

Владимир Бузаев

ПРАВОВОЕ И ФАКТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РУССКОГОВОРЯЩЕГО МЕНЬШИНСТВА В ЛАТВИИ

Раздел IV. МАССОВОЕ БЕЗГРАЖДАНСТВО



Раздел IV. МАССОВОЕ БЕЗГРАЖДАНСТВО

Оглавление

Введение	3
1. Законодательство в области правового статуса населения	6
1.1. Дифференциация жителей Латвии по правовому статусу	6
1.2. Процедура первоначальной регистрации	8
1.3. Закон о гражданстве	10
1.4. Закон о статусе неграждан	18
1.5. Различия в правах граждан и неграждан	23
1.6. Статус иностранцев	33
2. Портрет негражданина	39
3. Сокращение массового безгражданства	47
4. Натурализация	53
Приложения	
1. Владимир Бузаев. Александр Кузьмин. Список действующих различий в правах граждан и неграждан Латвии по состоянию на август 2016 года	62
2. Владимир Бузаев. Александр Кузьмин. Список отмененных различий в правах граждан и неграждан Латвии по состоянию на август 2016 года	68
3. Александр Кузьмин. “Некоторые международные рекомендации, данные Латвии в связи с необходимостью сокращения безгражданства и различий в правах граждан и неграждан” ...	74
4. Владимир Бузаев. Дискриминация неграждан при начислении пенсий. Хроника событий: 1995 – март 2016 (Илиада и Одиссея в одном томе)	86

Введение

1. Латвийский комитет по правам человека (ЛКПЧ) с момента основания (декабрь 1992 года) ведет мониторинг положения латвийских национальных меньшинств. В предлагаемой рубрикации мониторинг отражается, начиная с 2012 года¹. Настоящий раздел посвящен, преимущественно, анализу массового безгражданства латвийских нацменьшинств.

2. 15 октября 2016 года Латвия, а 6 ноября 2016 года и Эстония отметят 25-летие событий, резко выделивших их не только из республик бывшего СССР, но и всех стран Европы. Постановлениями Верховных советов Латвии и Эстонии, избранных в 1990 году на основе всеобщего избирательного права, такового были лишены соответственно 34%² и 32%³ избирателей.

Использованный при разделении населения на группы, существенно различающиеся по правовому статусу, критерий - восстановление совокупности граждан республик на 1940 год - формально не носил этнического характера. Тем не менее, жертвами этого правового апартеида стали почти исключительно нацменьшинства⁴: 71% нацменьшинств в Латвии, и 83% - в Эстонии.

За истекшие 25 лет доля лиц без гражданства в обеих странах существенно сократилась: до 12% населения и 30% от численности нацменьшинств в Латвии, и, соответственно, до 6% и 20% - в Эстонии⁵.

Такому прогрессу следовало бы радоваться, если бы сокращение массового безгражданства происходило бы за счет приобретения нацменьшинствами гражданства стран проживания.

К сожалению, основным фактором этого сокращения послужило массовое вытеснение и вымирание нацменьшинств. Сравнение данных переписей населения 1989 и 2011 гг. показывает, что Эстония за этот период потеряла 15%, а Латвия – 22% населения. Часть убыли населения страны за счет сокращения численности нацменьшинств составляет для Эстонии – 71%, Латвии – 83%⁶.

Для Эстонии существенным фактором убыли доли апатридов явилось также вынужденное принятие гражданства других государств,

¹ Владимир Бузаев. Правовое положение русскоговорящего меньшинства в Латвии. Рига, ЛКПЧ, 2012, 157 стр.: http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Pravovoe-polozenie-2012.pdf

Последующие актуализированные издания:

Vladimir Buzayev. Legal and Social Situation of the Russian-Speaking Minority in Latvia. Riga, LHRC, 2013, 192 p.: http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Legal-and-social-situation.pdf

Situation Juridique et Sociale de la Minorité Russophones en Lettonie. Riga, 2014, 208 p.: <http://www.rusojuz.lv/en/library/15>

² В.В. Бузаев «Неграждане Латвии». Рига, ЛКПЧ, 2007, 117 стр., стр. 6 (табл.1): http://www.lhrc.lv/biblioteka/Negrzhdane_Latvii.pdf

³ Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии/ред. В. В. Полещук. М. «Русская панорама», 2009, 246 стр., стр. 110. В интернете: <http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/recht/toc/612016757.pdf>

⁴ Оценка автора по вышеприведенным данным «лишенцев» и данным переписи населения СССР 1989 года

⁵ Расчеты автора по официальным статистическим данным обеих стран на 2016 год

⁶ Vladimir Buzayev, (Op. cit. см. прим. 1), стр.29

преимущественно России: численность иностранцев в ней в 1,5 раза больше численности лиц «с неопределенным гражданством»⁷.

Европейский союз, принявший 1 мая 2004 года обе страны в свой состав с игнорированием им же выдвинутых основных демократических критериев членства⁸, унаследовал для себя и проблему массового безгражданства: Латвия и Эстония, население которых составляет лишь 0,6% от численности населения ЕС, поставили в ЕС, соответственно, 70% и 22% всех проживающих в ЕС лиц без гражданства⁹.

Процесс натурализации в Латвии и Эстонии в настоящее время практически остановился (см. ниже п. 4.2): в 2015 году были приняты в гражданство соответственно 971 и 884 человек, что при числе остающихся неграждан в 252 017 и 80 754 человека, требует для их натурализации, соответственно 260 и 90 лет.

Европейские институции много лет требовали от латвийских и эстонских властей решить вопрос безгражданства в рамках жизни текущего поколения, т.е. прекратить естественное воспроизводство неграждан (см. ниже п.4.6). Эстония, внося 21 января 2015 года в закон о гражданстве соответствующие поправки¹⁰, которыми дети обоих родителей - апатридов автоматически признаются гражданами Эстонии, эти рекомендации выполнила.

Латвия отказалась, и из тех 10 526 неграждан, которые родились после 1 января 1992 года и продолжают оставаться негражданами, 82 – уроженцы 2015 года.

Среди 84 различий в правах граждан и неграждан имеются 18, когда ограничения не распространяются на случайно оказавшихся в Латвии граждан ЕС Латвии (см. ниже п. 1.5.10). В частности, неграждане Латвии не обладают ни пассивным, ни активным избирательным правом даже на местном уровне. За негражданами Эстонии активное избирательное право признано только на уровне муниципалитетов.

Для устранения этого позорного для ЕС апартеида Яна Тоом (Эстония), Татьяна Жданок и Андрей Мамыкин (Латвия), три русских депутата Европарламента от трех разных фракций, подали в Европарламент летом 2016 года петицию с 20 тысячами подписей.

⁷ Исходные данные на официальном сайте Эстонии, раздел «citizenship»:

<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>

⁸ «Последняя серия постоянных докладов Еврокомиссии по Латвии и Эстонии пришлось на 2002 г. Там сообщалось, что доля неграждан в населении страны все еще высока .. Итоговые мониторинговые доклады 2003 г., к удивлению экспертов и представителей русскоязычных меньшинств, вообще обошли этот вопрос стороной. Представляется, что задание, касающееся изменения правового и практического положения меньшинств в Эстонии и Латвии, было полностью провалено Еврокомиссией в ходе подготовки этих стран в ЕС... причины столь бесславного провала мы видимо, доподлинно никогда не узнаем» - Д. В. Коченов, профессор конституционного права ЕС Гронингенского университета (Нидерланды). «Европейский союз и этнополитики: пример Латвии и Эстонии», в сб. «Этническая политика в странах Балтии». М., Наука, 2013, 407 стр., стр. 314

⁹ Vladimir Buzayev, Op. cit. (см. прим. 1), стр.125

¹⁰ Официальный сайт Эстонии Op. cit. (см. прим. 7),

3. В главе «**Законодательство в области правового статуса населения**» описан как начальный период дифференциации населения по правовому статусу (пп. 1.1, 1.2), так и нормативные акты, по сей день определяющие положение основных групп населения: граждан Латвии (п.1.3), неграждан Латвии (пп. 1.4-1.5) и иностранцев (п.1.6). Соответствующие законы – о гражданстве, статусе граждан бывшего СССР и об иммиграции представлены в динамике.

Особый интерес представляет анализ 84 ныне действующих различий в правах граждан и неграждан (п.1.5), данный на основе новой версии соответствующего списка (прил.1, 2).

В разделе, посвященном правовому статусу иностранцев (п.1.6) показывается, что подавляющее большинство их – это бывшие неграждане, выбравшие такой правовой статус, который больше отвечает здравому смыслу и международной практике. Отмечен лавинообразный рост среди постоянных жителей численности граждан России, впервые сменивший их убылью в 2016 году. Уделено внимание и одному из иррациональных решений нынешнего парламента – закрытию программы предоставления вида на жительство в обмен на инвестиции.

В главе «**Портрет негражданина**» описывается этнический состав неграждан, особенности их расселения, возрастные характеристики и степень их связи с Латвией. Особый интерес представляют международные сравнения (п. 2.6), из которых, в частности, следует, что Латвия по абсолютной численности лиц без гражданства является первой в Европе и четвертой в мире, а по численности неграждан на душу населения не знает себе равных.

В главе «**Сокращение массового безгражданства**» оцениваются темпы и причины уменьшения численности неграждан, а также дается прогноз на ближайшие десятилетия.

В главе «**Натурализация**» представлены как темпы этого процесса за весь период, так и международные сравнения, в особенности, с Эстонией. Дана авторская оценка объективной сложности процесса и интерпретация утраты интереса к натурализации, весьма существенно отличающиеся от господствующего мнения.

В составленном Александром Кузьминым приложении 3 представлено мнение международных институций по обсуждаемому вопросу.

Представлена также (прил. 4) хроника попыток ликвидации самого болезненного различия в правах граждан и неграждан – в размерах пенсий и пособий по безработице.

Раздел IV. МАССОВОЕ БЕЗГРАЖДАНСТВО

1. Законодательство в области правового статуса населения

1.1. Дифференциация жителей Латвии по правовому статусу

1.1.1. В Регистре жителей на 1 января 2016 года с разбивкой по правовому статусу зарегистрированы 2 145 037 человек, в том числе 1 804 392 гражданина Латвии, 252 017 неграждан Латвии, 88 190 граждан 127-ми стран, 367 лиц, получивших в Латвии иной статус (лиц без подданства – 178, с альтернативным статусом – 130, беженцев -59), 45 неграждан и лиц без подданства из соседней Эстонии, еще 12 лиц без подданства или беженцев из 8 стран. Статус еще 14 человек не указан. Нас будет, прежде всего, интересовать статус трех первых групп, составляющих, соответственно, 84,1%, 11,7% и 2,6%, а в совокупности 98,5% лиц, сведения о которых включены в Регистр.

1.1.2. Победивший на парламентских выборах в марте 1990 года Народный фронт Латвии в своей действовавшей тогда программе сообщал, что «выступает за то, чтобы предоставить гражданство тем постоянным жителям Латвии, которые декларируют свое желание приобрести гражданство Латвии и недвусмысленно свяжут свою судьбу с латвийским государством»¹¹.

1.1.3. Латвия приобрела фактическую независимость 21 августа 1991 года. Уже 15 октября 1991 года латвийский парламент принял Постановление «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и об основных принципах натурализации»,¹² которое лишило права на автоматическое признание гражданами приблизительно одну треть всех избирателей Латвии, главным образом, нелатышей. Постановление основывалось на самом жестком варианте концепции о восстановлении института гражданства довоенного периода: только те жители Латвии, которые были гражданами независимой Латвии, а также их потомки, были восстановлены в гражданстве. Сменивший Постановление закон о гражданстве от 22 июля 1994 года¹³ (см.п.1.3) полностью унаследовал от Постановления концепцию «восстановления» довоенного гражданства.

1.1.4. Инструментом для выполнения Постановления, предусматривающего разделение населения страны на ее граждан и просто «постоянных жителей», была выбрана всеобщая регистрация в Регистре

¹¹ Программа НФЛ, принятая на 2 съезде НФЛ 7-8 октября 1989 года, п. 2.5., „Latvijas Tautas frontes 2. kongress. Programma. Statūti. Rezolūcijas” – Rīga, Latvijas Tautas frontes izdevniecība, 1990.

¹² Latvijas Republikas Augstākās padomes lēmums „Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem” (Ziņotājs, №43, 31.10.1991)

¹³ 22.07.1994. likums "Pilsonības likums" ("LV", 93 (224), 11.08.1994., Ziņotājs, 17, 08.09.1994.) [stājas spēkā 25.08.1994.]

жителей, происходившая с массой злоупотреблений в отношении лиц, не признанных гражданами Латвии (см. п. 1.2).

1.1.5. О том, в качестве кого регистрировать лиц, не попадающих под категорию «граждан», в Верховном Совете велись ожесточенные дискуссии. Предполагалось, в частности, всем им выдавать периодически продлеваемые (или не продлеваемые) срочные виды на жительство. К 10 июня 1992 года этот спор разрешился принятием Постановления ВС ЛР «О порядке вступления в силу Закона ЛР «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства в Латвийской Республике»¹⁴. Устанавливалось, что Закон, предусматривающий выдачу видов на жительство, относится лишь к тем иностранцам и лицам без подданства, которые въедут в Латвию после его вступления в силу (1 июля 1992 года). Правда в том же пункте 1 Постановления говорилось, что закон распространяется и на тех лиц, не признанных гражданами Латвии, кто на 1 июля 1992 года проживал в Латвии без постоянной прописки. Им, под угрозой выдворения из Латвии предписывалось в месячный срок оформить вид на жительство.

О счастливых обладателях постоянной прописки туманно говорилось во втором пункте, что мол «их статус и условия пребывания [в Латвии] определяют особые законодательные акты и международные договоры». На такой зыбкой законодательной основе и зависли на три года около 70% проживавших тогда в Латвии нелатышей или 1/3 населения страны. Определивший их статус закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства»¹⁵ был принят только 12 апреля 1995 года (см. п. 1.4).

1.1.6. Часть 3. ст. 2 закона «О статусе...» в исходной редакции устанавливала, что "органы, осуществляющие государственную власть и государственное управление, обязаны обеспечивать соблюдение (упомянутых в Законе) прав и не допускать ограничения этих прав в законах, постановлениях, инструкциях, распоряжениях и других актах, изданных государственными органами и органами самоуправления". Поправками от 30 марта 2000 года эта норма из закона была исключена. Тем не менее, и до принятия закона, и в период действия этой нормы, и после ее отмены, во множестве нормативных актов различного уровня устанавливались эксклюзивные права для граждан Латвии, а позднее, и для граждан других стран ЕС, которыми не пользовались неграждане (см. п. 1.5).

1.1.7. Упомянутые выше законы о гражданстве, статусе негражданина, и заменивший закон «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без

¹⁴ 10.06.1992. AP lēmums "Par Latvijas Republikas likuma "Par ārvalstnieku un bezvalstnieku iecelšanu un uzturēšanos Latvijā" spēkā stāšanās kārtību" (Ziņotājs, 27, 09.07.1992.) [stājas spēkā 10.06.1992.; zaudējis spēku 01.05.2003.]

¹⁵ 12.04.1995. likums "Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības" ("[LV](#)", [63 \(346\), 25.04.1995.](#), Ziņotājs, 10, 25.05.1995.) [stājas spēkā 09.05.1995.]

гражданства в Латвийской Республике»» начиная с мая 2003 года закон «Об иммиграции»¹⁶ (см.п.1.6) определяют статус жителей Латвии и в настоящее время.

1.2. Процедура первоначальной регистрации

1.2.1. Закон «О регистре жителей»¹⁷ от 11 декабря 1991 года предусматривал (ст.11) включать в Регистр «лиц, родившихся на территории Латвийской Республики или въехавших в Латвию [за исключением] иностранцев, пользующихся специальной международной правовой защитой». Пункт 2 Постановления о вступлении закона в силу¹⁸ гласил, что ст.11 закона «не применяется в отношении действующих военнослужащих временно размещенных на территории ЛР вооруженных сил СССР и к лицам, прописанным в ... воинских частях».

1.2.2. Процедура проведения регистрации законом (ст.14) доверялась Департаменту гражданства и иммиграции (ДГИ) министерства юстиции.

ДГИ проводил регистрацию на основании внутренних непубликуемых инструкций, существенно сужающих круг лиц, которые подлежали регистрации. Автор выявил круг этих лиц экспериментальным путем, разложив под новогодней елочкой у себя в квартире и отсортировав около 200 жалоб, полученных депутатами фракции «Равноправие» Верховного совета ЛР к концу декабря 1992 года. Выяснилось, что ДГИ не желает регистрировать две большие группы людей, не признанных гражданами Латвии:

- жильцов домов КЭЧ¹⁹, числящихся на балансе Прибалтийского военного округа, независимо от того, являются ли эти жители действующими или бывшими военнослужащими, членами семей военнослужащих, или не имеют никакого отношения к Советской армии (40% жалоб);

- жителей общежитий, независимо от того, является их прописка постоянной или временной, и того, были ли они постоянно прописаны в Латвии до того, как попали в общежитие (32%).

Результаты исследования были опубликованы²⁰ вместе с призывом от имени депутатов явиться на правовую консультацию в здание Рижского горсовета (ныне там находится МИД). На консультацию 8 января 1993 года пришли около 2000 человек, полностью парализовавших работу мэрии. А

¹⁶ 31.10.2002. Imigrācijas likums ("LV",169 (2744), 20.11.2002., "Ziņotājs", 24, 27.12.2002) [stājas spēkā 01.05.2003.]

¹⁷ 11.12.1991. likums "Par iedzīvotāju reģistru" (Ziņotājs, 2, 16.01.1992.) [stājas spēkā 01.01.1992.; zaudējis spēku 24.09.1998.]

¹⁸ 17.12.1991. AP lēmums "Par Latvijas Republikas likuma "Par Iedzīvotāju reģistru" spēkā stāšanās kārtību" [stājas spēkā 17.12.1991.; zaudējis spēku 09.05.1995.]

¹⁹ Обычные жилые дома, построенные силами Прибалтийского военного округа

²⁰ В списках не значится. По ту сторону регистрации. В. Бузаев, «Панорама Латвии» от 6 января 1993 года. См. также статью автора «Поступь истории: Как нас (не)регистрировали в Регистре жителей» в сб. «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии», Рига, ЛКПЧ, 2015, 320 стр., стр. 169-172: http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Buzaev_book_2.pdf

уже 9 декабря 1992 года начал свои правовые консультации Латвийский комитет по правам человека (ЛКПЧ). Эта организация, возглавляемая тогда диссидентом советского времени Владимиром Богдановым, в которую вошли депутаты Верховного совета Татьяна Жданок и Константин Матвеев, и автор этих строк, тогда депутат Рижского горсовета, взяла на себя координацию борьбы за исполнение закона о Регистре.

1.2.3. Лицам, которым было отказано в регистрации, в паспорта вместо квадратного штампа с номером регистра ставили круглый штамп с номером регистрационного участка, на котором им было отказано. За что они и получили название «круглопечатники». По оценкам ЛКПЧ (цитируется письмо ЛКПЧ министру по правам человека Олафу Бруверису июля 1994 года) они были лишены следующих прав:

- приглашения родственников из-за границы;
- свободного возвращения в Латвию в случае выезда за ее пределы (по закону они обязаны оформлять платную возвратную визу, а на практике им отказывают и в этом);
- свободного выбора места жительства в пределах республики и своего населенного пункта;
- получения приватизационных сертификатов;
- получения налоговых книжек, что исключает возможность получения налоговых льгот;
- получения социальных пособий на детей;
- бесплатного медицинского обслуживания детей;
- получения пособия по безработице;
- и наконец,- самого права на труд, т.к. отсутствие в паспорте отметки Регистра жителей влечет угрозу увольнения с работы и невозможность нового легального трудоустройства.

Имели место и другие случаи произвола - как-то: отказ в регистрации брака и новорожденных детей, отказ в допуске к экзаменам по госязыку, в выдаче шоферских прав, документов в домоуправлениях и т.п.

На всех упомянутых лиц оказывалось давление с целью вынудить их взять срочный вид на жительство, срок которого не мог в общей сложности превышать один год, после чего по закону для них оставалась возможной лишь депортация.

1.2.4. Численность «круглопечатников» приходилось оценивать косвенно, по разнице в количестве жителей, указываемых ЦСУ и включенных в Регистр. Хотя регистрация должна была закончиться в марте 1993 года, на август 1993 эта разница составляла 161 тысячу, на май 1994 – 136 тысяч человек.

