



Вадим Полещук

**Неграждане в Эстонии**

«Европа»

**Полещук В.**

Неграждане в Эстонии / В. Полещук — «Европа»,

Книга дает возможность получить подробную информацию о современном состоянии проблемы неграждан в Эстонии, особенно о ее правовых аспектах. Она адресована всем интересующимся политикой эстонских властей в отношении нетитульного населения.

# Содержание

ГРАЖДАНСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА:	5
Предисловие к российскому изданию	8
Конец ознакомительного фрагмента.	9

# Вадим Полещук

## Неграждане в Эстонии

### ГРАЖДАНСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: вместо предисловия

Ситуация с массовым безгражданством в Эстонии (как и в Латвии) давно привлекает внимание российских политиков, журналистов, ученых и широкой общественности. Представленная работа даст возможность получить исчерпывающую информацию о современном состоянии проблемы: хотя она написана более года назад, существенных сдвигов здесь не произошло. В дополнение к этому богатому фактологическому материалу представляется целесообразным привести ряд общих рассуждений, показывающих, почему вопрос о гражданстве имеет такое принципиальное значение, почему правозащитники реагируют на него столь остро, и почему люди (часто интуитивно) воспринимают отсутствие гражданства как положение явно ненормальное.

Прежде всего: право на гражданство есть часть основных прав человека. Вплоть до недавнего времени считалось, что каждое государство вправе принимать и формулировать законы, определяющие статус гражданства. В то же время уже во Всеобщей декларации прав человека ООН ясно заявлено, что «каждый человек имеет право на гражданство» (статья 15). Послевоенные события во многих странах, ставшие причиной появления многочисленных групп беженцев, перемещенных лиц и апатридов, привели к пониманию того, что гражданство является основой множества прочих прав и что лишение права на гражданство неизбежно ведет к лишению полноты прав человека. В специальном отчете секретариата ООН «Изучение безгражданства» (1949) отмечалось: «Вся организация юридической и экономической жизни индивида... зависит от наличия гражданства. Тот факт, что апатрид не имеет гражданства, ставит его в ненормальное и униженное положение, которое снижает его социальную ценность и разрушительным образом влияет на самоуважение».

В последующие годы ООН своими действиями подтвердила неизменность этого подхода. Были приняты важные резолюции и конвенции: Конвенция о статусе апатридов (1954); Конвенция о сокращении безгражданства (1961); Конвенция о гражданстве замужней женщины (1957); наконец, Конвенция о правах ребенка (1989). Но дело не только (и даже не столько) в формально-юридических пунктах и положениях. Гораздо важнее принципы, которые лежат в основе юридических формулировок, то есть сам дух, или, можно сказать, идеология международного права в этой области.

Поэтому необходимо обратить внимание на исключительно важный с этой точки зрения документ, определяющий современное понимание международным сообществом проблемы гражданства. 8 апреля 1997 г. Комиссия ООН по правам человека приняла резолюцию, в которой говорится:

#### **«Комиссия по правам человека**

1. **подтверждает** важное значение права каждого человека на гражданство в качестве неотъемлемого права человеческой личности;
2. **признает**, что произвольное лишение гражданства по расовому, национальному, этническому или религиозному признакам представляет собой нарушение прав человека и основных свобод;
3. **призывает** все государства воздерживаться от принятия мер и законодательства, дискриминирующего отдельных лиц или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, нацио-

нального или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими на равных условиях своего права на гражданство, и отменить такое законодательство, если оно уже существует».

Самое важное, что хотелось бы подчеркнуть, это постепенное, но недвусмысленное изменение самого подхода к понятию «право на гражданство». Если статью 15 Всеобщей декларации прав человека можно было трактовать прежде всего как моральное указание в момент ее принятия, то в настоящее время это становится нормой позитивного международного права. Не случайно, что именно в Европе недавно был принят и вступил в силу документ, рассматривающий право на гражданство с точки зрения так называемого жесткого права, то есть имеющий обязательное значение. Это Европейская конвенция о гражданстве (1997). В статье 4 этой конвенции прямо указывается, какими принципами должно руководствоваться государство при установлении норм, регулирующих гражданство:

- а) каждый имеет право на гражданство;
- б) следует избегать безгражданства;
- в) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства.

При обсуждении государственной политики Эстонии важно подчеркнуть несколько моментов. Во-первых, право на гражданство относится к числу *основных прав человека* и должно быть признано как универсальное и абсолютное право. Во-вторых, лишение гражданства на любом основании представляет собой *нарушение прав человека*, поскольку ставит индивида или группу в «ненормальное и униженное положение», что неизбежно ведет к дискриминации. Следовательно, в-третьих, принцип недопущения безгражданства тесно связан с обязательством *недискриминации*, что, в свою очередь, является основным принципом современного международного права.

Что касается суверенного права каждого государства принимать законы, определяющие статус гражданства, то его можно рассматривать как «относительное» право. Оно относится к области так называемого обычного права, то есть основано на обычаях и традициях межгосударственных отношений. Однако некоторые из этих традиций становятся все более архаичными, как и связанные с ними законы (например, германский закон о гражданстве до недавнего времени датировался 1913 годом!) Трудно представить себе, как государственная политика, декларирующая демократические ценности, может опираться на образцы, принадлежащие архаичному прошлому, а не на современные принципы и тенденции.

