международные нормы о предотвращении безгражданства в контексте утраты гражданства содержатся в статьях 7 и 8 Конвенции 1961 года:

Статья 7

[...]

2. Гражданин Договаривающегося Государства, который желает натурализоваться в чужой стране, не утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства этой чужой страны.

[...]

6. Иначе как при обстоятельствах, упомянутых в настоящей статье, никакое лицо не утрачивает гражданства какого-либо Договаривающегося Государства, если такая утрата сделала бы это лицо апатридом, хотя бы такая утрата и не была прямо запрещена никаким другим постановлением настоящей Конвенции.

Статья 8

1. Никакое Договаривающееся Государство не должно лишать никакое лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом.

2. Несмотря на постановления пункта 1 настоящей статьи, любое лицо может быть лишено гражданства любого Договаривающегося Государства:

а) при таких обстоятельствах, при которых утрата гражданства допускается согласно пунктам 4 и 5 статьи 7;

б) если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана.

3. Несмотря на постановления пункта 1 настоящей статьи, любое Договаривающееся Государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства, если во время подписания, ратификации или присоединения оно укажет, что оставляет за собой право лишать гражданства по одному или нескольким из следующих оснований, предусматриваемых в это время его национальным законом:

а) что, вопреки своей обязанности быть верным этому Договаривающемуся Государству, соответствующее лицо, и) игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги

другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства, или ii) ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого Государства;

b) что соответствующее лицо принесло присягу в верности или сделало формальное заявление о верности другому Государству или дало определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству.

4. Никакое Договаривающееся Государство не должно осуществлять право лишения гражданства, допускаемое согласно пункту 2 или 3 настоящей статьи, иначе как в соответствии с законом, предусматривающим для соответствующего лица право на справедливое разбирательство дела судом или иным независимым учреждением.

Прочие основания утраты гражданства Узбекистана подпадают под исключения, предусмотренные Конвенцией 1961 года, и не требуют корректировки для соответствия с Конвенцией. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в соответствии с Руководящими принципами № 5 «эти положения используют ограничительный тон и, в качестве исключений из общего правила, должны подлежать ограничительному толкованию».⁴³ Общее правило, на которое делается ссылка в Руководящих принципах, объясняется глобальной задачей – сократить количество случаев безгражданства. Поэтому наилучшей практикой считаются такие практики, которые не допускают или иным образом сильно ограничивают любой вид утраты гражданства, который потенциально ведет к безгражданству.

Кроме того, может быть целесообразным изучить вопрос о том, существуют ли соответствующие процессуальные гарантии в рамках практики утраты гражданства, можно ли обжаловать это решение в суде с возможностью справедливого судебного разбирательства.

Добровольный отказ от гражданства

Закон о гражданстве позволяет добровольно отказаться от гражданства Узбекистана, даже если в результате этого человек станет апатридом.⁴⁴ Конвенция 1961 года в принципе требует, чтобы Договаривающиеся Государства ставили возможность отказа от гражданства под условие наличия у соответствующего лица или приобретения им гражданства другого государства.⁴⁵ Вместе с тем, статья 7 Конвенции 1961 года также гласит, что запреты на добровольный отказ от гражданства, в результате чего соответствующее лицо становится апатридом, «не применяются в тех случаях, когда их применение противоречило бы принципам, изложенным в статьях 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека». Этими принципами являются свобода передвижения, право покинуть свою страну, право искать убежища от преследования. Таким образом, Конвенция 1961 года сочетает в себе озабоченность по поводу возникновения случаев безгражданства в результате добровольного отказа от гражданства с уважением свободы отдельных лиц дистанцироваться от своей собственной страны. Чтобы не допустить нарушения Конвенции 1961 г., Узбекистану возможно потребуется дополнить режим отказа от гражданства дополнительными гарантиями. Так, например, актуальным может быть введение упрощенного порядка восстановления в гражданстве Узбекистана для лиц, которые оказались апатридами.⁴⁶

⁴³ Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства», май 2020 года, пункт 46.

⁴⁴ Статьи 24 и 25 Закона о гражданстве Узбекистана.

⁴⁵ Статья 7 Конвенции 1961 г.