ЛКПЧ инициировал массовые судебные процессы против ДГИ. Число приговоров судов по этим делам только за первое полугодие 1994 года

составило 2121, из них в пользу истцов – 1933 (или 91%)²¹. ДГИ отказывался исполнять судебные решения (некоторые не исполнялись более года) и лишь после вмешательства аккредитованной в Латвии постоянной миссии СБСЕ проблема «круглопечатников» для большинства из них была разрешена²².

1.3. Закон о гражданстве

1.3.1. Закон о гражданстве был принят с большим скандалом, включающим возвращение Президентом закона на доработку в Сейм. Тем не менее, принцип гражданства до 1940 года, включенный еще в Постановление ВС ЛР от 15.10.1991 года (см. п. 1.1.3), остался неизменным.

Гражданами Латвии признаются следующие основные категории лиц:

- граждане Латвии до 17 июня 1940 года и их потомки;
- этнические латыши и ливы²³ (с некоторыми дополнительными условиями);
- женщины, утратившие гражданство довоенной Латвии ввиду замужества;
- лица, окончившие полный курс школы с латышским языком обучения;
- натурализованные граждане;
- дети граждан Латвии или сироты, родители которых неизвестны.

Граждане Латвии равны, независимо от способа получения гражданства, что выгодно отличает нас от также известной массовым безгражданством соседней Эстонии²⁴.

1.3.2. Закон в первоначальной редакции предусматривал возможность натурализации будущих неграждан, устанавливая для них специальные «окна» в зависимости от их возраста и факта рождения в Латвии. Право на натурализацию для тех 2/3 неграждан, которые не являлись местными уроженцами, наступало лишь через 7 лет после принятия закона.

Последующие поправки к закону (16.03.1995 и 06.02.1997) ничего по существу не изменили, и лишь мощное давление с Востока, Запада и изнутри страны заставило на референдуме принять существенные поправки к закону (22.06.1998). «Окна» натурализации были отменены, и был введен регистрационный порядок принятия в гражданство детей неграждан, родившихся в Латвии после возвращения ею независимости. За изменения в

²¹ Газета «Диена» от 14 июля 1994 года

²² Подробнее проблема отказа в регистрации изложена в изданиях ЛКПЧ:

- «Тенденции изменения правового статуса различных групп российских соотечественников, постоянно проживающих в Латвийской Республике», Рига. 2004, п.4.4: http://www.lhrc.lv/biblioteka/tendencii_2004_2.pdf
- В.В. Бузаев «Неграждане Латвии», (Op. cit., см. прим. 2), п.3.2

²³ Автохтонный этнос, почти полностью ассимилированный латышами еще в позапрошлом веке. По переписи населения 2011 их было 250 человек

²⁴ Натурализованный гражданин Эстонии, в отличие от гражданина по рождению, может быть по ряду оснований лишен гражданства решением Кабинета министров. Источник - Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии. (Op. cit., см. прим. 3) стр. 125-126.

законе высказались 52,5% избирателей, против – 44,9%²⁵, т.е. позитивный результат референдума оказался возможным благодаря голосованию граждан из числа нацменьшинств, когда большинство латышей голосовали «против».

1.3.3. Процедуру натурализации согласно закону осуществляло Управление натурализации (УН), а контролировала комиссия Сейма по исполнению закона о гражданстве. УН, находившемуся в подчинении министерства юстиции, были также доверены широкие функции интеграции общества. Кабинет министров сумел с 4 февраля 2011 года ликвидировать УН, не меняя взрывоопасного закона, создав при УДГМ одноименный отдел с более узкими задачами, касающимися исключительно осуществления процесса натурализации. В процессе передачи были «потеряны» множество штатных сотрудников и несколько региональных отделений.

Несмотря на то, что правительство для публики заявляет, что натурализоваться в Латвии имеет право каждый, имеются ограничения на натурализацию (ст.11 закона) разной степени обоснованности, в том числе носящие массовый характер.

К числу ограничений, признанных в мировой практике относятся:

- запрет на занятие определенных должностей или работу в определенных службах в зарубежных государствах на момент подачи заявления;

- судимость за уголовное преступление, которое и в Латвии считалось таковым на момент принятия закона о гражданстве;

- борьба с государством антиконституционными методами, если это констатировано приговором суда.

К числу экзотических ограничений можно отнести:

- пропаганду после 4 мая 1990 года различных тоталитарных идей (например, коммунистических), если это констатировано решением суда;

- службу в КГБ;

- работу после 13 января 1991 года в 6 различных общественных организациях, из которых 5 были массовыми;

- выбор Латвии в качестве места жительства после 17 июня 1940 года после демобилизации из Вооруженных сил или внутренних войск СССР.

Все вышеприведенные действия люди совершали задолго до принятия закона о гражданстве, и закону явно придана обратная сила.

Следует отметить, что на 4 мая 1990 года (день провозглашения независимости) даже парламент Латвии на 1/3 состоял из действующих членов коммунистической партии, а всего действующих и бывших коммунистов (большинство из которых вышло из КПСС за пару месяцев до выборов) среди депутатов было более половины.

²⁵ Поддержанный большинством Сейма правительственный законопроект был вынесен на референдум по инициативе 1/3 настроенных против нацменьшинств депутатов. Приведенные результаты голосования – «против» и «за» его отмену. Референдум происходил одновременно с парламентскими выборами, на которых только что созданное объединение «ЗаПЧЕЛ», которому накануне выборов отказали в регистрации, и которое было вынуждено стартовать по списку одной из входящих в объединение партий, получило 16 мандатов. См. также информацию с сайта ЦИК: <http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/base.vel7.sa3>

Комитет государственной безопасности был спецслужбой единой страны, в которую входила и Латвия, и граждан ЛР по рождению в ней работало не меньше, чем будущих неграждан.

Общественные организации (КПСС, Объединенный совет трудовых коллективов, Совет ветеранов войны и труда и т.д.), о которых упоминается в законе, работали с 13 января по август 1991 года вполне легально, насчитывали десятки тысяч членов и были запрещены без суда простым голосованием в парламенте.

Исключением является Союз коммунистов Латвии, который возник гораздо позже упомянутой даты, в уже независимой республике и ему просто отказали в регистрации.

Что касается демобилизованных военных, то максимальный срок совершения инкриминируемого им деяния уже на момент принятия закона составлял 54 года, а сейчас – 76 лет, что существенно выше средней продолжительности жизни латвийского мужчины. Не говоря уж о том, что соискатели гражданства служили в одной армии с будущими гражданами ЛР, и часто под их командованием.

При занятии различных, зачастую чрезвычайно ответственных должностей, предназначенных только для граждан Латвии, к соискателям также предъявляются сходные требования. Но, как правило, эти требования гораздо мягче.

1.3.4. Претендент, к которому не относятся ограничения, должен также:

- иметь пятилетний стаж проживания в Латвии, начиная с 4 мая 1990 года;
- обладать легальным источником дохода;
- выдержать натурализационные проверки;
- дать клятву на верность Латвии;
- заплатить государственную пошлину.

Основные требования к проверкам натурализуемых лиц закреплены в самом законе о гражданстве. Соискатель должен знать:

- латышский язык;
- основные положения Конституции и (до поправок 2013 года) отмененного в 1998 году Конституционного закона;
- текст Государственного гимна и историю Латвии.

Уровень требований к знанию языка также установлен непосредственно законом:

- полностью понимать информацию бытового и официального характера;
- свободно беседовать и отвечать на вопросы по темам бытового характера;
- бегло читать и понимать любые инструкции и другие тексты бытового характера;

- быть способным написать письменную работу на заданную комиссией тему бытового характера.

Законом в редакции после 1 октября 2013 года очерчен и круг лиц, которым можно облегчать процедуру проверок. Ранее эти льготы устанавливались правилами Кабинета министров, и теоретически правительство могло исполнить многочисленные международные рекомендации по упрощению процедуры (см. прил. 3). Теперь же для этого необходимо обращаться к парламенту, который в предпоследний раз менял закон в 1998 году.

От всех проверок освобождаются инвалиды 1-ой группы, некоторые категории инвалидов 2-ой и 3-ей группы, а также лица, получившие образование на латышском языке (для основного образования – не менее половины учебной программы).

От проверки на знание языка освобождаются выпускники латвийских школ нацменьшинств, получившие на централизованном экзамене по латышскому языку: для основной школы – не менее 50% баллов, для средней – не менее 20%. Соответственно, по результатам экзамена 2012 года, этим критериям удовлетворяют 84% выпускников основных, и 98% выпускников средних школ нацменьшинств.

Лица, достигшие 65 лет, освобождаются от письменной части проверки.

Никаких льгот местным уроженцам или лицам с длительным стажем проживания в Латвии (к которым относятся все неграждане) ни законом, ни Правилами Кабинета министров не предусмотрено.

1.3.5. Пятилетний стаж проживания до подачи заявления относят и к негражданам, хотя они и удовлетворяют этому требованию по определению своего статуса (см. п. 1.1.5). Лидер партии «Заря» (см. также п. II.2.3) Владимир Линдерман, проведший часть этого пятилетнего срока в российской тюрьме, обжаловал отказ в принятии документов на натурализацию²⁶.

По результатам начальной стадии процесса парламент «уточнил» закон, и с 1 октября 2013 года пятилетний срок пребывания в Латвии должен быть непрерывным и для неграждан. Допускается перерыв не более года и не в последний год перед подачей заявления. Это уточнение вызвало большие затруднения для неграждан, желающих натурализоваться²⁷, ибо факт пересечения границы Латвии для них никак не документируется.

1.3.6. Списки новограждан, прошедших все проверки, утверждает Кабинет министров. За время существования процесса натурализации здесь

²⁶ Положительное решение по делу № А420744110 от 31 октября 2011 года, отрицательное решение апелляционной инстанции от 4 марта 2013 года, кассационной – 14 марта 2014 года

²⁷ Газета: желающих натурализоваться неграждан подвергают издевкам. Портал Mixnews, 11 июля 2016 года: http://www.mixnews.lv/ru/society/news/204872_gazeta-zhelayus4ix-naturalizovatsya-negrzhdan-podvergayut-izdevkam/

возникла лишь одна проблема, когда 16.11.2004 года Кабинет вычеркнул из списков Юрия Петропавловского, уроженца Риги (1955), получившего высшее образование на латышском языке в Академии художеств (1979).

Ю. Петропавловский, член руководства партии ЗаПЧЕЛ, один из лидеров движения в защиту русских школ, за несколько дней до решения Кабинета министров был публично выдвинут партией «ЗаПЧЕЛ» в качестве лидера списка на выборах 2005 года в Рижскую думу и кандидата в мэры Риги.

06.12.2004 года административный суд отказался рассматривать жалобу Ю. Петропавловского, мотивируя это тем, что правительство приняло не административное, а политическое решение. 11.04.2005 года Сенат Верховного суда подтвердил решение суда первой инстанции, а 04.12.2006 года жалоба Петропавловского была зарегистрирована в Европейском суде по правам человека²⁸. 03.06.2008 года было принято решение о приемлемости жалобы, но 01.06.2015 жалоба была отклонена.

1.3.7. Кабинет министров издает три вида правил, определяющих процедуру натурализации:

- о размере государственной пошлины;
- о правилах приема и рассмотрения заявлений;
- о порядке проведения проверок.

Эволюция этих правил не оказывала особого влияния на процедуру и результаты натурализации. Изменения носят «экспортный» характер с целью продемонстрировать глубокое внимание к проблеме.²⁹ Исключением явились поправки к правилам от 08.08.2006 года, существенно усложнившие процедуру натурализации. Поправки явились реакцией на натурализационный бум 2004-2005 гг. (см. ниже п.4.1). В стороне не остался и Сейм. С 22.06.2006 года в Кодексе административных правонарушений (статья 175⁸) предусмотрена ответственность за сдачу натурализационных проверок за другое лицо – штраф до 500 латов или арест до 15 суток. С 21.06.2007 года аналогичные поправки введены и в уголовный закон (статья 281¹) – за повторный проступок тюремное заключение сроком до 5 лет.

В настоящее время действуют правила о размере госпошлины от 17.09.2013 года³⁰. Базовая пошлина – 28,46 евро, льготная в 4,27 евро (для пенсионеров, инвалидов, безработных, малообеспеченных, многодетных родителей, школьников и студентов). Освобождены от пошлины сироты, инвалиды первой группы, политически репрессированные и лица, находящиеся в центрах социальной опеки.

24 сентября 2013 года приняты новые Правила, регулирующие порядок приема и рассмотрения заявлений³¹, а также проведения проверок³². При

²⁸ Application 44230/06

²⁹ В. Бузаев, «Неграждане Латвии», (Op. cit., см. прим. 2), п.3.4.7

³⁰ 17.09.2013. MK noteikumi Nr.849 "Noteikumi par valsts nodevu naturalizācijas iesnieguma iesniegšanai" ("[LV](#)", [183 \(4989\)](#), [19.09.2013.](#))

³¹ 24.09.2013. MK noteikumi Nr.1001 "Naturalizācijas iesnieguma pieņemšanas un izskatīšanas kārtība" ("[LV](#)", [191 \(4997\)](#), [01.10.2013.](#))

этом была отменена предусмотренная прежними Правилами (№ 522 от 5 июля 2011 года) возможность не сдавать экзамен по языку повторно, если у претендента уже имеется языковое удостоверение на категории В или С (см. п. II.3.3 относительно языковых удостоверений для взрослых). Сохранены введенные 08.08.2006 ограничения на число попыток сдачи проверок (не более трех), но сокращены интервалы между попытками (для проверок по языку – до трех месяцев, для проверок по знанию законодательства – до одного месяца).

1.3.8. Дети до 15 лет натурализуются вместе с родителями, а, начиная с возраста 15 лет, проходят процедуру натурализации самостоятельно.

Дети неграждан и лиц без гражданства, родившиеся на территории Латвии после 21 августа 1991 года, регистрируются в качестве граждан ЛР по заявлению родителей (с 1 октября 2013 года – одного из родителей). Этой процедуре посвящена отдельная статья в законе (статья 3¹) и специальные Правила Кабинета министров, регламентирующие требования к детям, родителям и собираемым родителями документам³³. Еще предшествующие Правила от 5 июля 2011 года³⁴ позволили вносить заявление о регистрации ребенка в качестве гражданина Латвии прямо при регистрации его рождения в Загсе. С 1 октября 2013 года это требование из Правил перенесено непосредственно в закон, чем собственно и ограничилось упрощение существовавшей с 1999 года процедуры регистрации.

Рекомендации европейских структур относительно этих детей, безуспешно повторяемые уже почти 20 лет, совсем иные: регистрировать таких детей в качестве граждан, если родители не выскажут иного желания (см. также п. 4.6).

1.3.9. С момента утвержденных референдумом изменений 22.06.1998 года закон о гражданстве не менялся в течение более чем 15 лет.

VII Сейм, выборы которого прошли одновременно с референдумом по изменению закона «О гражданстве», попыток изменить закон не предпринимал. В период полномочий VIII Сейма таких попыток было сделано 9, но все они были пресечены еще на стадии нулевого чтения.

Фракция ТБ/ДННЛ трижды (08.12.2005, 08.06.2006, 28.09.2006) пыталась ужесточить закон, причем два последних раза внесла даже не поправки к закону, а готовый законопроект.

Основные идеи законопроекта:

- полное лишение неграждан права на натурализацию;
- ликвидация Управления натурализации;

³² 24.09.2013. MK noteikumi Nr.973 "Noteikumi par Pilsonības likumā noteikto latviešu valodas prasmes un Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta un Latvijas vēstures zināšanu pārbaudi" ("LV", 191 (4997), 01.10.2013.)

³³ 24.09.2013. MK noteikumi Nr.976 Kārtība, kādā bezvalstnieku vai nepilsoņu bērnu, kas dzimis Latvijā pēc 1991.gada 21.augusta, atzīst par Latvijas pilsoni" ("LV", 191 (4997), 01.10.2013.)

³⁴ 05.07.2011. MK noteikumi Nr.520 "Kārtība, kādā tiek iesniegts un izskatīts iesniegums bērna atzīšanai par Latvijas pilsoni" ("[LV](#)", 105 (4503), 08.07.2011.)

- возможность отнятия за нелояльные поступки гражданства у лиц, получивших его путем натурализации (по эстонскому варианту).

Последний раз законопроект был внесен за неделю до выборов в IX Сейм, по результатам которых представитель партии Гайдис Берзиньш стал министром юстиции. Под кураторством такого министра темпы натурализации снизились почти до нуля (см. далее п. 4.1).

Фракция ЗаПЧЕЛ сделала две попытки (24.02.2005 и 01.06.2006) автоматически присваивать гражданство выпускникам не только латышских школ, но и школ нацменьшинств, мотивируя это тем, что все они работают по аккредитованным правительством программам, да и обучение в школах нацменьшинств большей частью осуществляется на латышском языке.

Та же фракция дважды (15.05.2003 и 21.10.2004) предлагала решить проблему родившихся в независимой Латвии детей неграждан в соответствии с международными рекомендациями, а также (15.05.2003) отменить ограничения на натурализацию для военных, коммунистов и чекистов.

Отменить те же ограничения предложила (25.11.2004) и фракция Партии народного согласия, одновременно предложив установить языковые требования к претендентам на гражданство на уровне В1 (заменяв экзамен предъявлением соответствующего удостоверения) и освободить от экзамена по латышскому языку лиц старше 60 лет. Фракция еще раз (14.09.2006) пробовала внести изменения в закон о гражданстве, предложив считать гражданами ЛР всех неграждан, политически репрессированных нацистским и коммунистическими режимами.

Первым законопроектом IX Сейма (23.11.2006) было предложение ЗаПЧЕЛ передать УН из ведения находившегося под контролем ТБ/ДННЛ министерства юстиции в ведение МВД, что впоследствии и произошло. Фракция также вносила отдельный законопроект (22.02.2007) о признании гражданами Латвии тех неграждан, которые в первые годы существования Второй республики успели послужить в латвийской армии или на альтернативной гражданской службе. Был внесен (11.12.2008) и отдельный законопроект о нулевом варианте гражданства для неграждан - местных уроженцев, лиц пенсионного возраста и инвалидов. В Международный день прав человека (10.12.2009) фракция внесла в Сейм аналогичные предложения в виде поправок к закону о гражданстве.

Латышские депутаты перед окончанием полномочий IX Сейма (21.10.2010) и в X Сейме (27.01 и 24.02 2011) вносили поправки к закону, которые предусматривали двойное гражданство для лиц, являющихся гражданами преимущественно стран ЕС и НАТО. Один из них в XI Сейме прошел все три чтения и вступил в силу с 1 октября 2013 года.

В течение почти трехлетнего периода обсуждения закона не было внесено ни одного предложения, направленного на ликвидацию существующего в Латвии массового безгражданства. Зато в общих положениях закона (ст.1) появились такие понятия как «Доктрина непрерывности государства» (см. также п. III.1.1), «государство-образующая нация (латыши)» и «автохтонное население (Ливы)», которых в Латвии на

01.07.2013 насчитывалось только 167. С осени 2013 года с подачи тогдашнего председателя Конституционной комиссии при Президенте Эгила Левитса и одобрения правящей коалиции в обществе развернулась дискуссия о внесении этих норм в Конституцию в виде преамбулы³⁵. Конституция была дополнена преамбулой 19 июня 2014 года.

1.3.10. В сентябре 2011 года партия «ЗаПЧЕЛ», лишившаяся к тому времени представительства в Сейме, начала сбор подписей избирателей под поправками к закону о гражданстве с целью вынести законопроект на референдум. Разработанный юристом ЛКПЧ Александром Кузьминым законопроект³⁶ предусматривал предоставление гражданства Латвии всем негражданам, установив срок, за который негражданин мог от предоставляемого гражданства отказаться. С целью расширения круга лиц, поддерживающих законопроект, было основано движение «За равные права»³⁷ и к 23 августа 2012 года в поддержку законопроекта были собраны необходимые для его дальнейшего продвижения 10 тысяч нотариально заверенных подписей избирателей.

