НЕЗАВИСИМАЯ ГАЗЕТА 20.01.94

НАЦИИ

НОВОГО ЗАРУБЕЖЬЯ

ык, культура, гражданские права

ляет ежемесячный выпуск рубрики "Нации". Совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН (директор института -президент Международного союза антропологических и этнологических наук Валерий Тишков) мы создали Службу о мониторинга и раннего предупреждения конфликтов в рамках бывшего СССР. В последующих выпусках рубрики «Нации» и в «горячих» и потенциально взрывоопасных точках будет отводиться специальный раздел.
ак посвящен проблеме русскоязычного населения в ближнем зарубежье.

БОРИС Цилевич
(Рига)

ЛАТВИЯ: ГРАЖДАНЕ И НЕГРАЖДАНЕ В ОДНОЙ СТРАНЕ

ОТЛИЧИЕ от многих регионов бывшего СССР, в Латвии не было и нет межэтнических столкновений. Этнополитические проблемы имеют совершенно иной характер. Пожалуй, именно в странах Балтии концепция национальной (т. е. этнической) государственности воплощена в наиболее завершенном виде — как с точки зрения законодательства, так и официальной идеологии.

ПРОБЛЕМА. ГРАЖДАНСТВА

Наиболее ярко концепция «национальной государственности» проявилась з подходе к проблеме гражданства. В выборах в Верховный Совет ЛатвССР, состоявшихся весной !990 года, участвовали все жители Латвии. Убедительную победу тогда одержал Народный фронт Латвии (НФЛ), получивший более 2/3 мандатов. За НФЛ голосовало и немало не-.латышей (латыши составляли лишь около половины избирателей). Основой предвыборной программы НФЛ был лозунг восстановления независимости Латвии. В отношении гражданства эта программа предусматривала "нулевой вариант": гражданство независимой ЛР должно было предоставляться на основе личного волеизъявления без каких-либо условий. 4 мая 1990 года, в день принятия Декларации независимости, Верховный Совет ЛР принял постановление о присоединении к ряду международных договоров и конвенций, в их числе — к Конвенции о сокращении безгражданства 1951 года. Однако никаких решений, вытекающих из этой Конвенции, на уровне национального законодательства до сих пор не принято. Формально было восстановлено действие Конституции 1922 года в рамках провозглашенного переходного периода, который завершился с признанием независимости ЛР Россией, СССР и международным сообществом. Однако действие законодательства о гражданстве восстановлено не было.

В период январского кризиса 1991 года был подписан и ратифицирован парламентом договор с Россией, один из пунктов которого предусматривал' право свободного выбора гражданства Латвии или России для всех лиц, постоянно живших в Латвии на момент восстановления независимости. Однако этот договор до сих пор не ратифицирован парламентом России.

ВС ЛР вернулся к проблеме гражданства лишь после провала августовского путча 1991 г. и международного признания независимости Латвии. Радикальные националисты настаивали на том, что ВС, «избранный в условиях и имеет право лишь восстановить права на гражданство ЛР людей, имевших его до 1940 года, но не имеет права расширять общность граждан (т. е. принять закон о натурализации). Более умеренные депутаты выступали за принятие закона о гражданстве на референдуме «уже граждан». 15 октября 1991 года ВС принял Постановление о восстановлении совокупности граждан и основных условиях натурализации. Гражданство ЛР автоматически признаваюсь за теми, кто имел его до 1940 года (т.е. до советской аннексии), а также за их потомками. Для остальных жителей Латвии предусматривалась возможность получить гражданство ЛР путем натурализации. Устанавливались основные условия: 16-летний ценз проживания, владение латышским языком и пр. Однако это постановление не являлось законом прямого действия, на его основе нельзя было начать натурализацию. Несколько позднее был принят в первом чтении законопроект о гражданстве, однако дальнейшее его обсуждение в парламенте было блокировано радикально-националистически настроенными депутатами. Других нормативных актов, определяющих правовой статус «неграждан" либо возможности натурализации ВС не принял до конца срока своих полномочий.

Осенью 1992 года было востановлено действие Закона о выборах в Сейм (парламент) ЛР. Согласно этому закону, к участию в выборах в июне 1993 года были допущены только граждане ЛР. Именно этот Сейм, избранный лишь гражданами довоенной Латвии их потомками, должен решить судьбу остальных. Таким образом, избранный всеми жителями Латвии в 1990 году парламент лишил политических прав своих избирателей. До конца октября 1993 года различными фракциями Сейма было предложено пять различных проектов закона о гражданства. 25 ноября проекты были рассмотрены Сеймом. После бурного, затянувшегося за полночь обсуждения и тайного голосования большинством голосов был принят в первом чтении законопроект правящей национал-либеральной коалиции. Проект предусматривает возможность натурализации для лиц, проживших в Латвии 10 лет, прошедших проверки на знание латышского языка и основных положений Конституции, а также выполнения ряда других условий. Некоторые категории лиц не могут получить гражданство ЛР, в частности, отставные военнослужащие Советской и Российской армии, приехавшие в Латвию после демобилизации или демобилизованные здесь. Основная особенность проекта Заключается в том, что ряд ключевых вопросов не регламентируется самим законом, а оставляется на усмотрение исполнительной власти. Отсутствует четкая регламентация процедур натурализации. Закон предусматривает разрешительный, а не регистрационный порядок натурализации, то есть претендент может получить отказ даже в том случае, если он отвечает всем требуемым условиям. Порядок подачи и рассмотрения заявлений устанавливает не закон, а Кабинет министров. Не устанавливается никаких конкретных сроков рассмотрения заявлений.