⁴⁶

5. СОКРАЩЕНИЕ БЕЗГРАЖДАНСТВА

5.1 Обеспечение доступа к гражданству Узбекистана для апатридов, имеющих связь с Узбекистаном

Узбекистан постепенно предоставляет доступ к своему гражданству для апатридов, проживающих на его территории. В 2017 году УВКБ ООН отметило:

Новый Президент Узбекистана предоставил гражданство 179 апатридам, а в феврале 2017 года дополнительно натурализовал еще 997 апатридов.⁴⁷

После этого, в новом Закон о гражданстве от 2020 года появилось положение, которое обеспечивает доступ к гражданству для больших групп апатридов, проживающих в Узбекистане, а именно для тех, кто поселился в Узбекистане до 1995 года. По оценкам, это положение коснется около 50.000 апатридов.⁴⁸ Более того, следующий раунд поправок в Закон о гражданстве направлен на обеспечение доступа к гражданству для всех апатридов, которые поселились в Узбекистане до 2005 года. По оценкам, это предоставит доступ к гражданству еще 20.000 апатридов, тем самым разрешив в общей сложности около 70.000 случаев безгражданства всего за несколько лет. Эти шаги можно поприветствовать, поскольку они ложатся в русло Глобального плана действий по ликвидации безгражданства, а именно Действия 1 «Разрешить существующие масштабные ситуации безгражданства» и Действия 8 «Выдать документы о гражданстве тем лицам, которые имеют на это право». Последующее изучение этих законодательных инициатив может быть целесообразным, чтобы обеспечить отсутствие административных препятствий для доступа целевых групп к гражданству Узбекистана.

5.2 Восстановление в гражданстве

Закон Узбекистана предусматривает возможность восстановления в гражданстве Узбекистана после его утраты. Статья 22 Закона о гражданстве гласит:

*Лицо, которое ранее состояло в гражданстве Республики Узбекистан, имеет право обратиться с ходатайством о восстановлении в гражданстве Республики Узбекистан, если оно не было утрачено в соответствии с пунктами «а» и «г» части первой статьи 25 настоящего Закона. В ходатайстве указываются причины прекращения гражданства Республики Узбекистан.
[...]
Не допускается восстановление в гражданстве Республики Узбекистан более одного раза.*

Несмотря на то, что Конвенция 1961 года не содержит положений, обязывающих Договаривающиеся Государства восстанавливать гражданство бывших граждан, которые оказались апатридами, УВКБ ООН настоятельно рекомендует предусмотреть такую возможность.⁴⁹ В частности, если лицо отказалось от своего гражданства с намерением натурализоваться в другом государстве, но процедура натурализации завершилась неудачно. В такой ситуации целесообразно обеспечить, чтобы процедура восстановления в гражданстве не была чрезмерно обременительной, и, возможно, пересмотреть ограничение возможности восстановления гражданства только один раз, чтобы это ограничение не распространялось на апатридов. И хотя количество людей, которые остались без гражданства и обратятся за восстановлением в гражданстве Узбекистана более одного раза, будет незначительным, такая символическая норма, согласно которой ни один бывший гражданин страны не останется апатридом, будет образцом хорошей практики.

⁴⁷ Информация УВКБ ООН для УВКПЧ ООН в рамках УПО, 3-й цикл, 30-я сессия, Узбекистан, октябрь 2017 г., стр. 4.

⁴⁸ УВКБ ООН, «Узбекистан разрешит проблему безгражданства для 50.000 людей», пресс-релиз, 12 марта 2020 г., доступно по ссылке: <https://bit.ly/3avGAhi> [ссылка актуальна на 24 мая 2021 г.].

⁴⁹ Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам безгражданства, серия № 5: «Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства», май 2020 г., пункт 83.

6. ВЫЯВЛЕНИЕ АПАТРИДОВ

Выявление апатридов является важной задачей в рамках международного правового режима в сфере безгражданства. И хотя отдельное обязательство по выявлению апатридов отсутствует в Конвенциях 1954 и 1961 годов, общепринято, что выполнение обязательств по предотвращению и сокращению безгражданства, а также по защите апатридов в рамках этих международных правовых инструментов было бы невозможным без проведения работы по выявлению апатридов.⁵⁰

Обсуждение вопроса о выявлении апатридов тесно связано с различиями между определением термина «апатрид» («лицо без гражданства») в законодательстве Узбекистана и в международном праве. Международные руководящие принципы по выявлению апатридов и процедурам определения статуса апатрида имеют тесную связь с международным определением термина «апатрид». Эти руководящие принципы были бы неприменимы в Узбекистане, пока определения не будут согласованы.