ЦИК, получив законопроект вместе с подписями 4 сентября, на своем заседании 1 ноября 2012 года шестью голосами против трех приняла не имеющее прецедентов в истории Второй республики решение³⁸ не инициировать следующий этап подготовки к референдуму (организацию поддерживаемой государством процедуры сбора подписей 1/10 избирателей). При этом, по мнению инициаторов законопроекта, ЦИК превысила свои полномочия, оценивая текст законопроекта по существу, хотя Конституция (ст. 78) дает ЦИК право оценить лишь, является ли представленный ей текст законопроектом, а не просто набором благих пожеланий.

Юристы ЛКПЧ обжаловали решение ЦИК в районном административном суде (дело № А420577912, поступило в суд 5 ноября 2012 года). Дело было передано судом в Сенат, и 23 января 2013 года юристы ЛКПЧ участвовали в его открытом рассмотрении. 11 февраля 2013 года Сенат Верховного суда принял решение передать дело Конституционному суду, возбудившему 12 марта 2013 года дело № 2013-06-01. Решение КС по делу вынесено 18 декабря 2013 года, а окончательное отрицательное решение Верховного суда – 12 февраля 2014 года.

1.3.11. Решение ЦИК послужило толчком для объявления 20 ноября 2012 года о формировании Конгресса неграждан, претендующего на представительство неграждан и актуализацию проблемы массового безгражданства. В июне 2013 года Конгресс провел альтернативные

³⁵ См., например публикацию «Satversmes preambulas mērķis - nodrošināt latviešu nācijas pastāvēšanu» в газете «Latvijas Avīze» от 25.09.2013 года: <http://www.la.lv/satversmes-preambulas-merkis-nodrosinat-latviesu-nacijas-pastavesanu%E2%80%A9/>

³⁶ Текст законопроекта доступен на сайте ЦИК по адресу: <http://web.cvk.lv/pub/public/30430.html>

³⁷ Сайт движения: <http://zaravnieprava.lv/>

³⁸ Текст решения доступен на сайте ЦИК по адресу: <http://web.cvk.lv/pub/public/30441.html>

официальным муниципальным выборам без участия неграждан выборы Парламента непредставленных³⁹.

В начале 90-х годов прошлого века в Латвии была создана организация со сходными задачами - Лига апатридов Латвии⁴⁰. Инициатива ее создания принадлежала двум политическим партиям, представляющим нацменьшинства – движению «Равноправие» и партии Народного согласия, выдвинувшим в руководство Лиги двух сопредседателей – Константина Матвеева (бывшего депутата Верховного совета ЛР, ныне преподавателя юриспруденции в Балтийской международной академии) и Бориса Цилевича (ныне депутат Сейма от ЦС). Оргкомитет Лиги собирался в помещении редакции русской газеты «СМ Сегодня», опубликовавшей воззвание о ее создании 15 декабря 1993 года.

Наиболее известные деяния Лиги:

- уличные альтернативные выборы представительства неграждан (весна 1994 года, 36 000 участников, сознательно совмещены во времени с выборами самоуправлений, к которым неграждане не были допущены);

- пикет 5000 человек у посольства США с парализацией уличного движения накануне визита в Латвию президента США Б. Клинтона (5 июля 1994 года);

- актуализация и распространение списка различий в правах граждан и неграждан Латвии (авторы Борис Цилевич, Александр Ручковский, Леонид Райхман, впервые опубликован в газете «СМ Сегодня» 22 декабря 1993 года⁴¹).

Лиге было отказано в регистрации, и после выигранного через несколько лет соответствующего судебного процесса ее деятельность не возобновлялась.

1.4. Закон о статусе неграждан

1.4.1. В соответствии со ст. 1 Закона «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» неграждане - это граждане бывшего СССР, не являющиеся гражданами Латвии, никогда после распада СССР не имевшие гражданства третьего государства, живущие в Латвии или находящиеся во временном отсутствии, а также их дети.

В качестве дополнительного критерия причисления лица к совокупности неграждан выбрано сталинское понятие постоянной прописки – то есть обязательной регистрации граждан СССР по месту их жительства. А именно, негражданином ЛР является лицо, удовлетворяющее всем вышеприведенным условиям, если оно имело постоянную (без ограничения

³⁹ Официальный сайт Конгресса: www.kongress.lv

⁴⁰ Сведения о Лиге можно найти, например, в статье Б. Цилевича «Парламент неграждан: хорошо забытое старое?» на сайте Конгресса по адресу: <http://kongress.lv/ru/material/13>

⁴¹ http://www.cilevics.eu/media/commentaries/SM/1993/SM_931222.pdf

срока) прописку в Латвии до 1 июля 1992 года независимо от статуса занимаемой жилой площади.

Таким образом была решена проблема лиц, прописанных в общежитиях и домах КЭЧ (см. п. 1.2.2). В переходных положениях закона было даже специально сказано, что у лиц, проживающих в КЭЧевских домах, аннулируются срочные виды на жительство, а сведения о них вписываются в Регистр жителей на общих основаниях.

После изменений, внесенных поправками от 27 августа 1998 года, закон разрешил проблемы еще нескольких тысяч лиц, правовое положение которых оставалось неопределенным в течение семи лет. К совокупности неграждан оказались причисленными и лица, у которых до 1 июля 1992 года последним местом постоянной прописки была Латвия, а также лица, проживавшие на территории Латвии до 1 июля 1992 года без постоянной прописки не менее десяти лет в случае, если этот факт констатирован решением суда.

Из этого правила есть исключения, часть которых была введена уже поправками к закону (от 18 июня 1997 года), т.е. связана с лишением статуса тех лиц, которые уже были признаны негражданами.

К негражданам не относятся:

- военные и гражданские специалисты, обслуживавшие давно не существующие военные объекты Российской Федерации;

- лица, уволившиеся из вооруженных сил РФ после 28 января 1992 года (если они призывались не из Латвии и не являются членами семей граждан Латвии), а также живущие вместе с ними члены их семей, если они прибыли в Латвию в связи с появлением там военнослужащего, независимо от времени появления военнослужащего в Латвии (например, в 1945 году);

- лица, получившие компенсацию за выезд из Латвии (поправки к закону от 18 июня 1997 года).

Субъектам закона были гарантированы все права, предусмотренные в действующем тогда Конституционном законе, в том числе ранее предусмотренные только для граждан ЛР права свободно выбирать место жительства в Латвии, выезжать и возвращаться в Латвию, объединяться с живущими за границей супругами, детьми и родителями, а также не быть выдворенными из Латвии. Негражданам предусматривалось выдавать специальные латвийские паспорта.

Тем не менее, за эти формально декларированные права пришлось еще побороться.

1.4.2. Паспорта неграждан, гарантирующие их обладателям свободное перемещение за пределами Латвии, стали выдаваться лишь с апреля 1997 года. Тем не менее, Латвия в одностороннем порядке с 1 января 1998 года объявила внутренние паспорта СССР (которые для 80% неграждан были тогда единственным удостоверяющим личность документом) негодными для выезда из Латвии, а с 1 июля 1998 – и для въезда в страну. Срок действия загранпаспортов СССР, выдававшихся ранее негражданами для поездок на

Запад для выезда (за исключением выезда в страны СНГ) также истек 1 января 1998 года, для въезда – с 1 января 1999 года⁴².

13 февраля 1998 года партия «Равноправие» организовала массовый (около 1000 человек) пикет у здания Кабинета министров с требованием решить проблему въезда-выезда. 17 марта 1998 года акция у входа в Кабинет министров собрала уже около 10 000 человек и парализовала дорожное движение по главной улице Риги. Выступления нацменьшинств продолжались весь год и способствовали победе референдума по изменению закона о гражданстве (см. п. 1.3.2), впервые предоставившего негражданам реальную возможность натурализации. В ходе этой кампании политические партии нацменьшинств создали политическое объединение «ЗаПЧЕЛ», успешно действовавшее до мая 2003 года. Основные общественные организации нацменьшинств создали Совет общественных организаций Латвии, функционирующий до сих пор.

Резко ускорилась и выдача паспортов неграждан. На начало 1998 года их имели 78, в 1999 – 331 и в 2000 – 504 тысячи из предположительно 584 тысяч неграждан⁴³.

1.4.3. Другой проблемой явилось законодательное ограничение прав неграждан свободно выбирать место жительства за границей. Поправками к закону об их статусе от 27.08.1998 года основанием для лишения статуса негражданина стало наличие постоянной прописки в странах СНГ, а от 20.05.2004 года – получение постоянного вида на жительство в любой другой стране. Эту проблему русскоязычной оппозиции в Сейме удалось решить иском в Конституционный суд, который своим приговором от 07.03.2005 года⁴⁴ отменил для неграждан оба ограничения на выбор постоянного места жительства за пределами Латвии.

Суд также констатировал, что «неграждане Латвии не могут рассматриваться, как граждане, иностранцы или лица без подданства, а являются лицами «с особым правовым статусом»» (пкт. 15). А также «статус негражданина не является и не может рассматриваться как разновидность гражданства Латвии. В то же время приданные негражданам права и взятые в отношении этих лиц международные обязательства Латвии свидетельствуют, что правовая связь неграждан с Латвией в значительной мере признана, и на ее основе возникают взаимные обязанности и права» (пкт. 17). Эти выводы широко используются сторонами при попытках увеличить или уменьшить те или иные ограничения для неграждан.

1.4.4. Третьей проблемой свободы въезда-выезда являются устанавливаемые двухсторонними и многосторонними международными договорами существенные различия в списках стран, в которые граждане и неграждане Латвии могут въехать без виз.

⁴² Тенденции изменения правового статуса, (Op. cit., см. прим. 22), п.4.5.

⁴³ Там же, рис. 13

⁴⁴ http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/LAT%20Case%202004-15-0106_ENGLISH.pdf

Поправка к одному из регламентов ЕС⁴⁵, внесенная депутатом Европарламента и членом ЛКПЧ Татьяной Жданок позволила негражданам Латвии и Эстонии с 19 января 2007 года путешествовать в пределах ЕС (за исключением Британских островов) без виз. До этого безвизовый режим для неграждан был обеспечен лишь с 7 странами, для граждан – с 77⁴⁶.

Поправка Жданок способствовала включению неграждан и в круг лиц, на которых с декабря 2007 года были распространены Шенгенские соглашения. С июля 2008 года благодаря принятому по аргументированной просьбе партии «ЗаПЧЕЛ»⁴⁷ указу президента Дмитрия Медведева⁴⁸ та же группа лиц может попасть без виз и в Россию. И, после перехода армии с призыва на профессиональную воинскую службу в марте 2007 года эта возможность остается единственной привилегией перед гражданами (см. также п. 1.5), если к числу привилегий не причислять возможность получить гражданство России в упрощенном порядке.

1.4.5. В отношении гарантируемого законом для неграждан права на воссоединение семей ЛКПЧ фиксирует 8 различий в правах граждан и неграждан. Наиболее существенное ограничение – имеющееся только у гражданина Латвии право воссоединиться со взрослыми детьми, могущими его содержать⁴⁹. Это ограничение затрудняет возможность возвращения в Латвию множества людей, вытесненных из Латвии в описанный в п. 1.2 период правовой неопределенности. Впрочем, гарантия на воссоединение семей была исключена из закона поправками от 30.03.2000 года. Этими же поправками был исключен из закона и запрет плодить ограничения для неграждан в других нормативных актах.

1.4.6. Негражданам гарантировались также права сохранять свой родной язык и культуру в рамках культурно-национальной автономии, а также исключенное поправками от 30.03.2000 года право использования

⁴⁵ Регламент номер 1932/2006 от 21 декабря 2006 года, ст.1, п1в – безвизовый режим устанавливается, кроме апатридов, также и для «других лиц, у которых нет гражданства ни одного государства, которые постоянно проживают в одном из государств – участников, и которые являются держателями проездного документа, выданного этим государством»

⁴⁶ См. например публикацию «ЗаПЧЕЛ – МИДу: займитесь безвизовым режимом для неграждан» в газете «Час» от 19 января 2007 года: <http://www.gorod.lv/novosti/44516-zapchel-midu-zaymites-bezvizovym-rezhimom-dlya-negrashdan>

⁴⁷ См. например открытое письмо правления ЗаПЧЕЛ фракциям Государственной думы РФ «Ратифицируя договор о границе, не забывайте о соотечественниках в Латвии» от 18 августа 2007 года, доступное на партийном сайте по адресу: <http://www.rusojuz.lv/ru/wethink/17594-/>

⁴⁸ Указ «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской республике или Эстонской республике» от 17 июня 2008 года. К сожалению, формально Указ относился только к тем негражданам, которые успели побывать гражданами СССР, и их несовершеннолетним детям. Уже в 2010 году достигли совершеннолетия первые неграждане, родившиеся после распада СССР. Этот феномен был замечен российскими погранслужбами только 10 августа 2016 года, и молодых неграждан перестали допускать в Россию без виз. По оценкам ЛКПЧ в письме, направленном властям России с просьбой урегулировать проблему, численность попавших под ограничения неграждан Латвии оценивалась в 4100, Эстонии – 1300 человек, с общим приростом в 700 человек в год (см., например, Абики Элкин «Негражданам может помочь только Путин», Вести сегодня, 18 августа 2016 года.

⁴⁹ Такое право для граждан предусмотрено ст.24(1.6.), 31(1) закона «Об иммиграции»

переводчика и выбора языка общения с властями, «если это не противоречит латвийским законам». Впрочем, и сами эти законы постепенно становились такими, что перечисленные выше права были в значительной степени ограничены и для граждан Латвии «неправильной» национальности.

В принципе с такого рода гарантиями законодатели ломаются в открытую (или наоборот, закрытую) дверь, ибо этнический состав неграждан повторяет таковой среди граждан Латвии (см. ниже п. 2.1). Выделение в каждой группе национальных меньшинств ее неполноправной части как раз и препятствует защите родного языка и культуры делегированием в органы власти своих представителей.

1.4.7. Закон о ратификации Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств⁵⁰ (ст.2) устанавливает, что неграждане «не принадлежат к национальным меньшинствам в понимании Конвенции .. но те, кто себя идентифицируют с отвечающим этому определению национальным меньшинством, могут использовать предусмотренные Конвенцией права, если закон не предусматривает исключений».

В Преамбуле правительственной программы интеграции общества на 2012-2018 гг.⁵¹ неграждане причислены к иммигрантам, которым «присвоены особые привилегии по сравнению с другими группами иммигрантов .. и у которых есть право натурализоваться в индивидуальном порядке».

1.4.8. Поправки к закону от 30.03.2000 года регламентировали процедуру утраты статуса негражданина, установив в частности, что для лишения этого статуса иммиграционные власти должны обращаться в суд. Впрочем, уже 14.09.2000 года Сейм передумал, и до сих пор негражданин лишается своего статуса в административном порядке, хотя и с правом обжалования административного акта в суде. В период с 2004 по 2012 гг. статуса были лишены 1314 неграждан, в том числе в 2004 году – 307, в 2011 – 67⁵². В 2013-2015 гг. статус негражданина был отнят, соответственно, у 84, 110 и 68 человек⁵³.

1.4.9. Права неграждан в первоначальной редакции закона распространялись еще и на тех лиц, которые были вынуждены принять иностранное гражданство, но до 1 июля 1992 года были постоянно прописаны на территории Латвии. Но после поправок к закону от 20.05.2004 года эти права на «доморощенных» иностранцев больше не распространяются.

⁵⁰ 26.05.2005. likums "Par Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību" ("[LV](#)", 85 (3243), [31.05.2005.](#), Ziņotājs, 12, 22.06.2005.)

⁵¹ Guidelines on National Identity, Civil Society and Integration Policy (2012–2018)

http://www.km.gov.lv/lv/doc/nozaru/integracija/Pamatnostadnes/KMPam_071011_integ.pdf

⁵² Данные с сайта УДГМ в 2012 году были доступны по адресу: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/personu-statusa-kontrole.html>

⁵³ Данные из публичных отчетов УДГМ за 2014-2015 гг.: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/>

1.4.10. В последний раз закон менялся 21 июня 2007 года. В закон было включено право супругов из смешанных семей (негражданин и иностранец) по взаимному согласию регистрировать новорожденного младенца не как иностранца, а в более высоком статусе негражданина. Ранее это же право уже было предусмотрено законом о регистре жителей (ст.11), и когда русскоязычная оппозиция стала препятствовать исключению нормы из закона о регистре, было решено ее не просто исключить, а перенести в закон о статусе неграждан.

УДГМ, тем не менее, саботировало и продолжает саботировать исполнение этой нормы, принуждая родителей регистрировать новорожденного ребенка, как иностранца и оформлять для него постоянный вид на жительство. Юрист ЛКПЧ Алексей Димитров выиграл ряд возникших судебных исков в Сенате Верховного суда⁵⁴.

В настоящее время действия УДГМ мотивируются тем, что иностранные государства в своем законодательстве о гражданстве игнорируют особый статус неграждан, считая их лицами без гражданства, а детей из смешанных семей – своими гражданами⁵⁵. УДГМ требует от родителей справку из соответствующего посольства о том, что ребенок не является гражданином этой страны. Длительный период у ЛКПЧ была договоренность с посольством России о том, что в таком случае посольство выдает справку о том, что родители за присвоением гражданства в посольство не обращались. Попытки автора убедить консульских работников продолжить эту практику в 2011 году успехом не увенчались. Жалоб от граждан других стран, которым бы отказывали в регистрации ребенка в качестве негражданина, в ЛКПЧ в течение последних нескольких лет не поступало (см. также табл. 4.14).

1.5. Различия в правах граждан и неграждан

1.5.1. После прекращения действия Лиги апатридов Латвии (см. п. 1.3.11) ЛКПЧ унаследовал от нее помещение для приемов и ведение списка различий в правах граждан и неграждан Латвии. Первая модификация списка была издана ЛКПЧ по состоянию на сентябрь 1997 года⁵⁶, десятая – на октябрь 2013 года⁵⁷. 11 версия списка – на август 2016 года – представлена в прил. 1,2 к настоящему разделу. Сведения о международных договорах, дискриминирующих неграждан, приведены в этой версии на октябрь 2013 года.

⁵⁴ Прецедентное дело (№. А42173104 SKA-136) гражданина России Сергея Захарова по поводу регистрации родившейся 9 июля 2004 года дочери Елизаветы было выиграно 13 апреля 2005 года.

⁵⁵ См., например п.1 б статьи 12 закона о гражданстве Российской Федерации

⁵⁶ Газета «СМ» №. 238(13424) от 17 октября 1997 года.

⁵⁷ Сайт ЛКПЧ: http://www.lhrc.lv/biblioteka/svod_razl_2013_rus.pdf

1.5.2. Периодический пересмотр списка связан с тем, что при изменении законодательства одни различия отменяются, а другие – вводятся (рис.4.1).

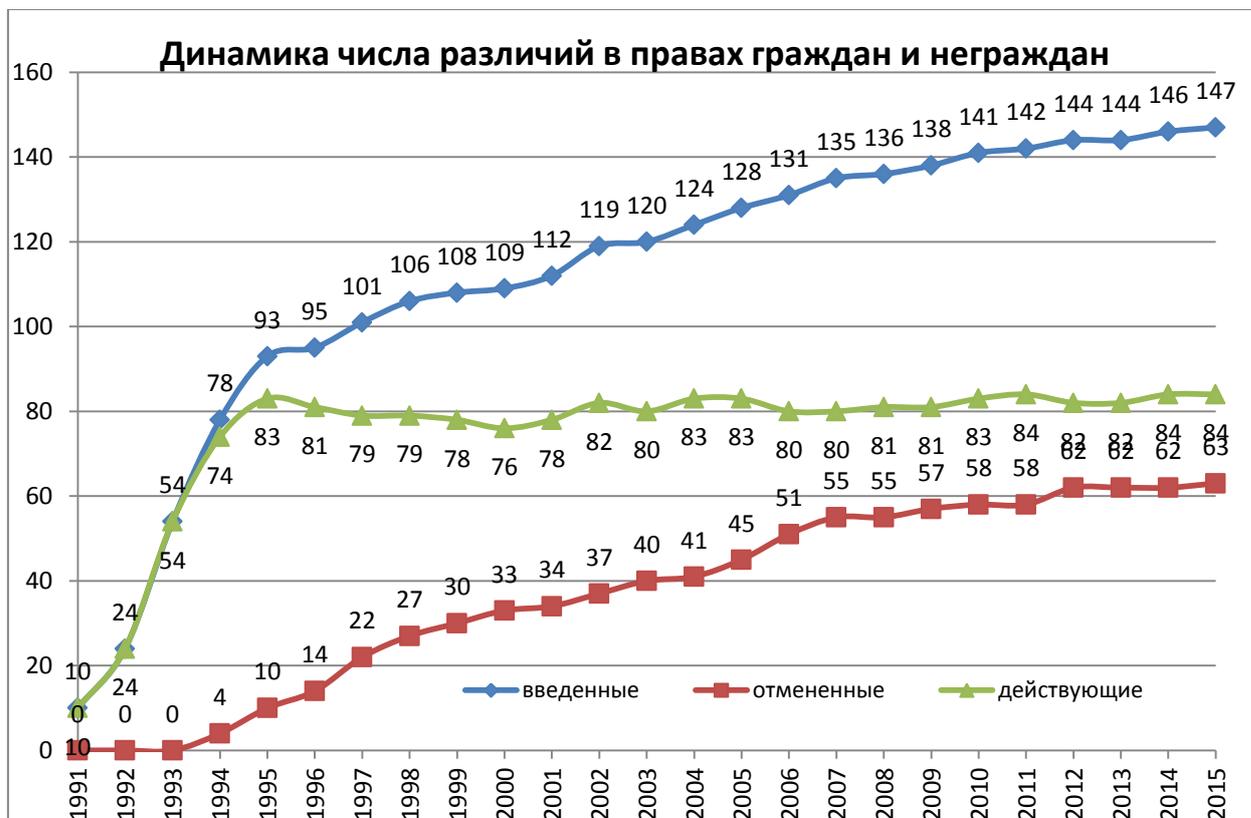


Рис.4.1

Из рисунка видно, что история введения различий в правах граждан и неграждан делится на три периода:

- лавинообразное нарастание (1991-1995) -93 различия введено, 10 отменено;
- половинчатые попытки сокращения различий (1996 -2000) – 16 различий введено, 23 отменено;
- динамическое равновесие (2001-2016) – 38 различий введено, 30 - отменено.