Проблема гражданства в Эстонии дебатруется в прессе и в ходе парламентских дебатов уже добрых пятнадцать лет. За это время высказывались различные суждения, которые можно свести к трем основным аргументам.

**Первый.** *«Гражданство относится к области политических прав, а вовсе не к сфере прав человека».* Как только что было показано, современное правовое мышление развивается в прямо противоположном направлении, поэтому этот схоластический аргумент явно устарел. Можно также процитировать мнение выдающегося американского юриста, председателя Верховного суда США Э. Уоррена, высказанное еще в 1958 году: «Гражданство есть основное право человека, ибо это не что иное, как право иметь права. Изымите эту бесценную основу, и останется бесправный апатрид, опозоренный и униженный в глазах своих соотечественников».

**Второй.** *«В Эстонии лица без гражданства, в том числе их дети, не являются настоящими апатридами, поскольку имеют право на гражданство России как правопреемницы СССР».* Эту точку зрения еще в 1992 году пытался защищать на международных форумах тогдашний министр иностранных дел Эстонии Т. Веллисте. И тогда же она была безоговорочно отвергнута юристами-международниками. *Возможность* и фактическое наличие гражданства, – совершенно разные вещи. Все евреи, например, имеют возможность получить гражданство государства Израиль, но это вовсе не основание отказывать им в гражданстве страны пребывания, в том числе и Эстонии. Кроме того, такое искусственное навязывание постоян-

ным жителям Эстонии гражданства иного государства никак не согласуется с целями и принципами демократической политики.

**Третий.** *«Нигде не сказано, что человек имеет право именно на эстонское гражданство. Общее право на гражданство не означает права на гражданство определенного государства».* Этот довод представляется неотразимым для людей, которые не знакомы с международным правом, например, с Конвенцией ООН о правах ребенка. В п. 1 статьи 2 этого документа говорится следующее: «Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, *находящимся в пределах их юрисдикции* (курсив мой. – А. С.), без какой-либо дискриминации». Поэтому с учетом статьи 7 этого же документа ребенок-апатрид, родившийся на территории Эстонии, чьи родители являются жителями Эстонии и также находятся под эстонской юрисдикцией, имеет безусловное право на приобретение гражданства именно Эстонии, безотносительно его условных и теоретических прав на иное гражданство. Это, кстати, относится не только к детям и согласуется с признанным в международном праве определением *природы гражданства*, в котором подчеркивается наличие реальной устойчивой связи существования, интересов и чувств индивида с государством проживания.

Несмотря на неизменность принципов эстонской политики в отношении натурализации, некоторые положения Закона о гражданстве были в последние годы изменены, с тем чтобы облегчить процедуры для детей без какого-либо гражданства, лиц с ограниченными возможностями и некоторых групп пожилых. Это наглядно показывает, что хотя вопрос гражданства относится к числу «священных коров» господствующей в Эстонии идеологии, какие-то изменения и улучшение ситуации в этой сфере все же возможны. Это «всего лишь» требует постоянных и неослабных усилий и главное – профессионального и компетентного подхода. Хотелось бы надеяться, что предлагаемая работа станет еще одним шагом в этом направлении.

*Алексей Семенов,*

*директор Центра информации по правам человека*

## Предисловие к российскому изданию

Англоязычная версия доклада «Неграждане в Эстонии» была подготовлена к 64-й сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, в рамках которой 1–2 марта 2004 г. проводились тематические дискуссии о положении неграждан. Поскольку экспертам ООН хорошо известны обстоятельства появления в Эстонии проблемы массового безгражданства, эти вопросы лишь вскользь затронуты в этом докладе. Однако нам кажется полезным уже в предисловии привлечь особое внимание российского читателя к некоторым проблемам, касающимся политики Эстонской Республики (ЭР) в области гражданства.

Как известно, официальный Таллин рассматривает советский период как «оккупацию», которая приостановила существование независимой Эстонской Республики де-факто, но не де-юре. Следуя подобной трактовке событий, эстонский парламент законодательным путем установил принцип реституции в сфере международного права, имущественных отношений и гражданства. Например, с точки зрения эстонских властей все еще сохраняет свое действие Тартуский (Юрьевский) мирный договор 1920 г., в котором большевистское правительство признало независимость Эстонии. Россия же считает, что данный договор юридически и фактически прекратил свое действие после того, как Эстония стала частью СССР в 1940 г.

Вопрос о гражданстве ЭР был окончательно решен в 1992 г. через введение в действие Закона о гражданстве 1938 г. Этим была установлена юридическая фикция, что нормы указанного закона действовали все годы советской власти. Лица, которые в 1991 г. являлись постоянными жителями и гражданами ЭССР, но не являлись на 16 июня 1940 г. гражданами довоенной Эстонской Республики или их потомками, стали «иностранцами», юридическое основание для пребывания которых на территории Эстонии определил принятый 8 июля 1993 г. Закон об иностранцах. Этим же актом «иностранцам», которые имели на 1 июля 1990 г. постоянную прописку ЭССР и чье правовое положение соответствовало требованиям закона, было гарантировано получение вида на жительство (сначала временного) и разрешения на работу.

Эстонское гражданство было сразу предоставлено также тем лицам, которые имели бы на него право согласно статье 4 Закона о гражданстве в довоенной редакции. Прежде всего это касалось женщин, которые вышли замуж за граждан Эстонии в советское время, и их детей, которые на момент заключения такого брака были моложе 18 лет.



## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.