Выявление безгражданства отражено в двух действиях Глобального плана, в частности в Действии 6 «Предоставить статус защиты мигрантам без гражданства и упростить их натурализацию», а также в Действии 10 «Уточнить количественные и качественные данные о группах лиц без гражданства».

Действие 6 более подробно обсуждалось в Части 5 настоящей публикации, посвященной вопросам защиты апатридов. Здесь достаточно упомянуть лишь то, что выявление апатридов имеет решающее значение для обеспечения конкретных форм защиты от безгражданства.

Действие 10 относится к сбору данных о безгражданстве. В силу природы явления безгражданства, которая сама по себе является негативной и связана с отсутствием статуса гражданина, зачастую может оказаться, что соответствующие данные не получили достаточного документального отражения, и что это явление остается незамеченным в обществе. Многие государства не знают масштаба проблемы безгражданства на своей территории. Узбекистан осуществляет сбор важных статистических данных об апатридах на своей территории, которые являются бывшими гражданами Советского Союза, и которые имеют статус постоянно проживающих в Узбекистане. Требуется дальнейшее изучение, чтобы установить существует ли какая-нибудь статистика и как можно получить дополнительные сведения о потенциальных лицах без гражданства на территории Узбекистана, которые, возможно, не имеют законных оснований для проживания в стране, и причины безгражданства которых могут быть не связаны с распадом СССР.

Множество государств по всему миру работают над установлением процедур определения статуса апатрида и приведением своих определений термина «апатрид» в соответствие с международными стандартами вслед за ратификацией Конвенций о безгражданстве. Представляется целесообразным не откладывать вопрос с ратификацией и параллельно вести законодательные разработки в области выявления и защиты лиц без гражданства.

За последнее десятилетие УВКБ ООН разработало подробные руководящие принципы и наработало экспертные знания в области определения статуса апатрида, а также собрало информацию о передовой практике в различных государствах-участниках Конвенций по всему миру. Поэтому целесообразно привлекать

⁵⁰ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства, Женева, 2014 г.

УВКБ ООН на ранних этапах планирования любых законодательных или административных мер в отношении процедур определения статуса апатрида, с тем чтобы воспользоваться накопленными организацией знаниями и рекомендациями.

Кроме того, Законом о гражданстве прямо предусмотрена возможность подтверждения непринадлежности к гражданству Узбекистана для апатридов, имеющих связи с Узбекистаном и проживающих за рубежом. Это позволяет лицам, находящимся в процессе установления своего безгражданства за рубежом, предоставить документальные доказательства того, что они не являются гражданами Узбекистана.⁵¹ Это важный пример передовой практики, и Узбекистан имеет образцовую норму в своем законодательстве, равно как и практику ее реализации.

⁵¹ Статья 44 Закона о гражданстве.

7. ЗАЩИТА ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Лица без гражданства, определенные Законом о гражданстве Узбекистана, пользуются рядом прав наравне с гражданами Узбекистана. Например, Закон Республики Узбекистан «Об образовании» в статье 5 прямо закрепляет:

Лица без гражданства, постоянно проживающие в Республике Узбекистан, имеют равные права с гражданами Республики Узбекистан на получение образования.

Аналогичным образом, Закон Республики Узбекистан «О занятости населения» в статье 2 приравнивает лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Узбекистана, к гражданам Узбекистана для целей применения закона.

Необходимо дальнейшее изучение основных законодательных актов, содержащих информацию о доступе к различным правам, чтобы установить соответствует ли законодательство Узбекистана нормам Конвенции 1954 года в отношении каждого соответствующего права. После того, как определение термина «лицо без гражданства» будет приведено в соответствие с международным определением, а также после установления процедуры определения статуса апатрида, желательно принять отдельный законодательный акт для консолидации гарантий прав апатридов в соответствии с Конвенцией 1954 года.

Конвенция 1954 года о статусе апатридов закрепляет ряд прав и свобод апатридов, которые должны защищаться государствами-участниками. Это формирует минимальный стандарт защиты, и государствам-участникам рекомендуется выходить за пределы этого минимального стандарта. В отношении некоторых прав может требоваться, чтобы у апатридов было равное положение с гражданами страны, в отношении других – с иностранными гражданами. Обязательство защищать отдельные права может ставиться в зависимость от степени привязанности апатрида к государству. Так, например, обязательство предоставлять равный доступ к рынку труда существует только в отношении апатридов, которые проживают в государстве на законных основаниях. В Руководстве по защите лиц без гражданства разработаны правила о степени защиты, необходимой в отношении каждого права.⁵²

В рамках Глобального плана действий режим защиты апатридов также играет важную роль, в частности этому посвящено Действие 6 «Предоставить статус защиты мигрантам без гражданства и упростить их натурализацию».