По состоянию на август 2016 года нами фиксировались 147 различий, в том числе 84 действующих.

1.5.3. Отраслевое разделение различий представлено на рис.4.2.

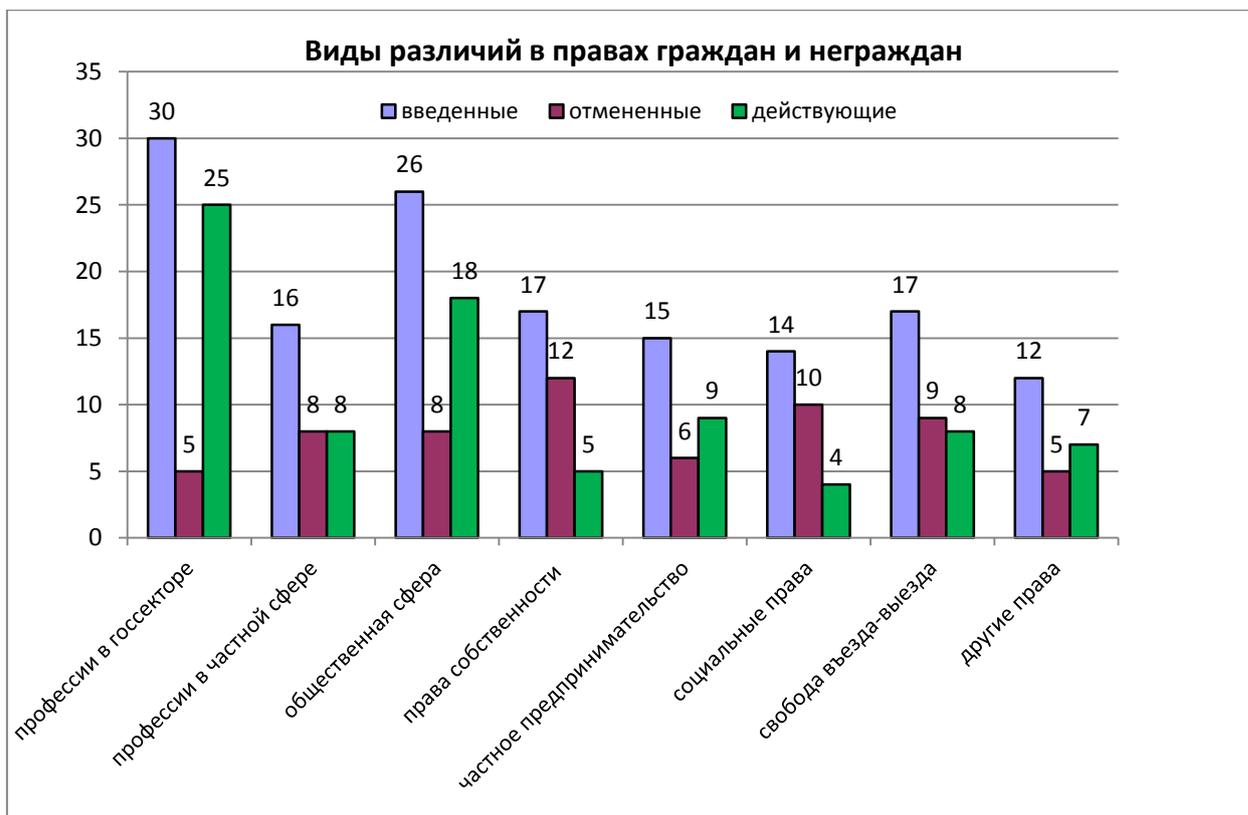


Рис.4.2

Наиболее существенно (втрое) сократилось число различий в социальной сфере и в правах собственности. Самыми устойчивыми оказались различия в праве занятия должностей в госсекторе и различия в общественной сфере.

Автор призывает оценивать различия в правах с учетом того, что ранее в Латвийской ССР будущие неграждане эти права имели, а некоторые и работали в позднее запрещенных для них профессиях.

1.5.4. Некоторые ограничения выглядят вполне логичными, как например, право работы в спецслужбах. С другой стороны пост руководителя главной спецслужбы Латвии, Бюро защиты Сатверсме, с 2003 по 2013 год занимал Янис Кажоциньш, британский бригадный генерал, ветеран войны в Персидском заливе. Латвийское гражданство он получил за один день специальным законом⁵⁸, принятым за месяц до вступления в новую должность.

А вот введенный в 2007 году, через 16 лет после достижения независимости, запрет негражданам работать патентоведомы наводит на мысль, а имел ли гражданство Швейцарии родившийся в Германии Альберт Эйнштейн, также служивший определенное время в Берне в аналогичной

⁵⁸ 27.03.2003. likums "Par Jāņa Kažociņa atzīšanu par Latvijas pilsoni" ("[LV](#)", 52 (2817), 03.04.2003., Ziņotājs, 8, 24.04.2003.) [stājas spēkā 04.04.2003.]

должности. Кстати, это различие принадлежит сразу к двум большим группам:

1) 29 различий, когда конкретного права вместе с негражданами лишены алкоголики, наркоманы, душевнобольные и террористы из числа граждан;

2) 18 различий, когда конкретным преимуществом перед негражданами обладают не только граждане Латвии, но иностранцы - граждане Европейского союза.

1.5.5. Ограничения для неграждан являются косвенной причиной ограничения прав и граждан Латвии. Во всяком случае, законопроект о муниципальных референдумах рассматривается в Сейме и правительстве с 1997 года. В 2013 году очередной его вариант был одобрен парламентом в первом чтении, но так пока и не был принят. Последний раз законопроект (№ 76/Lp12) рассматривался уже в следующем составе парламента 23 апреля 2015 года.

Участие неграждан (в отличие от граждан ЕС) в референдуме законопроектом не предусмотрено. Более того, в парламенте не нашлось ни одного депутата, который бы такое предложение внес.

«Восстановленный» вместе с Конституцией довоенный закон об общереспубликанском народном голосовании изначально предполагал участие в голосовании исключительно граждан Латвии. Тем не менее, отцы основатели государства не догадались внести в него ограничения по статусу лиц, иницирующих референдум. Это «упущение» было исправлено поправками от 8 ноября 2012 года⁵⁹. Теперь сбор подписей за проведение референдума может начать или политическая партия (в учреждении которой неграждане участвовать не могут) или инициативная группа, которая должна состоять исключительно из граждан Латвии, причем числом не менее десяти. Как описано в п. II.2.3, с организацией референдума по приданию русскому языку статуса государственного, прекрасно справились четыре человека, из которых трое были негражданами. Что, в совокупности со сбором подписей избирателей под законопроектом о предоставлении гражданства всем негражданам (см. п.1.3.10) и вызвало появление поправок.

Заодно было существенно ограничено и конституционное право граждан на инициирование референдумов. В переходный период для возбуждения референдума инициаторам было нужно собрать без поддержки государства уже не 10, а 30 тысяч подписей, а с 1 января 2015 года – все 150 тысяч. Это, по отношению к численности избирателей, самая большая цифра в мире, и Латвия попадает в книгу рекордов Гиннеса еще в одной номинации⁶⁰.

⁵⁹ 08.11.2012. likums "Grozījumi likumā "Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu"" ("LV", 186 (4789), 27.11.2012.) [stājas spēkā 11.12.2012.]

⁶⁰ Владимир Бузаев «страна рекордов Гиннеса: как избирателей отодвигают от референдумов», портал «ДЕЛФИ», 25 апреля 2012 года: <http://rus.delfi.lv/news/daily/versions/vladimir-buzaev-strana-rekordov-ginnessa-kak-izbiratelej-otodvigayut-ot-referendumov.d?id=42307272>

Если же оценивать это законодательное новшество с точки зрения теории непрерывности существования Латвийской Республики (см. п. III.1.1) то не следует забывать, что в довоенной Латвии для инициирования референдума достаточно было не 10 тысяч, а тысяча подписей избирателей, собранных за счет инициаторов⁶¹. Таким образом, в данном законе уровень демократии в процессе «восстановления» был уменьшен в 10 раз. Что характерно для «восстановительного» процесса и в других областях.

Нелишним будет добавить, что по переписи населения 1935 года в Латвии проживали 1,95 млн. человек, подавляющее большинство которых (за исключением некоторых белогвардейцев с нансеновскими паспортами), были ее гражданами. Из них потенциально нелояльные нацменьшинства, могущие потребовать референдума по своим специфическим вопросам, составляли 0.48 млн. человек. По данным Регистра жителей на 1 июля 2016 в Латвии проживают лишь 1,8 млн. ее граждан, в том числе 0,52 млн. из числа нацменьшинств.

Поправки, внесенные юридической комиссией Сейма по инициативе проправительственной фракции «Единство» еще в марте 2012 года, дважды утверждались Сеймом и возвращались президентом на доработку. Парламент 8 ноября 2012 года утвердил их в третий раз, оппозиционные партии отказались от своей идеи вынести законопроект о референдумах на референдум (для этого необходимы подписи 33 депутатов, а в обеих фракциях оппозиции их было 44), и президент 27 ноября его провозгласил.

1.5.6. Наиболее существенным ограничением в социальной сфере является отказ засчитывать негражданам в страховой стаж той части трудового стажа, которая была накоплена в советское время за пределами Латвии. Этот стаж гражданам засчитывается, что существенно влияет на размеры пособий по безработице и пенсий по старости, инвалидности и потере кормильца. По нашим оценкам, с момента введения ограничения (1 января 1996 года) от него пострадали 57 тыс. человек, а нанесенный им ущерб составил 141 млн. латов (200 млн. евро)⁶².

Дело одной из этих 57 тысяч, Натальи Андреевой (№ 55707/00), у которой была отнята половина ее трудового стажа, было выиграно ЛКПЧ в Большой палате Европейского суда по правам человека 18 февраля 2009 года. Впервые одно из различий в правах граждан и неграждан было официально признано дискриминацией.

Правительство решило «устранить дискриминацию» самым оригинальным образом – отнять и у граждан право на зачет соответствующего стажа. Соответствующий законопроект (1362/Lp9) 27 августа 2009 года получил одобрение большинства депутатов в первом чтении, но так и не был рассмотрен до конца. В свою очередь предложения

⁶¹ См., например, дискуссию в Сейме на момент «восстановления» закона 31 марта 1994 года по его ст.18: http://www.saeima.lv/steno/st_94/st3103.html

⁶² В. Бузаев, «Вечная оккупация или нетленные останки СССР», сайт РСЛ, 7 ноября 2011 года: <http://www.rusojuz.lv/ru/wethink/22725-/>

ЗаПЧЕЛ о полной (законопроект 1179/Lp9 от 22 апреля 2009 года, предусматривающий ретроспективные выплаты) и частичной (законопроект 1212/Lp9 от 14 мая 2009 года) ликвидации дискриминации были отклонены. Таким образом, дискриминационная норма закона так и осталась неизменной.

19 января 2011 года вступило в силу социальное соглашение между Латвией и Россией, предусматривающее учет негражданам стажа, накопленного на территории РСФСР, на равных условиях с гражданами Латвии. Исключением является доказательство наличие стажа срочной воинской службы на территории РСФСР. Для граждан факт службы в советской армии доказывается отметками в военном билете и трудовой книжке. Негражданам же приходится обращаться с запросами в российские архивы, связанными с длительным ожиданием ответа и без гарантий получения нужной информации.

Аналогичные социальные соглашения у Латвии имеются с Литвой, Эстонией, Украиной и Белоруссией. Тем не менее, последние 4 соглашения не предусматривают учет соответствующего стажа при определении размера пособия по безработице. С остальными 9 республиками бывшего СССР у Латвии социальных соглашений нет.

В связи с продолжающейся дискриминацией неграждан ЛКПЧ инициировал в Конституционном суде дело четырех неграждан, накопивших свой трудовой стаж преимущественно за пределами республик, с которыми у Латвии имеются социальные договора. Отрицательный приговор суда последовал 17 февраля 2011 года. В нем преимущественно, были повторены те аргументы правительства, которые были ранее отвергнуты ЕСПЧ.

4 августа 2011 года 5 неграждан (пятый присоединился к группе в ходе процесса в Конституционном суде) подписали подготовленный ЛКПЧ иск в ЕСПЧ (*Savickis and Others v. Latvia* -application No. 49270/11). В июне 2016 года ЕСПЧ принял решение о частичной приемлемости жалобы, и прошла первая коммуникация с правительством.

В феврале 2012 года Европейская комиссия против расизма и нетерпимости опубликовала свой 4-ый доклад по Латвии, где разделила известное комиссии мнение ЛКПЧ, потребовав от Латвии исполнения приговора ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии» и подвергнув критике приговор Конституционного суда⁶³. Правительство, тем не менее, заявило⁶⁴, что законодательство менять не собирается.

Тогда ЛКПЧ направил информацию о неисполнении приговора в Комитет министров Совета Европы. В разделе сайта Комитета, посвященном

⁶³ Fourth Report on Latvia. CRI(2012)3. Summary and Para. 129-132 Available at <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Latvia/LVA-CbC-IV-2012-003-ENG.pdf>

⁶⁴ Comments of the government of Latvia on the ECRI fourth report on Latvia. Part relating to Paras. 129-132. Available at <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Latvia/LVA-CbC-IV-2012-003-ENG.pdf>

надзору исполнения приговоров ЛКПЧ, письмо ЛКПЧ размещено вместе с правительственным комментарием к нему⁶⁵.

Рассмотрение вопроса было включено в повестку дня заседания Комитета министров 4 июня 2012 года, но было отложено на неопределенный срок. В мае ЛКПЧ направил аргументированные письма с разъяснением ситуации по негражданам постоянным представителям при Совете Европы 44 стран – членом СЕ (за исключением стран Прибалтики), а также посольствам 12 стран в Риге. Для нескольких стран (России, Армении, Азербайджана, Грузии, Молдавии, Польши, Украины) типовые письма были дополнены информацией о ситуации с их соотечественниками, проживающих в Латвии. Кроме того, все адресаты были ознакомлены с общей ситуацией по положению неграждан на ноябрь 2011 года⁶⁶.

6 ноября 2012 года Кабинет министров в закрытой части своего заседания (протокол 62, 38.§) рассмотрел вопрос о подготовке очередного рапорта Комитету министров Совета Европы по исполнению приговора.

Доклад правительства, датированный февралем 2013 года, был опубликован на портале СЕ в июле того же года. В нем высказано мнение, что постановление полностью выполнено путем исполнения договора с Россией. В докладе умалчивается и о положении неграждан, работавших в Молдове, Закавказье и Центральной Азии, и об отсутствии компенсаций для работавших в РСФСР неграждан за многолетнюю дискриминацию, длившуюся до 2011 года⁶⁷.

Хроника действий ЛКПЧ, направленных на устранение этого различия, приведена в прил.3.

1.5.7. Предпринимались и другие попытки отменить то или иное различие в правах граждан и неграждан. Автор, пребывая в депутатском статусе два созыва подряд (2002-2010 гг.), широко использовал список различий, предлагая от своей фракции ЗаПЧЕЛ или от себя лично отменить то или иное различие, подготавливая законопроекты, внося поправки к ним или подготавливая вопросы министрам, обращаясь в Конституционный суд и в Европейский суд по правам человека. Всего в 8-ом Сейме (ноябрь 2002-ноябрь 2006) фракция сделала 161 такую попытку, в 9-ом (ноябрь 2006-октябрь 2010) – 104. В период полномочий трех последующих составов Сейма (с ноября 2010 года), когда фракции ЗАПЧЕЛ там уже не было, таких попыток было лишь 13. Бывают и случаи, когда предложения ввести новые ограничения для неграждан поддерживаются единогласно. Например, 15

⁶⁵ DD(2012)350 *Item reference: 1144th DH meeting (June 2012)Communication from a NGO (FIDH Latvian Human Rights Committee) (09/03/12) in the case of Andrejeva against Latvia (Application No. 55707/00) and reply of the government. Information made available under Rules 9.2 and 9.3 of the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements: Available at [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2012\)350&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2012)350&Language=lanEnglish&Site=CM)

⁶⁶ По приложенной книге ЛКПЧ Citizens of a Non-Existent State. The long-term Phenomenon of Mass Statelessness in Latvia. Second Edition”, 2011: <http://www.rusoju.lv/en/library/21>

⁶⁷ Communication from Latvia concerning the case of Andrejeva against Latvia (Application No. 55707/00) [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2013\)746&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2013)746&Language=lanEnglish&Site=CM)

сентября 2016 года в комиссии единогласно был передан проект постановления (394/Lm12), предусматривающего право собственности на сельскохозяйственные угодья и лес исключительно для граждан или компаний, 100% капитала в которых принадлежит гражданам Латвии.

Среди отмененных по предложению депутатов различий в период полномочий 8-ого Сейма, имеются:

- уже упомянутое предоставление права негражданам свободно поселяться за рубежом;

- вменение в обязанность латвийским консульствам относится к негражданам также, как и к гражданам;

право неграждан наравне с гражданами:

- поступать в латвийские вузы;

- работать фармацевтами;

- передавать в наследство земельные участки;

- работать на рядовых должностях в службе госдоходов;

- защищать свою честь и достоинство в СМИ;

- быть капитаном воздушного судна и регистрировать собственные самолеты, если таковые имеются, наравне с гражданами.

1.5.8. К сожалению, в период 9-ого Сейма наши успехи были более скромными. Удалось включить в закон о негражданах право родителей из семей, где один из них негражданин, а второй – иностранец, регистрировать ребенка, как негражданина.

Министру по делам самоуправлений был предан список тех 30 из них, в которых неграждан не допускали в комиссии и рабочие группы, а в двух – к участию в опросах. Министр разослал всем самоуправлениям письмо с требованием прекратить эту самодеятельность, и его распоряжение не выполнила только Рижская дума, которая так и не допустила неграждан к работе в ревизионной комиссии (см. также п. 1.5.11).

Министру иностранных дел был передан список тех международных договоров (на август 2010 года их было 150, заключенных с 95 странами) где неграждане Латвии дискриминируются по сравнению с ее гражданами. В результате практика МИД по заключению новых договоров стала к негражданам более толерантной.

Список различий по состоянию на август 2007 года был передан Омбудсмену Роману Апситису, который после годовичного его изучения признал 7 различий (например, упомянутый выше запрет работать патентоведом) несоразмерными и подлежащими отмене.

К сожалению, Сейм, куда мы вносили аргументацию Омбудсмана не менее дюжины раз, ни одного из этих различий так и не отменил. 15 октября 2009 года, в 18-ую годовщину возникновения неграждан (см. п. 1.1.3), фракция ЗаПЧЕЛ сама подала 7 соответствующих законопроектов с нулевого чтения и каждый защищала, но все они были отклонены уже на стадии передачи в комиссии. Третьим из них шли поправки к закону об адвокатуре. Автор, увидев результаты голосования по первым двум законопроектам, и

помня, как в третьем Рейхе евреям запретили работать адвокатами, публично сравнил список ограничений для неграждан Латвии (тогда 80) и для евреев гитлеровской Германии (12 актов).

