

MACIEJ ZĄBEK

Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej  
Uniwersytet Warszawski

## NARÓD I OBYWATELSTWO W PODZIELONYM SUDANIE

W styczniu 2011 r., po przeszło 20 latach wojny domowej i 6-letnim rozejmie, doszło w Sudanie do referendum, w wyniku którego ponad 98% głosujących oficjalnie opowiedziało się za oddzieleniem i niepodległością południowej części tego kraju. Sześć miesięcy później, 9 lipca 2011 r., ogłoszono oficjalnie powstanie Republiki Południowego Sudanu (RPS).

Nowe państwo zamieszkałe jest przez ponad osiem milionów ludzi należących do ponad 60 grup etnicznych. Liczba ludności tego kraju obecnie szybko się zwiększa w wyniku możliwego powrotu (jak się szacuje) blisko dwóch milionów tzw. uchodźców wewnętrznych z północy Sudanu oraz tysiący uchodźców z innych państw (Kenii, Etiopii, Konga, a nawet Europy i Stanów Zjednoczonych), będących schronieniem dla Sudańczyków w czasie wojny domowej. Powroty te uznawane są za jeden z największych ruchów ludnościowych od czasów drugiej wojny światowej.

W ich kontekście w obu państwach sudańskich natychmiast pojawił się problem z obywatelstwem powracających, który w dzisiejszym świecie państw narodowych rozumiany jest nie tylko jako kwestia formalno-prawna, ale też jako wyraz lojalności i przynależności do narodu-państwa, którego obywatelstwo się przyjmuje. Pytanie – kogo uznać za przedstawiciela narodu sudańskiego, a kogo południowosudańskiego – stało się dla władz tych państw jednym z ważniejszych do rozstrzygnięcia.

Problem nie dotyczy tylko Sudańczyków. W sumie około piętnastu milionów ludzi na całym świecie jest pozbawionych obywatelstwa, a około dwu milionom nigdy go nie nadano. Znany jest współcześnie choćby z byłej Jugosławii czy ZSRR, gdzie doszło do rozpadu dotychczasowego państwa lub secesji różnych terytoriów. Ściśle też jest związany z problematyką uchodźstwa, kiedy to dochodzi często w praktyce do podwójnego wykluczenia – z obywatelstwa zarówno kraju pochodzenia, jak i kraju przyjmującego, a w przypadku

secesji i uchodźców wewnętrznych – pozbawienia obywatelstwa zarówno państwa-poprzednika, jak i państwa-sukcesora.

W świecie podzielonym na państwa wywołuje to wiele problemów. Bez obywatelstwa ludzie często nie tylko nie mają możliwości głosowania, ale pozbawieni są skutecznej ochrony prawnej. Bezpaństwowość osłabia ich zdolność do funkcjonowania w ramach danego społeczeństwa. Mają ograniczony dostęp do możliwości podpisywania umów, prawa do edukacji, własności, zatrudnienia, korzystania z publicznych placówek zdrowia, opieki społecznej, możliwości małżeństwa oraz rejestracji urodzeń i zgonów.

Zgromadzenie Ogólne ONZ w Paryżu w 1948 r., wychodząc naprzeciw tym problemom, przyjęło w artykule 15 w punkcie pierwszym Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, że „każdy człowiek ma prawo do posiadania obywatelstwa” i w punkcie drugim, że „nie wolno nikogo pozbawiać samowolnie obywatelstwa ani nikomu odmawiać prawa do zmiany obywatelstwa”. Nie podaje jednak w jakich sytuacjach i okolicznościach państwa powinny go udzielać. Poniękad lukę tę wypełnia Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r., zobowiązująca państwa do ochrony nie-obywateli przebywających w ramach ich granic i później przyjęte: Konwencja o statusie bezpaństwowców z 1954 r. oraz Konwencja o ograniczaniu bezpaństwowości z 1961 roku. Dokumenty te dają dobre podstawy prawne do ograniczenia bezpaństwowości i rozstrzygania przypadków spornego obywatelstwa na zasadzie indywidualnej. Nie wszystkie państwa są jednak ich stronami, szczególnie w przypadku tych dwóch ostatnich konwencji. Dotyczy to także Republiki Sudanu. Kraj ten nie podpisał też Konwencji Unii Afrykańskiej z 23 października 2000 r. z Kampali w sprawie ochrony i pomocy uchodźcom wewnętrznym w Afryce.