⁵² Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства, Женева, 2014 г., стр. 45-60.

8. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ И ОБРАЗЦОВ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

1. **Право на гражданство**, также как и право не быть лишенным гражданства прямо гарантированы законом.
2. При рождении гражданство приобретается и через мать, и через отца, без **дискриминации по половому признаку**. В Законе о гражданстве предусмотрены и другие гарантии против дискриминации по признаку пола, такие как запрет автоматического изменения гражданства в результате заключения или расторжения брака, или изменения гражданства одного из супругов.
3. Прямо **запрещается утрата гражданства ребенком, если в результате этого ребенок окажется апатридом**. Такая же гарантия может быть предусмотрена и для других случаев утраты гражданства Узбекистана.
4. Отдельная норма о гражданстве **найденных**. Вместе с тем, для случаев, когда некоторая информация может быть известна об одном из родителей, но она недостаточна для обеспечения доступа ребенка к гражданству другого государства, возможно, лучше подойдет альтернативная формулировка.
5. Предусмотрена отдельная норма, которая позволяет приобрести гражданство на основе принципа *jus soli* (*право почвы*) детям, родившимся на территории Республики Узбекистан, чьи родители являются апатридами. Вместе с тем, для соответствия Конвенции 1961 года необходимо добавить положение о применении принципа *jus soli* в отношении детей, родившихся на территории Республики Узбекистан, «которые иначе были бы апатридами».
6. Законом предусмотрена сильная правовая защита от безгражданства на основе принципа *jus sanguinis* (*право крови*) в отношении детей, у которых хотя бы один из родителей является гражданином Республики Узбекистан. Однако в случае, если один из родителей является иностранным гражданином, а другой – гражданином Республики Узбекистан, приобретение гражданства Узбекистана в идеале должно быть автоматическим для случаев, когда ребенок «иначе был бы апатридом».
7. **Определение термина «лицо без гражданства»** в национальном законодательстве необходимо привести в соответствие с определением в статье 1 Конвенции 1954 года. После этого будет возможно разработать процедуры определения статуса лица без гражданства (апатрида), для чего потребуются принятие нового законодательства.
8. Образцом передовой практики в Узбекистане является норма, прямо предусматривающая доступ апатридов ко **многим важным социально-экономическим правам** наравне с гражданами страны. Новое законодательство об определении статуса апатрида, которое необходимо будет принять в контексте присоединения к двум Конвенциям по безгражданству, может быть использовано для обеспечения всех прав, которые уже предоставлены апатридам, проживающим в стране длительное время, в дополнение к обеспечению минимальной степени защиты для апатридов, которые не имеют статуса постоянно проживающих в стране.

9. Требование об **отказе от иностранного гражданства** и проживании в Узбекистане в статусе лица без гражданства (апатрида) на протяжении длительного периода времени в качестве условия для натурализации ведет к появлению безгражданства, и потому данное требование следует пересмотреть. Требование об отказе от иностранного гражданства в целях натурализации является допустимым, однако необходимо принятие мер предосторожности, чтобы это ни при каких условиях не повлекло безгражданство.
10. Обеспечить бывшим гражданам, ставшим апатридами, **возможность легко восстановить гражданство Узбекистана**, если они этого желают.
11. **Регистрация рождений** прямо урегулирована для случаев, когда у родителей нет документов, а также для случаев поздней регистрации. Специальные нормы зачастую содержат сложные для выполнения требования в плане доказывания, особенно в случае одиноких матерей и/или матерей без документов. Несмотря на это, общий принцип указывает на обязательный характер регистрации рождений и на то, что в регистрации рождения не может быть отказано по причине отсутствия документов. Это очень хорошая практика. Более того, проводятся важные кампании по выявлению незарегистрированных случаев рождений и их регистрации.
12. Закон о гражданстве от 2020 года и запланированные поправки к нему, которые позволят **порядка 70.000 апатридов получить доступ к гражданству Узбекистана**, являются главным примером передовой практики.
13. Рекомендуется продолжать **региональное сотрудничество и консультации** для разрешения любых оставшихся ситуаций безгражданства в регионе.