1.5.9. Список различий по состоянию на август 2010 года был передан на отзыв следующему Омбудсмену Юрию Янсону от имени Совета общественных организаций Латвии. В ответном письме Омбудсмен высказался за сокращение списка различий, но на своем официальном сайте опубликовал и распространил в СМИ прямо противоположное мнение⁶⁸. Оно уже не содержало указаний о необходимости расширить права неграждан и ликвидировать статус негражданина. Вместо критики достигнутого в деле сокращения числа неграждан появилось заявление, что «сокращение числа неграждан – не самоцель» и что не натурализовавшиеся неграждане «все еще верят в восстановление своей бывшей страны в ее прежних границах». К тому же Омбудсмен заявил, будто различия в правах граждан и неграждан не являются дискриминацией.

1.5.10. За период полномочий пяти созывов парламента (1993-2010 гг.) было предпринято 37 неудачных попыток допустить неграждан к участию в местных выборах, в которых с 2004 года иностранцы - граждане ЕС могут даже выставлять свои кандидатуры. Из 30 приложенных к списку по состоянию на октябрь 2013 года международных рекомендаций, данных Латвии с 1998 года комитетами ООН, структурами ОБСЕ и Совета Европы в отношении неграждан, 26 содержат это требование к Латвии.

К сожалению, с октября 2010 года вопрос о допуске неграждан к местным выборам в Сейме не поднимается.

По состоянию на июнь 2007 года в 17 странах ЕС (Бельгия, Чехия, Дания, Эстония, Испания, Финляндия, Венгрия, Ирландия, Литва, Люксембург, Мальта, Голландия, Португалия, Швеция, Словения, Словакия, Великобритания) в муниципальных выборах могли участвовать лица, не являющиеся гражданами ЕС. Причем в 13 из них у лиц, не имеющих гражданство ЕС, было как активное, так и пассивное избирательное право. Правда в некоторых стран ЕС (например, Чехии, Испании, Мальте, Португалии, Великобритании) право участия в выборах было ограниченным (например, гарантировалось только гражданам отдельных стран на основании взаимных соглашений или гражданам бывших колоний). 10 стран (Австрия, Болгария, Кипр, Германия, Франция, Греция, Италия, Латвия, Польша, Румыния) таких прав не предусматривали.⁶⁹

Отсутствие в Латвии всеобщего избирательного права даже на местном уровне привело к резко заниженной численности принадлежащих к нацменьшинствам депутатов самоуправлений даже по сравнению с долей

⁶⁸ Совместное письмо трех НГО омбудсмену о противоречиях в его заключениях о негражданах от 28 декабря 2011 года: http://www.lhrc.lv/?lang=ru&mendes=men2_men2c&tid=89

⁶⁹ Geyer F. Trends in the EU-27 regarding participation of third-country nationals in the host country's political life. Briefing paper, the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

нацменьшинств среди граждан (см. табл. 2.14 в разд. II). В июне 2013 года в Латвии состоялись уже шестые муниципальные выборы без участия неграждан. По оценкам автора, переданным президенту страны 2 октября 2008 года вместе с просьбой не провозглашать очередной дискриминирующий неграждан законопроект, неграждане только в виде подоходного налога в не избираемые ими муниципалитеты внесли около 1,5 млрд. латов (2,1 млрд. евро).

Как уже отмечалось выше, 18 ограничений в правах для латвийских неграждан не распространяются на поселившихся или временно пребывающих в Латвии граждан ЕС. Такая же ситуация характерна и для пораженной массовым безгражданством Эстонии. В частности, в отличие от проживающих в Латвии граждан ЕС, неграждане Латвии не обладают ни пассивным, ни активным избирательным правом на выборах в Европарламент и на местном уровне. За негражданами Эстонии избирательное право признано только на уровне муниципалитетов, и только активное.

Для устранения этого позорного для ЕС апартеида Яна Тоом (Эстония), Татьяна Жданок и Андрей Мамыкин (Латвия), три русских депутата Европарламента от трех разных фракций, подали в Европарламент летом 2016 года петицию с 20 тысячами подписей⁷⁰.

1.5.11. По сравнению со списком 2013 года число учтенных различий возросло со 142 до 147, а действующих с 80 до 84. Связано это как с постановкой на баланс ранее пропущенных различий, так и с реальными изменениями ситуации.

Ранее пропущенных различий оказалось три. Неграждане Латвии с 2001 года не могут назначаться членами совета по конкуренции, следящего за исполнением антимонопольного законодательства. С 2009 года они не могут быть руководителями латвийских спортивных федераций, а с 2010 – руководителями подразделений авиационной безопасности, например, фейс контроля в аэропорту.

Одно новое различие появилось в новом законе об учреждениях и процедуре защиты промышленной собственности, принятом Сеймом в июне 2015 года. Негражданам, которые эту собственность в свое время создавали, теперь нельзя защищать то, что от нее осталось. Негражданам нельзя состоять не только в рядах охраняющих права собственности патентоведов (это существующее с 2007 года различие перемещено в закон из закона о патентах), но и в апелляционном совете, рассматривающем соответствующие споры. При этом иностранцам из стран ЕС работать патентоведами можно.

ЛКПЧ еще 1 декабря 2014 года направил в профильную комиссию Сейма письмо, в котором, ссылаясь на мнение предыдущего омбудсмана Романа Апситиса, предлагал эти ограничения из законопроекта исключить.

⁷⁰ «В Европарламент подана петиция в поддержку неграждан», BaltNews, 21 июня 2016 года: <http://baltnews.lv/pasaule/20160621/1016773058.html>

Исполнительный секретарь ЛКПЧ Александр Кузьмин защищал это мнение на трех заседаниях комиссии, но большинство парламентариев наши предложения отвергли.

В другом случае Сейм внезапно решил отвергнуть теорию «оккупации», поддержав 3 апреля 2014 года без голосования предложение министерства обороны включать в страховой стаж граждан Латвии период службы офицерами в Советской армии⁷¹. В течение предыдущих 16 лет существования закона такой стаж признавался лишь за теми офицерами, у которых было отнято воинское звание «из-за борьбы за свободу Латвии». Таковых, видимо, не нашлось ни одного.

Отменено же существовавшее с 1994 года различие о допуске в комиссии самоуправлений только граждан. С 2009 года оно существовало исключительно в Рижской думе и только для членов ревизионной комиссии. Поправками к регламенту от 27 января 2015 года ограничение было ликвидировано вместе с самой ревизионной комиссией, с передачей функций комиссии карманному, по мнению оппозиции, управлению аудита и ревизий⁷².

Из 63 зафиксированных случаев отмены привилегий граждан лишь в 39 случаях права неграждан были соответствующим образом расширены. В остальных случаях, как и в рассмотренном примере, эксклюзивные права граждан были просто упразднены.

1.6. Статус иностранцев

1.6.1. Правовой статус иностранца в Латвии регламентируется преимущественно законом «Об иммиграции» (см. также п. 1.1.7). Если иностранец желает пребывать в Латвии более 6 месяцев, он должен получить срочный или постоянный вид на жительство. Подавляющее большинство постоянных видов на жительство выдается принявшим иностранное гражданство бывшим негражданам: в 2006 году 2892 из 3238, в 2013 – 3113 из 3440⁷³.

Постоянные виды на жительство выдаются супругам жителей Латвии, достигшим пенсионного возраста родителям граждан или неграждан, иностранцам, непрерывно прожившим в Латвии в течение пяти лет, несовершеннолетнему ребенку постоянного жителя Латвии, выпускнику латышской средней школы, переселенцу из числа этнических латышей и ливов, иностранцу, проживающему в Латвии, который перед этим был гражданином Латвии или негражданином Латвии, а также по некоторым

⁷¹ Законопроект № 1095/Lp11

⁷² Rīgas domes deputāti ar valdošās koalīcijas balsu pārsvaru šodien nolēma likvidēt domes Revīzijas komisiju, LETA, 2015. gada 27. janvāris. – Депутаты Рижской думы голосами правящей коалиции сегодня решили ликвидировать думскую ревизионную комиссию: <http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/545350-likvide-rigas-domes-revizijas-komisiju>

⁷³ Данные УДГМ за 2004- 2013 гг., доступны на сайте организации: [http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/images/Uzturēšanās/Pirmreizēji%20izsniegtās%20terminuzturēšanās%20un%20pastāvīgās%20uzturēšanās%20atļaujas%20pa%20gadiem%20un%20iemesliem%20\(2004-2013\).pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/images/Uzturēšanās/Pirmreizēji%20izsniegtās%20terminuzturēšanās%20un%20pastāvīgās%20uzturēšanās%20atļaujas%20pa%20gadiem%20un%20iemesliem%20(2004-2013).pdf)

другим основаниям. Лица с постоянным видом на жительство, в отличие от тех, кто имеет лишь срочный вид на жительство, пользуются большинством социальных благ (включая обучение за государственный счет, ряд бесплатных или льготных медицинских услуг, социальные пособия от государства и муниципалитетов) наравне с гражданами и негражданами Латвии. Тем не менее, постоянный вид на жительство может быть аннулирован по гораздо более широкому кругу причин, чем статус негражданина Латвии. Например, в случаях, если иностранец совершил тяжкое уголовное преступление, включен в список нежелательных персон или без уважительных причин находился вне Латвии более года подряд.

Иностранцы из стран ЕС по ряду позиций (например, право на участие в муниципальных выборах, на владение землей, и т.д., см. п. 1.5.4) находятся в более льготных условиях, чем неграждане Латвии.

1.6.2. Постоянный вид на жительство в большинстве упомянутых выше случаев выдается, если иностранец освоил латышский язык. Необходимый уровень знания языка — степень А2 (вторая низшая категория из шести). С учетом того, что 21,2% представителей нацменьшинств в XXI веке прошли аттестацию на более низкую категорию (вместе с лицами, не сдавшими экзамен эта доля составляет 35,5% от всех экзаменуемых) это требование представляет для ряда людей, особенно преклонного возраста, непреодолимые трудности.

Сами по себе языковые требования появились в законопроекте при рассмотрении его в третьем чтении в последние дни полномочий VII Сейма. Последующие многочисленные попытки русскоязычной оппозиции отменить или смягчить языковые требования для всех претендентов на вид на жительство или хотя бы для пожилых людей были отклонены. Правда, после письма фракции ЗАПЧЕЛ к Омбудсмену в соответствующих правилах Кабинета министров появился список болезней, наличие которых у претендента является основанием для освобождения от экзамена.

Лицо, не могущее выдержать языковую проверку, вправе продолжать пребывать в Латвии на основании срочного вида на жительство (сроком не более 5 лет), не пользуясь при этом рядом социальных льгот.

Доходит дело и до выдворения из страны. Примером является известная автору молодая россиянка, непрерывно прожившая в Латвии 12 лет, т.е. половину сознательной жизни, и выдворенная 18 ноября 2013 года, в 95-летнюю годовщину со дня провозглашения Латвийской Республики.

На иностранцев из стран ЕС, а также лиц, получающих постоянный вид на жительство после отказа от статуса гражданина или негражданина Латвии, языковые требования не распространяются.

1.6.3. Число ежегодно выдаваемых срочных видов на жительство в 2004-2013 гг. колебалось в пределах от 2 до 8 тысяч⁷⁴. В 2001 году было

⁷⁴ Там же

выдано 7347 постоянных и 2261 срочных вида на жительство, в 2011 – соответственно 3264 и 4824⁷⁵. В 2014 году было выдано 10 504 срочных вида на жительство, в 2015 – 10 614⁷⁶.

На 1 января 2016 года в Латвии проживал 52001 человек с постоянным видом на жительство, в том числе 4398 граждан ЕС/ЕЭЗ. Постоянно проживающих в Латвии иностранцев (т.е., бывших граждан и неграждан Латвии) оказалось 39054, а лиц из воссоединенных семей – 7999 (в том числе 2561 несовершеннолетний ребенок)⁷⁷. Две упомянутые категории лиц составили 90% всех лиц, имеющих постоянный вид на жительство.

1.6.4. Получение вида на жительство в Латвии, или даже въездной визы обеспечивает лицу все преимущества свободного перемещения в Шенгенской зоне. Это обстоятельство привело к появлению в законе «Об иммиграции» после поправок от 22 апреля 2010 года права на получение срочного вида на жительство для иностранца, вложившего в предприятия или недвижимость Латвии определенную, весьма крупную сумму.

За пять лет с лета 2010 по июль 2015 года нерезиденты вложили в Латвию 1,313 млрд. евро⁷⁸. За это время УДГМ получило 16 295 заявлений на получение вида на жительство. Из них 6801 были поданы самими инвесторами, а остальные — членами их семей. Выдано 15820 разрешений в 1380 случаях отказано. Большинство инвестиций проследовало в сектор жилой недвижимости — 1, 093 млрд. евро.

Нацобъединение периодически пыталось эту норму из закона исключить или ужесточить. В результате поправок, вступивших в силу с 1 сентября 2014 года, условия получения вида на жительство стали неприемлемыми и для состоятельных россиян.

В первом полугодии 2015 года число заявок упало на 80,4% — до уровня, который был на старте этой программы в 2010 году.

1.6.5. В июне 2006 года парламент принял закон о статусе долговременных жителей Европейского Сообщества в Латвийской Республике⁷⁹. Данный закон базируется на директиве ЕС и предусматривает присвоить определенные привилегии лицам, которые не являются гражданами государств ЕС, но в течение, как минимум, пяти лет проживали в Латвии. Этими привилегиями можно пользоваться преимущественно за

⁷⁵ Данные УДГМ, доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/uzturesanas-atlaujas.html>

⁷⁶ Отчет УДГМ за 2015 год: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/>

⁷⁷ Данные УДГМ, доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/uzturesanas-atlaujas.html>

⁷⁸ Печальная судьба программы обмена видов на инвестиции здесь и далее описана по статье Семена Дойкина «Без вида на инвестиции. Поток денег в обмен на жительство иссяк». Портал Baltnews, 29.09.2015: <http://baltnews.lv/news/20150929/1014556884.html>

⁷⁹ 22.06.2006. likums "Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā" ("LV", 107 (3475), 07.07.2006., Ziņotājs, 15, 10.08.2006.)

пределами Латвии⁸⁰. Тем не менее, лицо, желающее получить статус, должно предъявить удостоверение на знание государственного языка. В сентябре 2008 года Омбудсмен заявил, что считает такое требование для неграждан несоразмерным (см. также п. 1.5.8). В 2011 году статус получили 45 человек, в том числе 15 неграждан и 13 граждан России⁸¹. На 1 января 2016 года статус получили лишь 282 человека, в том числе 126 неграждан, 180 граждан России, 54 гражданина Украины, 24 гражданина Белоруссии и 13 граждан США⁸².

1.6.6. По данным регистра жителей на 1 января 2016 года из 88 190 зарегистрированных в нем иностранцев 55 989 (63,5%) составляли граждане России, 5909 (6,7%) – Украины, 4570 (5,2%) – Литвы, 2893 – Белоруссии, 2227 – Германии, 1601 – Узбекистана, 1276 – КНР, 1154 – Эстонии. Граждане 6 упомянутых в списке республик бывшего СССР составили 81,8% всех включенных в Регистр иностранцев.

Это вовсе не значит, что Латвия испытывает особую дружбу к России и другим бывшим братским республикам СССР по отношению к остальному миру. Просто подавляющее число иностранцев — несостоявшиеся или бывшие неграждане Латвии, которые не захотели мириться с таким экзотическим правовым статусом. Этот вывод подтверждается значительным превышением числа выданных видов на жительство над числом иммигрантов, а также прямыми данными. В 2001 году 77% постоянных видов на жительство были выданы в связи с приобретением иностранного гражданства постоянными жителями Латвии, в 2006 – 89%, в 2013 -90%.⁸³ Именно в этом контексте следует рассматривать исключение из закона о статусе неграждан гарантий для тех лиц, которые имели право на статус негражданина, но предпочли ему получение иностранного гражданства (см. п. 1.4.9).

1.6.7. Российское гражданство привлекательно и для лиц, не являющихся этническими русскими. Это доказывается тем, что по данным Регистра на 1 января 2016 года иностранцами были лишь 47 092 этнических русских, что существенно меньше числа зарегистрированных в Регистре граждан России (55 979). Зато украинцев среди иностранцев было 8577, белорусов – 6282, что существенно превышает численность зарегистрированных в Регистре граждан соответствующих стран (5909 и 2893).

⁸⁰ Единственное известное автору исключение: статьей 45 закона «О высшей школе» обладатели статуса, в отличие от получателей постоянного вида на жительство, уравниены в праве на получение высшего образования с гражданами ЕС и негражданами Латвии

⁸¹ PMLP publiskais pārskats, 2011 – публичный отчет УДГМ, 2011, стр. 11:

<http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/>

⁸² Марина Блюменталь. Замок на окне в Европу. Вести сегодня. 10 августа 2016 года: <http://vesti.lv/news/zamok-na-okne-v-evropu>

⁸³ Данные 2001 года - Тенденции изменения правового статуса, (Op. cit., см. прим. 22), п.5.1, данные 2006-2013 гг. с сайта УДГМ.

Численность проживающих в Латвии граждан России ощутимо растет: 1996 – 8149, 2000 - 19236, 2005 – 23251, 2010 - 31113⁸⁴. Резкий рост числа граждан России последнего времени можно отследить по данным Регистра жителей (табл.4.1).

Таблица 4.1

Темпы роста числа проживающих в Латвии граждан России
в сравнении с темпами натурализации

Дата	Всего граждан	Приняты в гражданство РФ ^{*)}	Приняты в гражданство ЛР
01.01.2016	55989		
01.01.2015	54838	1151	971
01.01.2014	48873	5965	939
01.01.2013	43586	5287	1732
01.01.2012	39798	3788	2213
01.01.2011	36638	3160	2467
01.01.2010	31590	5048	2336
01.01.2009	30328	1262	2080
01.01.2008	29182	1146	3004
01.01.2007	27380	1802	6826

^{*)} минимальная оценка, не учитывающая естественную убыль и эмиграцию

Рост численности граждан России, сопоставимый, а с 2010 года существенно превышающий темпы натурализации, традиционно объясняется возможностью получения зарубежными гражданами России российской пенсии по старости⁸⁵. Пенсионный возраст в Латвии для мужчин и женщин установлен в 62 года, с дальнейшим постепенным (в период с 2014 по 2025 гг.) повышением до 65 лет. В России же он пока остался неизменным с советского периода: 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

Резкое замедление темпов прироста граждан РФ началось в 2015 году: 3273 за 2-е полугодие 2014, 708 и 443 за 1-е и 2-е полугодие 2015 года, и падение на 351 человек в 1-ом полугодии 2016 года. Темпы принятия гражданства стали отставать от темпов эмиграции и естественной убыли этой категории лиц.

Связано это, возможно, с существенным падением курса рубля к евро⁸⁶, сделавшим малопривлекательными российские пенсии. К тому же в 2015 году резко активизировалась демонизация России большинством латвийских СМИ.

⁸⁴ Данные ЦСУ, табл. ISG09

⁸⁵ см. например М.Я. Устинова «Неграждане Латвии: статус и перспективы интеграции», М. 2011. 33 стр., стр. 29

⁸⁶ 09.2014 – 46 руб./евро, 12.2014 – 69, 02.2015 – 73, 02.2016 – 86: <https://news.yandex.ru/quotes/23.html>

1.6.8. В период установления правового статуса постоянных жителей множество из них попадало в группу нелегалов⁸⁷. Количество обращений в ЛКПЧ в период 1995-2002 гг. составляет 20% от выданных за это время распоряжений о выезде (6329). Среди лиц, обратившихся по этому вопросу, в 75% семей имелись граждане и неграждане Латвии (в 17% — граждане), а в 655 семьях имелись местные уроженцы. Среди лиц, не имеющих семей, зафиксирован 21% местных уроженцев.