Однако основным "фильтром» является принцип ежегодных квот натурализации. Квоты устанавливаются исходя из конкретной «экономической и демографической ситуации, а также "необходимости обеспечить развитие ЛР как однообщинного национального государства». Впрочем, ни само понятие «однообщинного национального государства, ни какие-либо количественные критерии никак не определены. Принцип квот фактически означает, что реальные возможности получить гражданство ЛР на деле не определяются соответствием критериям натурализации. Скорость процесса натурализации и соответственно перспективы устранения безгражданства в Латвии ставятся в зависимость не от реального уровня интеграции «неграждан", а от желания властей. Эта система неизбежно приведет к образованию коррупции и произволу чиновников, многолетних очередей «за гражданством".

ЭТНИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ГРАЖДАНСТВА

Законодательство о гражданстве ЛР формально не связывает правовой статус человека с его этническим происхождением (за исключением законопроекта о натурализации, предусматривающего льготные условия натурализации для этнических латышей). Однако совершенно естественно, что абсолютное большинство латышей являются гражданами ЛР, а абсолютное большинство "неграждан" (составляющих треть всех жителей) - русскоговорящие.

СТАТУС И ПРАВА «НЕГРАЖДАН»

Латвийские "неграждане" после распада СССР фактически являются лицами без гражданства. Этим людям недоступны демократические процедуры и механизмы, на деле они не могут даже участвовать в решении своей собственной судьбы. Суть проблемы даже не в условиях натурализации, гораздо важнее, что треть населения Латвии вообще лишена какого бы то ни было правового статуса Соответсвующий законопроект планируется рассмотреть лишь после принятия закона о гражданстве. Сейчас неграждане "по умолчанию" считаются иммигрантами, хотя никогда не уезжали из своей страны в какую-либо иную и приезжали в Латвию в полном соответствии с действовашим на тот момент законодательством. Более трети "неграждан" родились в Латвии.

Несмотря на отсутствие законов о гражданстве и о статусе "неграждан", появляется все больше законов и нормативных актов, ограничивающих не только политические, но и экономические, имущественные, социальные права "неграждан".

Так, в соответствии с принятыми в последние годы законами, "неграждане" не имеют права на занятие государственных должностей, работу в качестве государственных чиновников (высшие категории в иерархии госслужащих), в дипломатической и консульской службе, занятие должностей судей, не принимаются на службу в полицию. Существуют ограничения и в отношении возможностей участия в приватизации объектов торговли, общественного питания и др. Однако наиболее чувствительными оказываются ограничения, вводимые на уровне местных властей (зачастую они противоречат законам ЛР, но, как правило, фактически остаются в силе). Например, горсовет Юрмалы решил не выделять квартир "негражданам", даже если те состоят на учете. Управа Латгальского предместья Риги выдает ордера на квартиры в ходе ликвидации общежитий только гражданам. Управа Саласпилса предоставляет льготы по оплате.жилья и коммунальных услуг лишь тем малообеспеченным, кто имеет гражданство.

ЗАКОНЫ И ИХ ИСПОЛНЕНИЕ

Мощнейшим средством давления на неграждан является нарушение вновь принятых законов. Наиболее ярко это проявилось в ходе процесса регистрации жителей. Сам факт включения в Регистр жителей юридически отнюдь не означает постоянного вида на жительство — это всего лишь учет фактического населения. А вот отказ во включении в Регистр влечет за собой серьезные последствия. Лица, которым отказано в регистрации, теряют многие социальные права. Им не выплачивается пособие на детей. их не ставят на учет не бирже труда и часто не выплачивают пособие по безработице. Их можно принять на какую-либо работу только в случае, если работодатель докажет, что среди зарегистрированных жителей Латвии нет специалистов такого профиля к квалификации. При поездке за пределы Латвии они вынуждены покупать "возвратную визу". Фактически паспорт без штампа Регистра жителей становится недействительным.

ЗАКОН О ЯЗЫКАХ

Первый Закон о языках в Латвии был принят в 1989 году. Единственным государственным языком был провозглашен латышский. Все делопроизводство должно было вестись только на государственном языке. Однако были предусмотрены и определенные гарантии для русскоязычных — так, закон закреплял принцип "язык общения выбирает нижестоящий", например, посетитель в общении с чиновником. Закон должен был вступитъ в силу в мае 1992 года. Однако за месяц до вступления закона в силу в него были внесены существенные поправки. Теперь русский язык имеет статус обычного иностранного языка, хотя русский является родным языком для более чем 45% жителей Латвии.

Согласно Закону о языках правительству было поручено организовать аттестацию на знание латышского языка для широкого круга служащих (в том числе занятых в сфере частного бизнеса). Ведомственные инструкции предусматривали, что сдавать языковой экзамен должны были даже те, кто фактически никак не использовал латышский в своей работе (инженеры, научные работники, даже уборщицы). Для определенных категорий работников введены три различных уровня требуемого владения языком. Работодателю запрещено принимать кого-либо на работу без удостоверения о прохождении аттестации.

Согласно законодательству ЛР, высшее образование на русском языке, финансируемое государством, ликвидируется. Закон об образовании гарантирует школьное образование лишь на латышском. На практике существенного сворачивания школ с русским языком обучения пока не произошло, но никаких законодательных гарантий они не имеют. Языковые требования постоянно ужесточаются, например, согласно последним нормативам Министерства образования, внутренняя документация в русских школах должна вестись на государственном языке.

Рубрику ведет Игорь РОТАРЬ