Предложения для дальнейшего изучения

1. Выяснить **есть ли на практике доступ к реализации права на гражданство Узбекистана у апатридов, постоянно проживающих в стране, которым законодательством предоставлено право на гражданство**. Выяснить роль требования о «прописке» для доступа к гражданству у апатридов, фактически проживающих в стране. Выяснить использование механизма судебного разбирательства для установления факта длительного проживания в стране – насколько он эффективен, как часто к нему прибегают, насколько он быстр и доступен, и т.д.
2. Выяснить является ли требование об изъятии **желания на принятие в гражданство Узбекистана** препятствием на практике для (своевременного) доступа к гражданству для лиц, которые бы хотели стать гражданами Узбекистана. Например, знали ли люди о том, в какой форме должно быть изъявлено желание, а также были ли соответствующие бюрократические процедуры легкодоступны для целевых групп населения. Рассмотреть имеются ли потенциальные возможности для дальнейшего совершенствования законодательства и практики по вопросу об упрощенном порядке приема в гражданство Узбекистана. В этой ситуации могло бы быть полезно провести сравнительно-правовой анализ соответствующей практики в других государствах Центральной Азии.
3. Выяснить какие **права предоставлены апатридам** в соответствии с законодательством, и какие права ограничены по сравнению с гражданами страны, включая изучение вопроса о том, реализован ли на практике равный доступ к правам, закрепленный в законодательстве. Исследовать вопрос о том, имеется ли у апатридов реальный доступ к правам человека общего характера, которые гарантируются каждому человеку в Узбекистане вне зависимости от гражданской принадлежности.

Изучить случаи, когда законодательство и правоприменительная практика проводят различия между апатридами, проживающими в стране длительное время, и апатридами, которые проживают в Узбекистане временно и/или без права на законное проживание.

4. Провести **подробное исследование национального законодательства в сфере безгражданства и практики его применения** с целью выявления любых неясностей или несоответствий, а также для разработки рекомендаций по дальнейшему совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.
5. Исследовать вопрос о **применении терминов «лицо без гражданства» и «лицо под риском безгражданства»** как в национальном законодательстве Узбекистана, так и в международной нормативной базе, чтобы установить соответствие национального законодательства международным нормам, а также применимость терминологии в национальном контексте Узбекистана.
6. В рамках процесса обзора этого отчета был высказан аргумент о том, что **статья 6 Закона о гражданстве Узбекистана**, возможно, нуждается в дальнейшем изучении.
7. Провести дальнейшее исследование соответствующей **законодательной и правоприменительной практики**, а также дополнить данный отчет ссылками на практику.
8. Представить результаты этого отчета, а также всех последующих исследований, в виде **таблиц и графиков**, наглядно проиллюстрировав сильные и слабые стороны законодательства Узбекистана в сфере безгражданства, визуализировав статистические данные о правоприменительной практике, проиллюстрировав сферы, нуждающиеся в проведении реформ, и т.д.
9. Хотя автор этого отчета не видит необходимости для Узбекистана делать какие-либо **оговорки** к Конвенциям о безгражданстве при присоединении к ним, - за исключением, возможно, только в части заявления о сохранении возможности денатурализации отдельных лиц в целях национальной безопасности, - поскольку отсутствуют какие-либо серьезные несоответствия, которые нельзя было бы преодолеть. Вместе с тем, если какие-либо положения Конвенций создают определенные препятствия для принятия решения о ратификации, возможно, будет целесообразно рассмотреть вопрос об актуальности тех или иных оговорок.

ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ



ЛЮДИ, ОКАЗАВШИЕСЯ В СИТУАЦИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Период: с начала кампании #IBelong в 2014 г. до 30 июня 2021 г.

		Казахстан	Кыргызская Республика	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан	Всего
Лица без гражданства	В	19,604	135	2,043	3,530 ¹	106,890	132,202
	Р	10,772	133	175	7,614 ²	47,754 ³	66,448
Лица с неопределенным гражданством	В	6,985	13,572	49,833	2,248	NA	72,638
	Р	2,336	13,558	45,615	232		61,741

ВЫЯВЛЕНО

Работа по выявлению лиц без гражданства была совместно проведена правительствами стран Центральной Азии, УВКБ ООН и партнерами.

РАЗРЕШЕНО

Власти страны предоставили человеку гражданство.

¹ Данные по Туркменистану выше и в этой таблице основаны на данных партнерских организаций.

² Натурализация лиц без гражданства, проведенная Правительством Туркменистана.

³ Натурализация лиц без гражданства, проведенная Правительством Узбекистана.