Под влиянием процесса вступления в ЕС ситуация с нелегальными иностранцами существенно улучшилась. Введены четкие процессуальные гарантии в делах о выдворении, обеспечены лучшие условия содержания и эффективная процедура судебного обжалования задержания. Этому способствовало и инициирование ЛКПЧ рассмотрения в Европейском суде по правам человека дел двух лиц, которым выдали распоряжения о выдворении: Л. Митина против Латвии — частичное решение (2002) и окончательное (2006) в пользу ЛР; Н. Шеванова против Латвии (о виде на жительство) — приговор (2006) в пользу Н. Шевановой обжалован в Большой палате суда, в 2007 г. дело прекращено с выплатой судебных издержек в пользу Шевановой.

Однако некоторые решения в процессе выдворения не могут быть обжалованы, что ставит под вопрос право на справедливый суд. Примером является активист Штаба защиты русских школ граждан России Александр Казаков, в сентябре 2004 года выдворенный из Латвии⁸⁸, где родился и вырос. 24 февраля 2006 года Сенат Верховного суда постановил, что решение о внесении Казакова в список лиц, которым запрещен въезд в Латвию, является необоснованным, и отменил его. Однако министр иностранных дел заново внес его в список лиц, которым запрещен въезд в Латвию, в качестве *persona non grata*.

В 2011 году зафиксированы 2157 нарушения правил пребывания иностранцев в Латвии, 1230 лицам было отказано во въезде, зафиксированы 335 искателей убежища⁸⁹. Распоряжение о выдворении было выдано 1004 человекам, решение о принудительном выдворении было принято в 48 случаях⁹⁰.

В 2014 году УДГМ было выдано 265 решений о выдворении (в том числе 33 о принудительном), в 2013 – 276⁹¹. Еще 1337 распоряжений о

⁸⁷ Тенденции изменения правового статуса, (Op. cit., см. прим. 22), п.5.3

⁸⁸ Подробности выдворения Александра Казакова – в статье автора «В арьергарде отступающей армии (воспоминания о сентябре 2004 года)». В сб. «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии». (Op. cit., см. прим. 20), стр. 109-113.

⁸⁹ Valsts robezsardzes 2011.gada publiskais pārskats (Публичный отчет Государственной пограничной охраны за 2011 г.)... pp. 2.5.5-2.5.7:

http://www.rs.gov.lv/doc_upl/Valsts%20robezsardzes%202011.gada%20publiskais%20parskats.pdf

⁹⁰ Данные УДГМ, в 2012 году были доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/lemumi.html>

⁹¹ Отчет УДГМ за 2014 год

выдворении (в том числе 101 о принудительном) было выдано в 2014 году погранохраной⁹².

С 1998 года, когда была начата процедура предоставления убежища, по 31 декабря 2015 года убежища попросили 1768 человек, из которых статус беженца был представлен 71 человеку, и еще 148 человек получили альтернативный статус⁹³. Неудивительно, что вопрос о распределении внутри ЕС квот на прием беженцев вызывает в столь негостеприимной стране ожесточенное сопротивление⁹⁴.

2. Портрет негражданина

2.1. На 1 июля 2016 года из 854 452 внесенных в Регистр нелатышей лишь 520 149 (60,9%) были гражданами Латвии, 246 514 (28,9%) были «негражданами» Латвии. Среди наиболее многочисленных этнических групп удельный вес «неграждан» следующий: белорусы — 48,5%, украинцы — 46,5%, русские — 28,9%, евреи — 24,0% , литовцы — 23,1%, поляки — 18,9% (см. также таблицу 4.2).

Таблица 4.2

Жители Латвии по этническому происхождению и гражданству,
(Данные Регистра жителей на 1 июля 2016 года)

(*под прочими подразумеваются преимущественно иностранцы, лица с более экзотическим статусом имеются в штучном количестве)

Этническое происхождение	Граждане	«Неграждане»	Прочие*	Всего
Латыши	1279654	590	1071	1281315
Русские	352863	162102	46889	561854
Белорусы	29682	33934	6344	69960
Украинцы	18451	24058	8863	51372
Поляки	35618	8667	1679	45964
Литовцы	17507	6188	3050	26745
Евреи	5952	2075	632	8659

Если учесть, что согласно закону о ратификации Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств нацменьшинствами являются только граждане Латвии, то вторым по численности нацменьшинством Латвии являются уже не белорусы, а поляки, реально уступающие по численности и белорусам, и украинцам.

⁹² Отчет погранохраны за 2014 год:

http://www.rs.gov.lv/faili/doc2013/valsts_robezсарdzes_2014.gada_publickais_parskats.pdf

⁹³ Отчет УДГМ за 2015 год

⁹⁴ См., например статью «Латвии придется принять столько беженцев, сколько скажет Евросоюз» от 28 января 2016 года на сайте ru.focus.lv: <http://ru.focus.lv/latvija/politika/latvii-pridetsya-prinyat-stolko-bezhencev-skolko-skazhet-evrosoyuz>

Этнический состав неграждан за весь период их существования отражен в табл. 4.3.

Таблица 4.3

Этносы, составляющие общность неграждан
(данные Регистра жителей соответственно на август 1993, январь 2000
и январь 2016 года)

Этнос/ год	Абсолютное количество			Доля этноса среди неграждан (%)			Доля неграждан среди этноса (%)		
	1993	2000	2016	1993	2000	2016	1993	2000	2016
Русские	505486	393190	165316	64,2	66,8	65,6	60,9	55,6	29,2
Белорусы	81919	74111	34644	12,1	12,6	13,7	79,9	75,6	48,9
Украинцы	70555	54705	24499	8,6	9,3	9,7	93,7	85,5	47,5
Литовцы	25918	17087	6375	3,8	2,9	2,5	79,5	50,9	23,6
Поляки	21581	20114	8843	3,5	3,4	3,5	38,4	33,5	19,0
Латыши	21745	4712	598	3,2	0,8	0,2	1,57	0,34	0,05
Всего в населении	747806	588225	252017	29,2	24,6	11,8			

Если с 1993 по 2000 гг. неграждане составляли абсолютное большинство во всех крупнейших этносах нацменьшинств, кроме поляков, то в 2016 году они стали меньшинством даже среди украинцев и белорусов. Следует все же отметить, что граждан Латвии среди этих двух этносов только 36% и 42% (см. табл. 4.2).

Хотя этнический критерий при лишении будущих неграждан политических прав формально и не выдвигался (см. п. 1.1.3), незначительная доля неграждан среди латышей, в особенности по сравнению с другими этносами, свидетельствует об очень хорошей избирательности этого оружия неравноправия.

2.2. В региональном плане⁹⁵ неграждане, как и представители нацменьшинств, проживают преимущественно в крупных городах: в Риге – 51.6% всех неграждан, в 8 других городах республиканского значения – еще 22,2 % (для нацменьшинств в целом, соответственно 46% и 25,2%).

В Лиепаве и Вентспилсе неграждане вместе с иностранцами составляют большинство нелатышского населения города – соответственно 52 и 51%. В Риге, Юрмале, Олайнском и Саласпилском округах эта доля составляет 44 - 47%. В Латгалии и ее крупнейших городах среди нелатышей преобладают граждане Латвии.

2.3. Данные о возрасте и происхождении будущих неграждан (рис.4.3) на момент их регистрации в качестве постоянных жителей имеются в неофициальной таблице Регистра жителей на октябрь 1993 года. Данные Регистра были объявлены властями закрытой информацией, но попали в руки

⁹⁵ В п.2.2. приводятся данные Регистра жителей на 01.01.2016 года

к депутатам оппозиции, а через тогдашнюю члена комиссии парламента по иностранным делам Татьяна Жданок, и к автору этих строк⁹⁶.

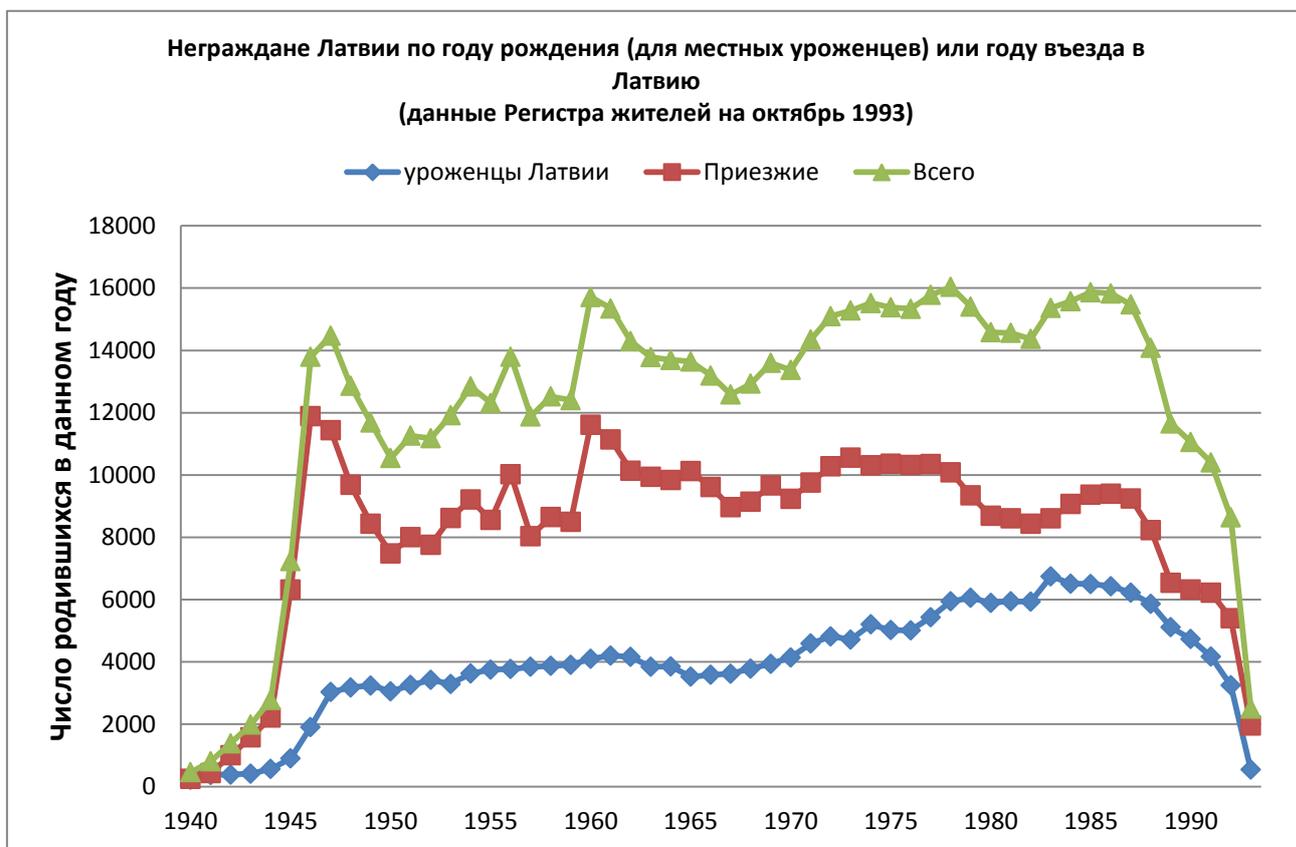


Рис.4.3

Больше всего будущих неграждан родились в Латвии в 1983 году – 6749 или 44% от всех 15364 неграждан, появившихся в Латвии в этом году. Общая оценка данных Регистра показывает, что на 1993 год в качестве лиц, которым не было предоставлено гражданство Латвии, 32% составляли местные уроженцы, а средний срок проживания в Латвии остальных оказался 26 лет⁹⁷.

С учетом того, что статус негражданина лицам, прибывшим в Латвию после 1 июля 1992 года, больше не присваивается, можно констатировать, что средний ценз проживания в Латвии тех неграждан, которые в Латвии не родились, составляет на 2016 год 49 лет. Это больше общей продолжительности независимости (1918-1940, 1991-2016) и вдвое больше

⁹⁶ Latvijas Republikas iekšlietu ministram Ģ.Kristovska kungam. Iesniedzam Jums pilsonības un imigrācijas departamenta savākto statistiku... uz 26 lapām. Paraksti: Māris Pļavnieks. Pilsonības un imigrācijas departamenta direktors, Ints Zitars, Iedzīvotāju reģistra Informācijas centra vadītājs. Datums – 22.10.93. Numurs – bez numura (Министру внутренних дел ЛР г-ну Г.Кристовскису. Вносим Вам статистику на 26 листах, собранную Регистром жителей департамента гражданства и иммиграции. Подписи: Марис Плявниекас, директор департамента гражданства и иммиграции, Интс Зитарс, руководитель информационного центра Регистра жителей. Дата – 22.10.93. Номер – без номера). Впервые эти данные опубликованы в книге автора «Неграждане Латвии», (Op. cit., см. прим. 2)

⁹⁷ Методика расчета дана в книге автора «Неграждане Латвии», (Op. cit., см. прим.2), стр. 12-13.

срока существования Второй Латвийской Республики, с достойным лучшим применением упорством продолжающей считать их иммигрантами.

В Регистре 1993 года зафиксировано 1137 не признанных гражданами уроженцев Латвии, родившихся в ней до 1945 года. Самый старший из них, не удостоившийся высокого звания гражданина, появился на свет в будущей Латвии в 1892 году. Но даже если считать, что первый уроженец Латвии, зарегистрированный впоследствии негражданином, появился здесь в 1945 году, то за последующие 70 лет он вполне мог обзавестись детьми, внуками и правнуками. И если его правнук был зарегистрирован при рождении в качестве негражданина, что вполне возможно по латвийским законам, то он представляет собой уже четвертое поколение «иммигрантов» из числа местных уроженцев.

В 1942 году в Латвию прибыли 1003, в 1943 – 1576 лиц, зарегистрированных в 1993 году, как будущие неграждане. Это был период карательных операций на территории соседних с Латвией республик (преимущественно, Белоруссии) с угоном населения на территорию Латвии. Вторая Латвийская Республика, лишив их впоследствии политических прав, проявила в данном случае солидарность с организаторами нацистских репрессий.

2.3. Изменения в возрастном составе неграждан с 1993 по 2012 год и данные о месте их рождения представлены в табл. 4.4.

Таблица 4.4
Распределение неграждан Латвии по возрасту и месту рождения⁹⁸

Возраст	1993 год			2012 год		
	Род. в Латвии	Род. вне Латвии	Всего	Род. в Латвии	Род. вне Латвии	Всего
0-18	101342	156594	257936	13133	241	13374
19-20	9926	20877	30803	2908	117	3025
21-49	100810	264313	365123	77720	32814	110534
50 и старше	2309	4913	7222	35301	153070	188371
Всего	214387	446697	661084	129062	186242	315304

В 1993 году процедуре отнятия политических и прочих (см. п. 1.5) прав подверглись молодые люди и лица трудоспособного возраста. За истекшее до 2012 года время часть из них успела уехать, умереть, приобрести гражданство Латвии и др. стран, а значительная часть просто переместиться в нижние строчки таблицы. В 2012 году доля местных уроженцев среди всех неграждан составляла 41%, а среди лиц младше 50 лет – 74%.

⁹⁸ Источник данных за 2012 год: Second Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Republic of Latvia, table 2

2.4. Отмеченное в п.3. раздела I несовпадение данных переписи населения и Регистра жителей касается и численности неграждан. Сравним данные о правовом статусе населения, полученные в ходе переписи населения 1 марта 2011 года, и ближайшей по времени актуализации данных Регистра на 1 января 2011 года (табл. 4.5).

Таблица 4.5

Распределение населения Латвии по правовому статусу согласно данным переписи населения и Регистра жителей на начало 2011 года

категория	данные переписи	данные регистра	разница абс.	разница %
все население	2070371	2236910	166539	8,04
граждане	1728213	1854684	126471	7,32
неграждане	295122	326735	31613	10,71
иностранцы	47036	55491	8455	17,98

Иностранцы, как и следовало ожидать, оказались самой мобильной частью населения, и лидируют по доле лиц с соответствующим статусом, оказавшихся на момент переписи вне Латвии. Что касается неграждан, то отсутствие примерно 11% из них в Латвии на момент переписи вовсе не является фактором сокращения массового безгражданства. Решением Конституционного суда (см. п. 1.4.3) после 2005 года они получили свободу постоянной регистрации места проживания за пределами Латвии.

В каких бы уголках мира они не пребывали со своими фиолетовыми паспортами, они, с точки зрения государства пребывания, являются латвийскими подданными, т.е. экспортировали позорный статус «недогражданина» Латвии.

Куда они уехали, можно косвенно судить по данным Регистра, публикующего сведения по лицам, сообщившим МВД о своих перемещениях. Всего таких законопослушных граждан на 1 июля 2016 года оказалось 148 185, неграждан – 4697 (сравни с табл. 4.5).

По данным Регистра на 1 июля 2012 года для граждан в десятке самых популярных стран (по убыванию предпочтения) оказались Великобритания, США, Ирландия, Германия, Австралия, Канада, Россия, Швеция, Израиль, Эстония. Для неграждан десятка самых популярных стран выглядела следующим образом: Россия, Германия, США, Белоруссия, Франция, Украина, Великобритания, Израиль, Литва, Ирландия.

На 1 января 2016 года предпочтения неграждан выглядели следующим образом: Германия – 805 постоянно проживающих неграждан Латвии, США – 690, Россия – 545; Великобритания – 377; Франция – 239, Беларусь – 228, Ирландия – 204, Испания – 199, Украина – 183, Италия – 127, Литва – 104.

2.5. Социально-экономическое положение неграждан близко к такому у нацменьшинств в целом, с поправкой на возрастные особенности и описанные в п. 1.5 различия в правах.

Уровень владения неграждан латышским языком описан в п. II.1.5.

Известны данные о количестве неграждан в тюрьмах⁹⁹ (рис.4.4. сравн. с табл. 2.7). В частности на 2012 год удельная доля среди заключенных составляла: латыши – 0.71, нацменьшинства – 1.47, граждане – 0.86, неграждане – 1.99. Таким образом, неграждане более склонны попадать за решетку, чем представители нацменьшинств в целом.

Видимо, низкое правовое положение не способствует законопослушному поведению. Предлагается также этот феномен оценить в том контексте, что неграждан среди судей, прокуроров, адвокатов и полицейских нет, а нацменьшинства в этих профессиях представлены непропорционально мало даже в сравнении с их долей среди граждан.

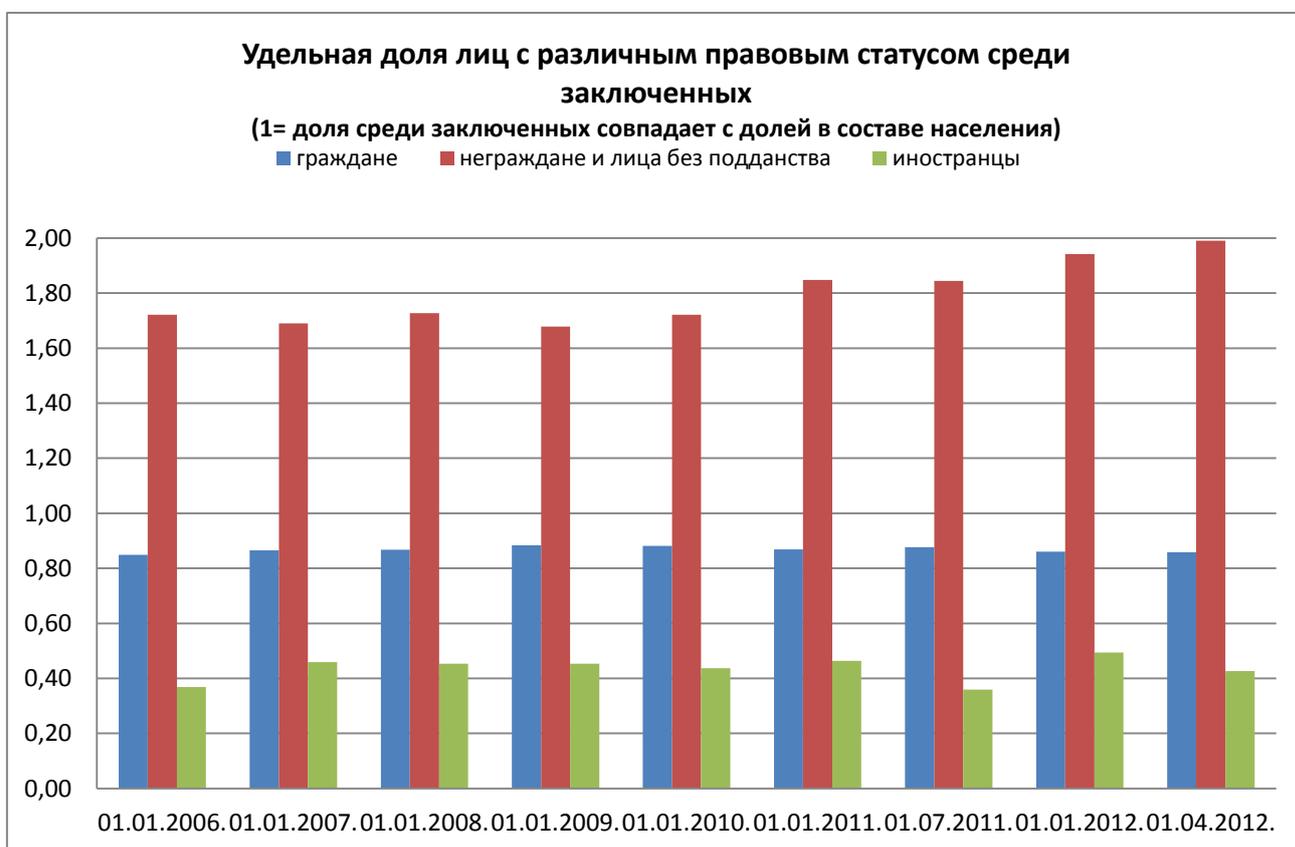


Рис.4.4

2.6. В июле 2012 года иностранные, и как не странно, отечественные СМИ опубликовали с отзывом на Eurostat и без ссылки на конкретный источник информацию о том, что Латвия является третьей страной в ЕС по

⁹⁹ Там же, table 20. . Удельные данные рассчитаны автором.