\* \* \*

Rada Bezpieczeństwa ONZ wydała rezolucję<sup>1</sup> zobowiązującą oba rządy państw sudańskich do dokładania starań, aby chronić obywateli obu krajów w zakresie tzw. czterech swobód, tj. prawa do przemieszczania się, pobytu, własności i zatrudnienia. Władze Republiki Sudanu powinny według niej zapewnić wszystkim Południowcom prawo do swobodnego określenia się, na podstawie indywidualnego przesłuchania i wyboru państwa swego obywatelstwa. Natomiast rząd Republiki Południowego Sudanu powinien po pierwsze uznawać dokumenty podróży wydane przez swe przedstawicielstwa za granicą, a po drugie zwiększyć swą zdolność do identyfikacji obywateli poprzez

<sup>1</sup> Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2046 (z 2 maja 2012 r.).

zwiększenie zatrudnienia przeszkolonych funkcjonariuszy państwowych upoważnionych do sprawdzenia i zatwierdzenia świadectwa obywatelstwa i wydawania dowodów osobistych.

Władze Republiki Sudanu formalnie zaakceptowały ustalenia Rady Bezpieczeństwa. Prezydent Omar al-Baszir jeszcze w styczniu 2011 r. zapewniał uczestników referendum, że ich prawa do „czterech swobód” będą chronione. W praktyce jednak już w sierpniu 2011 r. zwolnił z pracy wszystkich urzędników pochodzących z Południa i zmienił ustawę o obywatelstwie w taki sposób, aby wykluczyć możliwość zachowania podwójnego obywatelstwa przez osoby przyjmujące obywatelstwo Sudanu Południowego. Poprawka wprowadzona do ustawy z 1994 r. zakłada, że każda osoba, która *de iure* lub *de facto* nabywa obywatelstwo Południa, automatycznie je traci na Północy. Poprawka ta jest niezgodna z Tymczasową Konstytucją Sudanu z 2005 r., przyznającą prawo do obywatelstwa każdemu, kto urodził się w Sudanie i kogo chociaż jeden z rodziców był Sudańczykiem. Jest też dyskryminująca, gdyż wyklucza z podwójnego obywatelstwa tylko obywatele Sudanu Południowego, a nie innych państw<sup>2</sup>. Zakwestionowane zostało w ten sposób prawo wszystkich obywateli Sudanu Południowego, którzy mieszkają na Północy, do obywatelstwa Republiki Sudanu. Osobom tym dano zaledwie 9 miesięcy, do dnia 8 kwietnia 2012 r., na uregulowanie statusu pod groźbą deportacji. Po upływie tej daty mieli być traktowani jak wszyscy inni cudzoziemcy przebywający w Sudanie nielegalnie.

Termin ten już minął. Do tego czasu zdążyło wrócić na Południe zaledwie ok. 350 tys. ludzi, a tymczasem, jak się szacuje, co najmniej 500–700 tysięcy osób chcących uzyskać obywatelstwo Sudanu Południowego nadal zamieszkuje Republikę Sudanu, będąc *de facto* już bez jego obywatelstwa. Zostały go pozbawione bez prawa kwestionowania tej decyzji. Wśród najbardziej narażonych na dyskryminację jest 127 tysięcy mieszkańców Chartumu i okolicy, którzy zarejestrowali swój zamiar powrotu na Południe. Zostali oni wysiedleni z dotychczas zajmowanych domostw i wywiezieni na obrzeża Chartumu, gdzie oczekują na transport w tymczasowych obozach (*way-station*), w których panują wyjątkowo trudne warunki. Ludzie ci mieszkają nieraz miesiące przez długie w byle jak skleconych namiotach wykonanych z plandek i worków, wraz ze swoim skromnym dobytkiem, który chcą zabrać na Południe.

---

<sup>2</sup> Ustawa z 1994 r. usuwała zakaz podwójnego obywatelstwa i obniżała w przypadku naturalizacji obowiązek zamieszkiwania w Sudanie z 10 do 5 lat. Przepisy te zostały wprowadzone przez ówczesnego Przewodniczącego Parlamentu dra Hassana at-Turabiego, zachęcającego wielu zagranicznych działaczy organizacji islamskich do osiedlania się w Sudanie i prowadzenia w nim działalności gospodarczej.

Mimo dodatkowych porozumień zawartych w lutym i marcu 2012 r.<sup>3</sup> między oboma państwami w kwestii „dobrowolnych powrotów” i szanowania zasad dotyczących „czterech wolności”, ustalenia te nie weszły w życie z uwagi na konsekwentny brak woli politycznej władz w Chartumie, aby rozwiązać problem statusu osób mających związku zarówno z Sudanem, jak i Sudanem Południowym. Ludzie ci narażeni są na ryzyko aresztowań, kar finansowych i wydalenia z kraju jako nielegalni imigranci. Tymczasem jest wielce prawdopodobne, że wielu z nich nie znajdzie uznania swego obywatelstwa w żadnym państwie, pozostając bezpaństwowcami. Wielu z nich nie jest bowiem w stanie udowodnić swego urodzenia ani w Sudanie Północnym, ani Południowym czy też powiązań rodzinnych z tymi krajami.