числу неграждан¹⁰⁰ после Люксембурга и Кипра. Обращение к материалам Eurostat¹⁰¹ свидетельствует, что Люксембург действительно является лидером на душу населения по доле проживающих в нем лиц, не являющихся гражданами страны (более 40%), а Латвия, Эстония и Кипр следуют за ним, имея таковых в составе населения чуть менее 20%. При этом как в Люксембурге, так и на Кипре эти лица, не являющиеся гражданами страны пребывания, при ближайшем рассмотрении оказываются вовсе не негражданами, а иностранцами, причем преимущественно из стран ЕС. В Латвии (как мы видели в п. 1.1) подавляющее большинство этих лиц не имеет не только гражданства Латвии, но и какого-нибудь другого государства.

Латвия является не третьей, а первой в ЕС страной по числу лиц, не имеющих гражданства какого-либо государства, причем не по доле их в составе населения, а по абсолютному их числу (табл. 4.6).

Таблица 4.6.

Число лиц без гражданства в странах ЕС

Страна	УВКБ ООН 2011/2012	Eurostat 2014
Латвия	312362	283060
Эстония	97749	86553
Швеция	10344	13 020
Германия	8044	9 165
Финляндия	3614	779
Литва	3480	1 827
Дания	3183	4 184
Нидерланды	2005	1 944
Франция	1180	
Италия	1176	813
Польша	763	1 951
Бельгия	697	654
Австрия	464	2 491
Греция	205	21
Великобритания	205	
Люксембург	177	42
Венгрия	89	149
Словакия	63	1 501
Испания	36	618
Португалия	31	14
Болгария	0	1 669
Чехия	0	
Ирландия	0	1 672
Кипр	0	
Мальта	0	

¹⁰⁰ См. например сообщение «Eurostat: Латвия на третьем месте по числу неграждан» rus.DELFI.lv | 11 июля 2012 года: <http://rus.delfi.lv/news/daily/europe/eurostat-latviya-na-tretem-meste-po-chislunegrzhdan.d?id=42502282>

¹⁰¹ Migration and migrant population statistics. From Statistics Explained, October, 2011, figure 4

Румыния	0	287
Словения	0	
Всего	445867	414488

Следует отметить, что УВКБ ООН¹⁰² и Eurostat¹⁰³ по разному относятся к негражданам Латвии и Эстонии. УВКБ считает их лицами без гражданства (stateless persons), а Eurostat упорно причисляет их к иностранцам (т.е., к гражданам государства, прекратившего свое существование четверть века назад). В Латвии, по его мнению, проживает лишь 184 лица без гражданства. Поэтому в правой колонке таблицы пришлось поставить численность неграждан на 2014 год, прибавив к ним еще 184 человек.

В Эстонии, по мнению Eurostat, лиц без гражданства нет вообще. Стоящие в правой колонке данные – это усредненное число неграждан Эстонии на 1 июля 2012 и 2016 года.

Несмотря на все допуски и несовпадение данных по отдельным странам, общая сумма по обоим источникам почти одинаковая. Исходя из данных УВКБ ООН, которыми мы и будем руководствоваться далее, неграждане Латвии составляют 69,7%, Эстонии – 21,8% от общего числа апатридов ЕС. По данным Eurostat – соответственно 68,3% и 20,9%.

Латвия по абсолютной численности неграждан является первой не только в ЕС, но и во всей Европе (второе место – у России, третье – у Эстонии), а в мировом списке самых «негражданских» стран занимает «почетное» 4-е место (табл. 4.7)¹⁰⁴.

Таблица 4.7

Топ 20 стран мира – лидеров по числу неграждан
(данные на конец 2013 года)

Страна	Число неграждан	Население млн. чел.	Неграждан на 10000 населения
Мьянма (Бирма)	810000	54,3	149
Кот д Ивуар (Берег слоновой кости)	700000	23,3	300
Таиланд	506197	65,3	78
Латвия	267789	2	1339
Доминиканская республика	210000	10,6	198
Российская Федерация	178000	146,5	12
Сирия	160000	18,6	86
Ирак	120000	37,5	32
Кувейт	93000	4	233

¹⁰² Сайт УВКБ ООН с выбором информации по каждой стране: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home> .
Интересующие нас лица квалифицируются, как «stateless persons»

¹⁰³ Таблица Eurostat migr_pop1ctz - Population on 1 January by five year age group, sex and citizenship: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=en

¹⁰⁴ Данные по числу неграждан – The World's Stateless. Institute on Statelessness and Inclusion, 2014, 171 p., p. 56, table 1; по численности населения стран – Википедия (данные 2014-2016 гг.)

Эстония	91281	1,3	702
Саудовская Аравия	70000	32,2	22
Малайзия	40000	31,7	13
Украина	33271	42,5	8
Бруней	20524	0,43	477
Швеция	20450	9,8	21
Кения	20000	47,2	4
Германия	11709	82,2	1
Киргизстан	11425	6	19
Вьетнам	11000	92,7	1
Польша	10825	38,4	3
Всего	3385471	37,3	45

По данным источника численность неграждан в странах, включенных в список, составляет 97,6% от их общемировой численности. Соответственно, численность неграждан Латвии и Эстонии составляет 10% от их общемировой численности.

По доле неграждан на душу населения Латвия и Эстония не знают себе равных, превосходя среднюю величину стран из топа 20 (45 на 10000), соответственно в 30 и 15 раз.

3. Сокращение массового безгражданства

3.1. Как видно из таблицы 4.3, число неграждан за 23 года сократилось почти втрое. Представляет интерес оценить факторы, обуславливающие это сокращение.

3.2. Оценку убыли неграждан в первый период можно произвести по двум источникам (табл. 4.8):

- представленным по запросу депутатов оппозиции данным Регистра жителей на 9 августа 1993 года,
- официальной статистике на 1 января 1996 года.

Таблица 4.8

Правовой статус населения Латвии в 1993 и 1996 гг.

9 августа 1993 года		1 января 1996 года	
Всего	2559559	Всего	2469531
граждане	1811753	граждане	1786211
зарегистрированные	1729740		
незарегистрированные	82013		
неграждане	747806	неграждане	670478
зарегистрированные	714980		
незарегистрированные	32826		
всего			
незарегистрированные	114839	иностранцы	12842

Собственно, депутатам было представлено количество лиц, зарегистрированных как граждане Латвии (1 729 740) и как постоянные жители, не имеющие гражданства страны (714 980).

Данные статистики по численности населения на 1 января 1993 и 1994 года позволяют оценить численность населения на август 1993 года в 2 559 559 человек. Разница составляет 114 839 человек, которые или не явились на регистрацию, или получили в ней отказ.

Увеличение в 1996 году по сравнению с 1993 годом числа лиц, зарегистрированных как граждане, заставляет предположить, что часть незарегистрированных лиц имели право на гражданство Латвии и воспользовались этим правом.

Для того, чтобы оценить численность будущих граждан и неграждан среди незарегистрированных лиц, использовались следующие допущения:

1) лица, имеющие право на гражданство Латвии, из страны в рассматриваемый период не эмигрировали;

2) лица, зарегистрированные в качестве постоянных жителей, гражданства Латвии не приобретали, за исключением натурализации (984 человека в 1995 году).

Известны данные по естественной убыли населения в 1993-1995 гг., интерполяция которых на рассматриваемый период дает убыль 16 160 латышей и 22 823 нелатыша.

Принимая численность латышей на 1 января 1996 года в 1 388 420 человек, и допуская, что все они являются гражданами, оцениваем численность граждан – нелатышей в 397 791 человек (1 786 211-1 338 240). Распределяя убыль нелатышей пропорционально между гражданами Латвии и остальными лицами, получаем: естественная убыль граждан - 24558, остальных жителей – 14425 человек.

Наконец, по разности численности зарегистрированных граждан в 1993 и 1996 году с учетом естественной убыли и натурализации неграждан, находим численность лиц, имевших право на гражданство, но в 1993 году его не реализовавших: $1786211 - 1729740 + 24558 + 984 = 82013$ человек (см. левую колонку таблицы). Теперь уже нетрудно восстановить численность лиц, имевших в августе 1993 года право на гражданство (и на «негражданство»).

Будущие неграждане составляли в августе 1993 года 29,2% всего населения и 64,5% среди нелатышей.

Убыль неграждан за период оценивается в 77 328 (747806-670478) человек, причем 984 (1.3%) – за счет натурализации, 12 842 (16.6%) – принятия иностранного гражданства, 14 425 (18,7%) – превышения смертности над рождаемостью. Оставшиеся 49 077 человек (63.5%) остаются «списать» за счет эмиграции. Общая эмиграция за рассматриваемый период составила 54 530 человек, и, следовательно, около 90% ее произошло за счет неграждан. Этот вывод представляется вполне правдоподобным, ибо по известному на 1995 год этническому составу эмигрантов 95,8% из них составляли нелатыши.

3.3. Второй период документирован значительно лучше, хотя и возникают проблемы расхождения данных переписей населения и Регистра жителей (см. выше п. I.3.2). ЦСУ, к примеру, отозвало свои данные о количестве граждан и неграждан Латвии между переписями населения 2000 и 2011 года (табл. ISG09), но по-прежнему уверенно дает статистику за период 1996-1999 и 2011-2016 гг.

Самые ранние общедоступные данные Регистра жителей имеются на 1 января 2007 года. По ним численность неграждан (392 816) практически совпадает с забракованными данными ЦСУ (392 282). Возобновленные начиная с 2011 года оценки численности неграждан у ЦСУ на 8-12% меньше, чем по данным Регистра.

Учитывая, что в Регистр включены реальные люди, а ЦСУ руководствуется балансовыми оценками, на представленном ниже рисунке 4.5 по 2006 год – данные ЦСУ, далее – данные Регистра. Постулируется, что все латыши являются гражданами, т.е. численность граждан – представителей нацменьшинств дается простым вычитанием числа латышей из числа граждан.

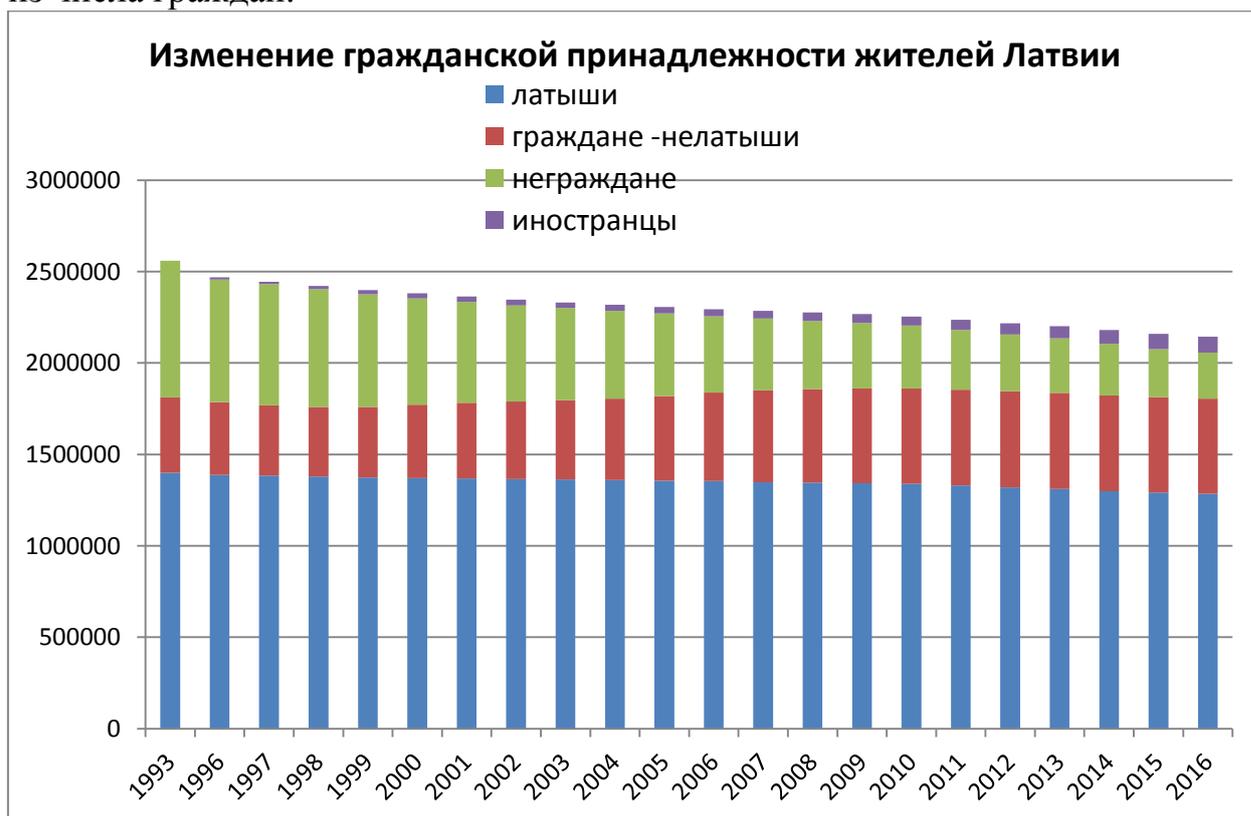


Рис.4.5

Несмотря на общую убыль численности обоих основных этносов численность граждан Латвии за счет приобретения гражданства нацменьшинствами росла вплоть до 2009 года (максимум в 1861 тыс. чел.). Численность граждан из числа нацменьшинств достигла максимума (527 тыс. чел.) в 2013 году, а доля как нацменьшинств среди граждан, так и граждан

среди нацменьшинств растет до сих пор (соответственно 28,8% и 60,4% на январь 2016 года). Доля неграждан среди населения за весь период упала с 29,2 до 11,8%, а среди нацменьшинств – с 64,5 до 29,3%.

Численность, доля и баланс для некоторых категорий населения на три срока периода отражена в табл.4.9.

Таблица 4.9

Различные категории жителей Латвии в 1996-2012 гг.

Год	1996		2006		2016		1996-2016	
	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	% к 1996
Все население	2469531	100,0	2294590	100,0	2144763	100,0	324768	13,2
Граждане	1786211	72,3	1837832	80,1	1804392	84,1	-18181	-1,0
граждане-нелатыши	397791	16,1	483659	21,1	519625	24,2	-121834	-30,6
неграждане	670478	27,2	418686	18,2	252017	11,8	418461	62,4
иностранцы	12842	0,5	38072	1,7	88354	4,1	-75512	-588,0

Численность неграждан за 20 лет уменьшилась на 418 461 человек, или более чем вдвое. При этом лишь 29% от сокращения неграждан составил прирост граждан – нелатышей, и еще 18% - прирост иностранцев. Остальные потери естественная убыль и эмиграция - не связаны с изменением правового статуса.

В период с 1 января 1996 по 1 января 2016 года гражданство путем натурализации получили 143 528 человек¹⁰⁵. Это составляет 34% от общего сокращения неграждан, но больше, чем прирост граждан-нелатышей. Последнее, связано, конечно, с естественной убылью и эмиграцией, что заставляет производить оценку эффективности процедуры натурализации за каждый год в отдельности (табл. 4.10)

Таблица 4.10

Причины убыли числа неграждан

год	Убыль числа неграждан	Прирост числа иностранцев		Натурализация		Причины, не связанные с изменением правового статуса	
		абс.	%	абс.	%	абс.	%
1996	6683	-130	-1,9	3016	45,1	3797	56,8
1997	20833	4716	22,6	2992	14,4	13125	63,0
1998	26704	6272	23,5	4439	16,6	15993	59,9
1999	34083	3873	11,4	12427	36,5	17783	52,2

¹⁰⁵ Суммирование ежегодных данных с сайта УДГМ

2000	29931	1872	6,3	14900	49,8	13159	44,0
2001	26790	1902	7,1	10637	39,7	14251	53,2
2002	20882	-1385	-6,6	9844	47,1	12423	59,5
2003	22937	3369	14,7	10049	43,8	9519	41,5
2004	29333	1579	5,4	16064	54,8	11690	39,9
2005	33616	3162	9,4	19169	57,0	11285	33,6
2006	25870	3367	13,0	16 439	63,5	6064	23,4
2007	20395	4914	24,1	6826	33,5	8655	42,4
2008	14610	3104	21,2	3004	20,6	8502	58,2
2009	13716	884	6,4	2080	15,2	10752	78,4
2010	17360	5150	29,7	2236	12,9	9974	57,5
2011	14546	4632	31,8	2467	17,0	7447	51,2
2012	14306	5984	41,8	2213	15,5	6109	42,7
2013	15007	8175	54,5	1732	11,5	5100	34,0
2014	20254	9755	48,2	939	4,6	9560	47,2
2015	10605	4317	40,7	971	9,2	5317	50,1

Данные 1996 года, равно как и данные по числу иностранцев в 2002-2003 гг., получаемые простым вычетом численности лиц с иным статусом из численности населения, представляются сомнительными. К тому же, среди факторов изменения правового статуса неграждан не учтено плохо документированное приобретение гражданства путем регистрации. По данным УН¹⁰⁶, отвечавшего за этот процесс до 2009 года, за период с 1999 по 2009 гг. гражданство по заявлению родителей приобрели 8133 детей неграждан, и еще 9364 человека обрели гражданство по другим видам регистрации. В сумме это составляет 14% от числа лиц, ставших за этот период гражданами в результате натурализации.

Тем не менее, таблица позволяет судить об эффективности ликвидации массового безгражданства путем натурализации.

Натурализация способствовала сокращению массового безгражданства на 40-70% в период с 1999 по 2007 гг. В последние годы натурализация практически не оказывает влияние на процесс сокращения числа неграждан.

3.4. В последние 6 лет приобретение негражданами иностранного гражданства (преимущественно - российского) стало популярнее сдачи натурализационных экзаменов. Связано это, видимо, прежде всего, с разницей в возрасте, дающем право выхода на пенсию в Латвии и в России (см. также п. 1.6.7).

Гораздо дальше по этому пути зашла русскоязычная община Эстонии. Всего в 1992-2008 годах в Эстонии натурализовалось 149 351 человек, а общее число лиц, принявших российское гражданство с 1992 года по конец

¹⁰⁶ Отчет УН за 2009 год, доступен на сайте УДГМ: [http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/naturalizacijas-parvaldes-2009.gada-parskats-\(pdf\).pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/naturalizacijas-parvaldes-2009.gada-parskats-(pdf).pdf)

2007 года, составило 147 659 человек¹⁰⁷. На начало 2009 года в Эстонии проживало 110 284 «лица с неопределенным гражданством» и 96 616 граждан России с действительными видами на жительство.¹⁰⁸

Соотношение различных категорий «некоренного» населения в Латвии и в Эстонии на 2011-2012 гг. приведено в табл. 4.11.