\* \* \*

W Republice Południowego Sudanu w kwestii przyznawania i uznawania obywatelstwa jest tylko pozornie lepiej. Do lipca 2011 r. z ponad ośmiu milionów mieszkańców tego kraju jedynie ok. 40 tys. miało wydane certyfikaty potwierdzające ich obywatelstwo, a ok. 12 tys. dysponowało „dokumentami podróży”, wydanymi przez przedstawicielstwa władz tego kraju za granicą. Te ostatnie nie są jednak traktowane jako dowód ostateczny, gdyż były wydane na podstawie uproszczonej procedury. Przyjęta ustawa o obywatelstwie Republiki Południowego Sudanu<sup>4</sup> teoretycznie spełnia podstawowe standardy. Nawiązuje do kryteriów przyjętych w referendum i wymaga jedynie, aby osoba ubiegająca się o nadanie obywatelstwa przedstawiła świadectwo urodzenia lub ocenę wieku oraz zaświadczenie ze swego „plemienia”, które może być dowodem pochodzenia aplikanta. Definicja „obywatela południowosudańskiego” znajdująca się w tym akcie prawnym zawiera jednak stwierdzenie, że jest nim osoba wywodząca się z „rdzennych społeczności” Sudanu Południowego, której przynajmniej jeden z rodziców, dziadków lub pradziadków urodził się w Południowym Sudanie, lub też ta, której rodzice lub dziadkowie byli mieszkańcami Sudanu Południowego od 1956 roku<sup>5</sup>. To oczywiście wyklucza wielu z tych, którzy nie są w stanie udowodnić swego pochodzenia od tzw. rdzennych etnosów południowosudańskich ani wykazać, że ich przodkowie mieszkali

---

<sup>3</sup> 12 lutego 2012 r. rządy Republiki Sudanu i Republiki Południowego Sudanu podpisały Memorandum w sprawie powrotu obywateli Południowego Sudanu, w którym zgodzono się na tzw. Kartę dobrowolnego powrotu pod warunkiem, że powrót Południowców zamieszkałych na terytorium Republiki Sudanu będzie odbywać się z własnej woli i w oparciu o odpowiednią wiedzę na temat okoliczności i warunków panujących w miejscu, do którego wracają.

<sup>4</sup> *South Sudan Nationality Act* wszedł w życie 9 lipca 2011 r.

<sup>5</sup> Data ogłoszenia niepodległości Sudanu.

w tym kraju od 1956 roku. Poza tym sam termin „rdzenne społeczności” jest co najmniej dyskusyjny. Prawo to zezwala jednak na podwójne obywatelstwo, w tym Sudanu (Północnego). Zapewnia równe prawa dla kobiet i mężczyzn, jeśli chodzi o możliwość przekazywania swego obywatelstwa dzieciom lub współmałżonkom. Zawiera też prawo zaskarżenia decyzji wydanej przez Urząd Imigracyjny<sup>6</sup> do sądu. Innymi słowy formalnie jest dość elastyczne i teoretycznie powinno skutkować wysokimi wskaźnikami poświadczania obywatelstwa i skutecznie służyć zapobieganiu bezpaństwowości.

Niestety, na skutek praktyk dyskryminacyjnych urzędników i podejmowanych przez nich arbitralnych decyzji tak się nie dzieje, a ryzyko masowego zagrożenia bezpaństwowością w Południowym Sudanie stale wzrasta. Pomijając fakt konieczności stania ubiegających się o potwierdzenie swego obywatelstwa w długich, całodziennych kolejkach, wielu z nich nie jest w stanie udowodnić, że są Południowosudańczykami. Dotyczy to zwłaszcza osób nieznanego rodzicielstwa, ludzi oddzielonych przez wojnę od swoich rodzin, kobiet i dzieci, które zostały uprowadzone. Czasem jednak pomimo dostarczenia zaświadczeń od lokalnych władz i przyprowadzenia świadków, którzy wcześniej nabyli świadectwo obywatelstwa, niektórzy urzędnicy żądają dodatkowych dowodów. Wymagają np. dostarczenia wyników badania krwi, choć nie jest ona wykazywana w dowodach osobistych. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy kolor skóry aplikanta nie jest dostatecznie czarny. Urzędnicy zakładają wówczas, że pochodzi on spoza Południowego Sudanu, nawet jeśli wszystkie inne wymogi są spełnione. Jest to postępowanie arbitralne, gdyż były jednocześnie przypadki nadania obywatelstwa nawet bez konieczności przedstawienia świadectwa urodzenia. Nie ma ono oczywiście żadnego umocowania w prawie, opierając się wyłącznie na indywidualnej percepcji danego urzędnika działającego jak widać bez jakiegokolwiek nadzoru i odpowiedzialności.

Wszystko to sprawia, że procedura nadawania obywatelstwa w Południowym Sudanie jest wyjątkowo uciążliwa i czasochłonna i zniechęca tysiące ludzi do dalszego ubiegania się o nie. Tym bardziej, że prawo do odwołania do sądu jest nieskuteczne, gdyż wnioski tych nielicznych, którzy się na to decydują, są często odrzucane. Decyzja negatywna wystawiona przez Urząd stanowi więc *de facto* ostateczną odmowę, bez prawa do odwołania.

\* \* \*

Szacuje się, że problem bezpaństwowości w obu Sudanach może dotknąć *de iure* lub *de facto* nawet do dwóch milionów uchodźców wewnętrznych i imi-

---

<sup>6</sup> Directorate of Nationality, Passports and Immigration.

grantów, a poza tym wielu innych jeszcze przedstawicieli transgranicznych populacji<sup>7</sup>, koczowniczych pasterzy, uchodźców powracających z Czadu i osób z mieszanych małżeństw.

Przykładem mogą być członkowie pasterskich plemion arabskich, jak Rufa'a, od dawna zamieszkujących prowincję Górnego Nilu należącą do Republiki Południowego Sudanu. Ich prawo do udziału w referendum zostało odrzucone, tym samym nie mają oni zapewne szans na obywatelstwo Republiki Południowego Sudanu. Niewyjaśniona jest też w dalszym ciągu sytuacja mieszkańców spornej strefy Abyei, zamieszkałej przez Dinka Ngok i Arabów Misseriya. Gdyby strefa miała należeć do Północy, to tamtejsi Dinka jako przedstawiciele dominującej grupy etnicznej Południa zapewne utraciliby obywatelstwo Republiki Sudanu. W przeciwnym przypadku spotkałoby to zapewne członków plemienia Misseriya.

Podział Sudanu i nowe prawo o obywatelstwie stwarza także niebezpieczeństwo jego utraty nawet dla grup dawnych imigrantów przybyłych do Sudanu przed stu laty i więcej. Przykładem mogą tu być imigranci z Afryki Zachodniej, okreśłani w Sudanie zbiorowo jako Fellata, w tym szczególnie nomadyczni pasterze Mbororo (znani też jako Fulbe), przybyli do Sudanu Południowego z terenów Republiki Środkowoafrykańskiej lub Czadu. Mimo że wiele ich grup od dawna zamieszkuje południowosudańską prowincję Bahr al-Ghazal, są traktowani przez tamtejsze władze jako „obcy” lub co więcej jako muzułmanie i sprzymierzeńcy władz w Chartumie. Dla tych ostatnich jednak też nie są oni Sudańczykami, co stwarza klasyczną sytuację spornego obywatelstwa grożącą bezpaństwowością.

\* \* \*

Należy tu zaznaczyć, że problemy związane z obywatelstwem i bezpaństwowością mają także państwa zachodnie, z których historii i kultury koncepcja obywatelstwa się wywodzi. Biorąc pod uwagę słabość państw afrykańskich i fakt, że samo pojęcie i cała filozofia związana z rozumieniem obywatelskości jest na gruncie ich kultury dość nowa, powinniśmy patrzeć na ich problemy z nieco większą wyrozumiałością.

W świecie islamu słowo „obywatel” zostało po raz pierwszy użyte w Imperium Osmańskim dopiero w 1839 roku<sup>8</sup>. Warto dodać, że w języku arab-

<sup>7</sup> Na pograniczu Sudanu i Sudanu Południowego istnieją grupy etniczne mieszkające po obu stronach granicy, np. Kresh, Kara, Yulu, Frogai i Bigna.

<sup>8</sup> H. Obeidat, *Obywatelskość w myśli islamskiej*, w: *Nowoczesność, Europa, islam. Religia a dylematy obywatelstwa i wykluczenia*, red. S. Czazbijewicz, M. Turowski, K. Skarbak, Wrocław 2012, s. 160.

skim brzmi ono *muwatin* i wywodzi się od ojczyzny (*watan*). Implikuje to jego rozumienie w sensie przynależności do kraju i wspólnoty, zakorzenienia w pewnej tradycji i podzielanych wspólnie wartości, co nawiązuje do pojęcia tradycyjnej *ummy* (wspólnoty muzułmańskiej)<sup>9</sup>. Stąd niechęć tamtejszych elit do objęcia tym pojęciem tych, którzy do takiej wspólnoty się nie poczuwają.

Na Południu sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż wśród tamtejszych 60 grup etnicznych brak jakichkolwiek wspólnych tradycji państwowych i tym samym wspólnej tożsamości. Oznacza to brak głębiej zakorzenionej idei obywatelstwa. Dla tamtejszych przedstawicieli tradycyjnych wspólnot państwo w postaci wojska, policji i urzędników, z którymi mają coraz częściej do czynienia, jest raczej symbolem prześladowań, niż czymś, z czym chcieliby się utożsamiać. Szczególnie jest to widoczne wśród tamtejszych transgranicznych społeczności. Przypisanie przymusowo np. koczowników plemienia Ateker (z grupy etnicznej Turkana), przemieszczających się ciągle swobodnie na pograniczu Sudanu Południowego, Etiopii, Kenii i Ugandy, do jednego z czterech wymienionych państw byłoby z ich perspektywy zamachem na ich wolność i tożsamość. Stąd wołają, póki co, jak pisze ich wykształcony przedstawiciel Ekuru Aukot, być bezpaństwowcami<sup>10</sup>. Dlatego w rozważaniach nad bezpaństwowością trzeba uwzględniać również punkt widzenia tych, którzy obywatelami być nie chcą, unikając przypisania im tego statusu jak ognia, którzy słowo to prędzej skojarzą z poddaństwem państwowym niż z egalitarnymi ideami oświecenia.

Władze Republiki Sudanu Południowego pod wpływem organizacji międzynarodowych przystąpiły obecnie do projektu budowy narodu obywatelskiego, traktując to zadanie priorytetowo. Trzeba zauważyć, że nawet dla państw mających ku temu lepsze warunki byłoby ono wyjątkowo trudne. Tym trudniejsze jest dla państwa z nieuregulowaną do końca kwestią granic zewnętrznych i niemocą władz w zagwarantowaniu bezpieczeństwa na terytorium całego kraju oraz społeczeństwem, które poza pewną dozą nienawiści do Arabów niewiele tak naprawdę łączy. Nic więc dziwnego, że tzw. rdzenne pochodzenie i mający o tym świadczyć kolor skóry jest dla jego urzędników imigracyjnych często jedynym (choć pozaprawnym) przekonującym ich dowodem południowosudańskości aplikantów ubiegających się o obywatelstwo.

---

<sup>9</sup> Pojawiło się już wprawdzie w krajach arabskich także pojęcie społeczeństwa obywatelskiego – *mudžtama' madani* (od miasta *madiny*), które w tym kontekście nawiązuje do zachodniego *citizen* (od *city*). Niemniej zachodnie liberalne wizje obywatelstwa, jako ogółu wolnych i autonomicznych jednostek zaangażowanych w sprawy publiczne, są tu prawie nieobecne.

<sup>10</sup> E. Aukot, *Am I stateless because I am nomad*, „Forced Migration Review”, 2009, nr 32, s. 18.

\* \* \*

Kończąc, podsumujmy powyższe rozważania uwagą, że obecnie istnienie państwa i należących doń obywateli jest traktowane jako pewna uniwersalna „normalność”. Tymczasem ludzkość przez większość swojej historii tego typu form przynależności nie znała. Niekoniecznie musiało być wówczas lepiej, ale trzeba pamiętać także, że to właśnie tzw. państwo narodowe w pewien sposób produkuje uchodźców i bezpaństwowców. Dlatego do zachodniej idei obywatelstwa trzeba podchodzić bardziej ostrożnie. Trzeba brać pod uwagę możliwość wypracowania innych jej form. W szczególności zasada jednego obywatelstwa nie musi być normą. Pamiętajmy jednak, że nie tylko kraje afrykańskie mają z tym kłopot<sup>11</sup>. Imigranci, uchodźcy, przymusowo wysiedleni, koczownicy czy transgraniczne społeczności są często problemem dla konwencjonalnych definicji obywatelstwa, grupy te walcząc jednak o swe prawa, mogą wpłynąć na ich zmianę<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Podwójne obywatelstwo jest także poważnym problemem politycznym w Wielkiej Brytanii czy Niemczech.

<sup>12</sup> L. Mehta, R. Napier-Moore, *Citizenship and Displacement*, „Working Paper”, vol. 2010, nr 354.



CZĘŚĆ III

**OBYWATELSTWO  
A STATUS UCHODźCY**