Таблица 4.11

Сравнительные данные по статусу групп населения в Эстонии и Латвии (2011-2012 гг.)¹⁰⁹

	Эстония			Латвия		
	абс.	отн.	отн.меньш.	абс.	отн.	отн.меньш.
Все население	1339662	100		2070371	100	
Коренное	924966	69,0		1285136	62,1	
Нац. меньшинства	414696	31,0	100	785235	37,9	100
Граждане страны	1146610	85,6		1728213	83,5	
Гражд. нац. меньш.	221644	16,5	53,4	443077	21,4	56,4
Натурализовались	154874	11,6	37,3	139786	6,8	17,8
Неграждане	92351	6,9	22,3	295122	14,3	37,6
Граждане РФ	94638	7,1	22,8	34091	1,6	4,3

Тот же способ самоидентификации, но еще более уверенно выбрало население таких стран, как Южная Осетия и Абхазия, где гражданство России имеет большинство¹¹⁰, а по некоторым данным, даже свыше 90% жителей¹¹¹.

Если говорить только о правовой стороне вопроса, то статус негражданина Латвии выше, чем статус иностранца с постоянным видом на жительство из страны, не входящей в ЕС. Негражданина, по крайней мере, не могут ни под каким предлогом выдворить из страны. Список различий в правах неграждан и таких иностранцев составлен нами еще в 2004 году¹¹², но, к сожалению, с тех пор не уточнялся.

¹⁰⁷ В.В. Бузаев, И.В. Никифоров. Современная европейская этнократия: Нарушение прав национальных меньшинств в Эстонии и Латвии. Москва, фонд «Историческая память», 2009, 281 стр., стр.30.: <http://www.rusojuz.lv/ru/library/10>

¹⁰⁸ Там же, стр. 54.

¹⁰⁹ Данные по населению Эстонии и численности эстонцев - с сайта департамента статистики (01.01.2012), данные по гражданству (01.07.2012) – с сайта <http://estonia.eu/about-estonia/society/estonians.html>, данные по населению Латвии, числу латышей и численности лиц с различным правовым статусом – перепись 2011 года, данные по числу натурализовавшихся – на 01.01.2013

¹¹⁰ Портал «Кавказский узел». Статья «Руководство Абхазии одобрило макет изготовленного в России абхазского загранпаспорта», 13.03.2010: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/167700/>

¹¹¹ «90% жителей Южной Осетии имеют российское гражданство», портал «army.lv», 15.09.2005: <http://army.lv/ru/yuzhnaya-osetiya/699/4962>

¹¹² Тенденции изменения правового статуса, (Op. cit., см. прим. 22), гл.2

3.5. На 1 января 2016 года в Регистре жителей Латвии было зафиксировано 252 017 неграждан.

Разница в данных регистра на 1 января 2015 г. и 1 января 2016 г. дает темпы годовой убыли «популяции» неграждан за счет всех факторов в 10605 человек с коэффициентом убыли $k = 0,042$ ($=10605/252017$). С 1 января 2011 года (т.е. за 5 лет) численность неграждан сократилась на 74118 человек, т.е. на 14944 чел./год, и $k = 0,059$.

Известно, что убыль популяции описывается затухающей экспонентой с периодом полураспада $t = \ln(2)/k$ ¹¹³.

Таким образом, численность неграждан сократится вдвое по оптимистическому прогнозу через 12 ($0,693/0,059$), а по сегодняшним темпам их убыли – через 16 лет. Если ничего не менять, к 2028 году в Латвии будут проживать около 126, а в 2040 – 63 тысячи неграждан.

В Эстонии число лиц с «неопределенным гражданством» с 01.01.2012 по 01.01.2016 сократилось с 92 351 до 80 754 человек¹¹⁴, т.е., $k = (92351 - 80754)/4/80754 = 0,036$. Соответственно, к середине века в Латвии останется $252 * \exp(-34 * 0,059) = 34$ тысячи неграждан, а в Эстонии - $81 * \exp(-34 * 0,036) = 24$ тысячи неграждан.

Только 36 тысяч лиц без гражданства нелатвийского и неэстонского происхождения проживало в ЕС в 2012 году (см. табл. 4.6). Поэтому вопрос сокращения массового безгражданства в этих двух странах может оказаться актуальным для Европейского союза и во второй половине века.

4. Натурализация

4.1. Натурализация длительный период была главным фактором сокращения массового безгражданства. Среди получивших гражданство путем натурализации в период с 2001 по 2013 год доля бывших неграждан составляет 97%¹¹⁵. То есть, и в XXI веке продолжают восстанавливать свои политические права лица, у которых они были отняты в 1991 году, и их потомки.

Темпы натурализации (рис.4.6) представлены за весь период существования этой процедуры¹¹⁶.

¹¹³ В приведенных ниже прогнозах не учитывается фактор увеличения со временем смертности в популяции, воспроизводство численности которой путем рождаемости существенно ограничено (см. ниже п. 4.6)

¹¹⁴ Данные на 2012 год – из табл. 4.10, на 2016 год, с официального сайта: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>

¹¹⁵ Данные ЦСУ, табл. IV07.

¹¹⁶ Данные с сайта УДГМ: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/naturalizacija.html>. Данные за 2016 год – интерполяция по 8 месяцам.

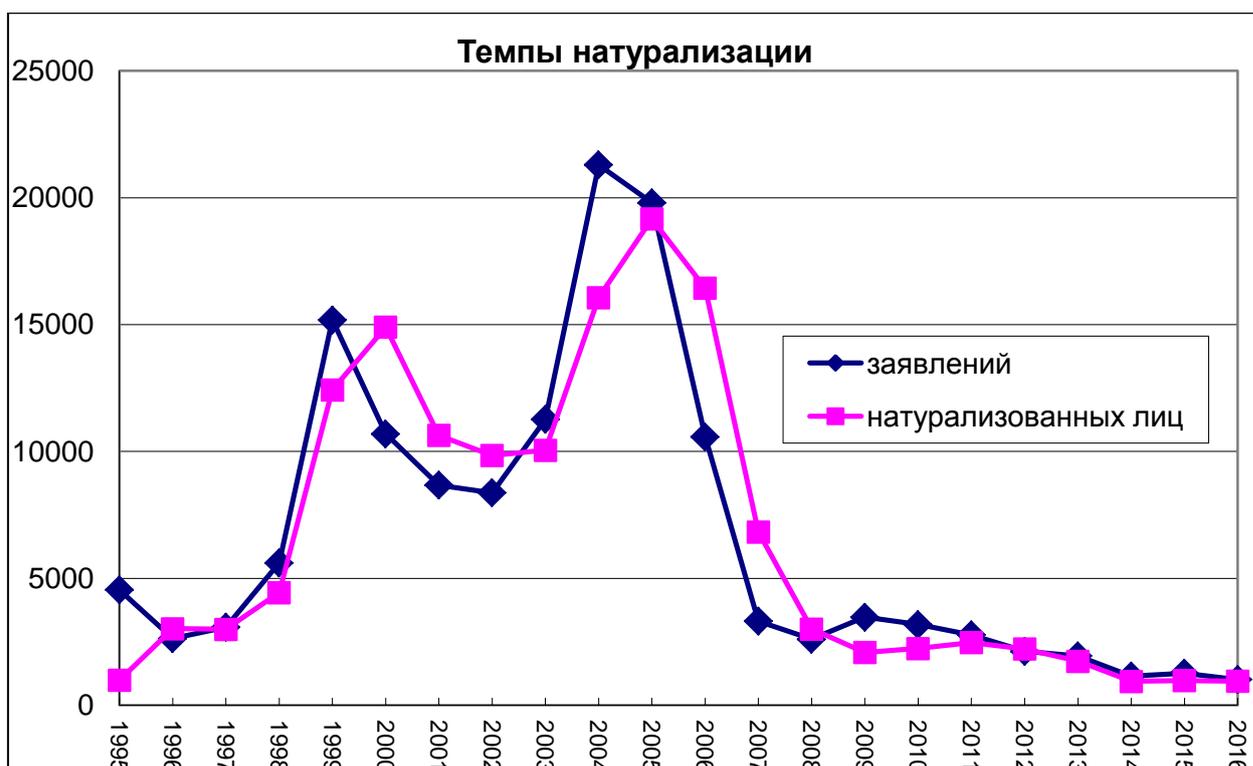


Рис.4.6

На графиках видно годичное запаздывание пиков кривой принятых в гражданство по сравнению с кривой числа поданных заявлений, что отвечает примерно годичной длительности индивидуальной процедуры приема в гражданство – от подачи документов до издания соответствующего распоряжения Кабинета министров.

Первый пик подачи заявлений связан с отменой т.н. «окон натурализации», т.е. предоставлением права подавать заявления лицам всех возрастов. Второй пик традиционно объясняют вступлением Латвии в ЕС. Хотя как раз на 2004 год приходится беспрецедентная активизация русской общины в связи с борьбой против т.н. «школьной реформы», прекратившаяся в 2006 году.

Темпы натурализации 2008-2016 гг. оказались ниже, чем в начале этого процесса. При наличии на 1 января 2016 года в регистре жителей 252 тысяч неграждан на их натурализацию темпами 2015 года (971 новогражданин) чисто арифметически (без учета других, проанализированных в п. 3.3 причин сокращения безгражданства) понадобится около 260 лет.

4.2. Резкий спад подачи заявлений связывают с введением по инициативе члена (и бывшего сопредседателя) ЛКПЧ депутата Европарламента Татьяны Жданок безвизового въезда для неграждан в большинство стран ЕС (январь 2007), и принятого по просьбе партии ЗаПЧЕЛ указа президента РФ о безвизовом въезде неграждан в Россию (июнь 2008). Однако спад темпов подачи заявлений вдвое произошел еще в 2006 году.

Следует отметить, что оба «подарка» для подавляющего большинства неграждан явились совершенно неожиданными, и от них следует ожидать лишь апостерорной реакции. Помесячный график подачи заявлений за три года (рис.4.7), на наш взгляд, такой реакции не подтверждает.



Рис.4.7

Интересно сравнить ход натурализации в Латвии с аналогичным процессом в Эстонии (рис. 4.8)¹¹⁷

¹¹⁷ Данные по темпам натурализации в Эстонии можно найти на официальном сайте: <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>

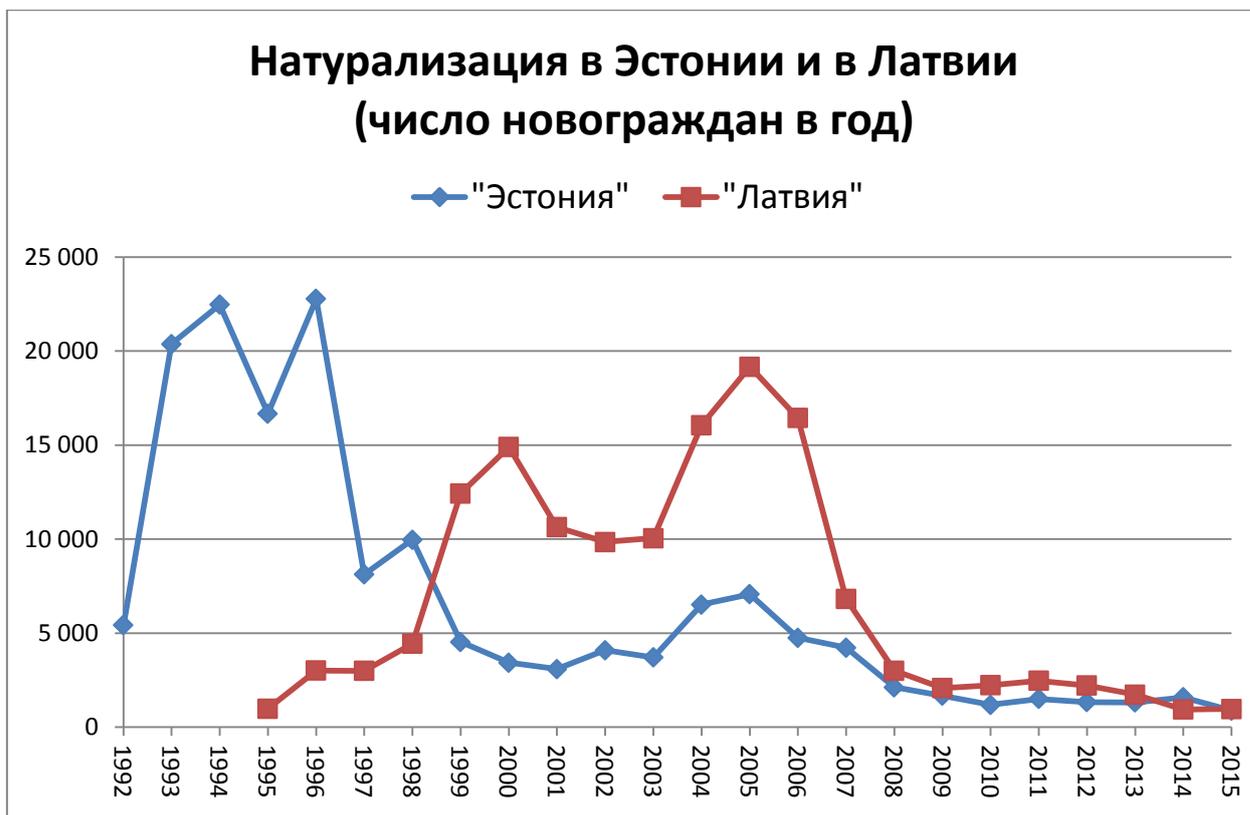


Рис. 4.8

Пик присвоения эстонского гражданства пришелся на самое начало процесса, когда нашим товарищам по несчастью из соседней страны пришлось выбирать между эстонским гражданством и видами на жительство. При этом годовые темпы приема в гражданство трижды превысили латвийский рекорд (19 169 новображдан в 2005 году), традиционно связываемый со вступлением Латвии в ЕС. Это лишний раз доказывает, что насилие действует на население гораздо эффективнее, чем бонусы.

Тем не менее, тот факт, что не только неграждане Эстонии, но и иностранцы с постоянным видом на жительство изначально получили активное (без возможности выдвигать свою кандидатуру) право голоса на местных выборах ничуть не помешал (а может и помог) впечатляющим темпам натурализации в 1993- 1996 гг.

В Эстонии неграждане также среагировали на вступление страны в ЕС в 2004 году. В 2005 году (не забывайте, что пик числа принятых в гражданство отстает от пика подачи заявлений на год) число принятых в гражданство возросло в 1,91 раза по сравнению с 2003 годом, а в 2007 году снова уменьшилось в 1,7 раза.

В Латвии аналогичные цифры составляют 1,91 и 2,8, т.е. увеличение происходило теми же темпами, что и в Эстонии, а снижение было гораздо более резким. Абсолютные цифры в 2003 – 2005 г.г. были в 2,7 раза выше чем в Эстонии. Но там и неграждан (на 2012 г.) было примерно втрое меньше.

В 2008-2010 г.г. число эстонских новображдан составляло 0,3, 0,24 и 0,17 от уровня 2005 года, латвийских – соответственно 0,16, 0,11 и 0,12.

Число натурализованных в Эстонии даже физически больше, чем в Латвии (см. табл. 4.10), хотя число неэстонцев почти вдвое меньше, чем латышей. В 2012 году в Латвии появилось 2121, в Эстонии 1238 новограждан, т.е. примерно вдвое меньше, при трехкратной разнице в числе неграждан, т.е. процесс натурализации в Эстонии был в 1,5 раза более популярен, чем в Латвии. В 2014 году страны по абсолютному числу новограждан даже поменялись местами.

Хотя эстонский язык, на знание которого проводится проверка относится к финно-угорской языковой семье, а латышский и русский языки мирно соседствуют в индо-европейской.

4.3. Впрочем, по данным Eurostat на 2010 год, где численность приобретших гражданство для Латвии оценивается в 3660 человек (видимо, учитываются все виды приобретения гражданства), Латвия опережает Эстонию по темпам приобретения гражданства на душу населения: 0,16% против 0,09%. С этим показателем Латвия занимает 13-е место в ЕС (табл. 4.12). При этом темпы принятия в гражданство у Латвии впятеро меньше, чем у лидирующего в таблице Люксембурга. Хотя в Люксембурге принимают в гражданство настоящих иностранцев, а в Латвии лиц, ранее имевших все политические права, не имеющих гражданства какого-либо государства, да вдобавок и удостоверяющие личность документы получивших исключительно от Латвии.

Таблица 4.12

Темпы приобретения гражданства в странах ЕС, ЕАСТ и кандидатках

страна	население	новограждан	%
Люксембург	502066	4311	0,859
Швейцария	7785806	39314	0,505
Швеция	9340682	32457	0,347
Бельгия	10839905	34636	0,320
Великобритания	62026962	194842	0,314
Испания	45989016	123721	0,269
Лихтенштейн	35894	95	0,265
Кипр	803147	1937	0,241
Норвегия	4858199	11645	0,240
Мальта	414372	943	0,228
Франция	64694497	143275	0,221
Португалия	10637713	21750	0,204
Латвия	2248374	3660	0,163
Нидерланды	16574989	26275	0,159
Ирландия	4467854	6387	0,143
Исландия	317630	450	0,142
Германия	81802257	104600	0,128
Италия	60340328	65938	0,109

Словения	2046976	1840	0,090
Эстония	1340127	1184	0,088
Греция	11305118	9387	0,083
Финляндия	5351427	4334	0,081
Хорватия	4425747	3263	0,074
Австрия	8375290	6135	0,073
Дания	5534738	4027	0,073
Венгрия	10014324	6086	0,061
Македония	2052722	1193	0,058
Турция	72561312	9488	0,013
Болгария	7563710	889	0,012
Чехия	10506813	1085	0,010
Польша	38167329	2926	0,008
Литва	3329039	181	0,005
Словакия	5424925	239	0,004

В своей публикации 2013 года Eurostat «исправился» и уже не боится называть кошку кошкой¹¹⁸. Еврочиночники не только поняли, кто они такие, эти «non-citizens», но даже специально разъяснили, что в Латвии и Эстонии они составили 96% и 88% от всех принятых в гражданство в 2011 году. В целом по ЕС диверсификация контингента принятых в гражданства на порядок выше: наибольшую группу получивших гражданство стран ЕС составили граждане Марокко – лишь 8,2% из 780 тысяч натурализованных; на втором месте выходцы из Турции – 6,2%.

Латвия и Эстония, подарившие ЕС соответственно 70% и 22% проживающих в нем лиц без гражданства, приняли в гражданство по 12 человек на 10000 жителей, при среднем по ЕС показателе в 16. Если считать от числа резидентов, не имеющих гражданства страны проживания, то для Латвии это 6 на 1000, третье место с конца после Чехии и Словакии, и вчетверо меньше, чем в среднем по ЕС. В Швеции, к примеру, этот показатель натурализации, применяемый не к доморощенным, а к настоящим иностранцам, вдесятеро выше, чем в Латвии.

Последняя публикация Eurostat 2016 года¹¹⁹ не внесла ничего нового в описанную выше картину.

В 2014 году в ЕС в целом получили гражданство одной из стран ЕС 2,6 на сотню лиц, не имеющих гражданства страны проживания. Лидерами оказались Швеция (6,3), Венгрия (6,2) и Португалия (5,3). Места с противоположного конца распределились следующим образом: Словакия (0,4), Латвия (0,7), Австрия (0,7), Эстония (0,8) и Литва (0,9)¹²⁰.

¹¹⁸ News release 177/2013 “Acquisition of citizenship in the EU”, 27 November 2013: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112013-AP/EN/3-27112013-AP-EN.PDF. См. также п. 2.6

¹¹⁹ Acquisition of citizenship statistics. Data extracted in May 2016: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics

¹²⁰ Там же

Что касается численности натурализованных лиц на 1000 человек собственного населения, то лидерами являются Люксембург (5,7), Ирландия (4,6) и Швеция (4,5). Эстония (1,2) и Латвия (1,1) на 16-ом и 17-ом местах среди 28 стран ЕС. Средний показатель по ЕС – 1,7¹²¹.

Так что никаких действенных мер по ликвидации сосредоточенного именно в этих двух балтийских странах массового безгражданства, в действительности не принимается.

4.4. На низкие темпы натурализации, кроме мотивации, влияют еще и объективные факторы. И прежде всего, наличие большого числа лиц, не могущих выдержать две установленные нормативными актами проверки: на знание гимна, основ Конституции и истории Латвии, а также проверку на знание языка.

Сопоставление образовательного уровня претендентов и доли лиц, не могущих выдержать проверки приведено на рис. 4.9¹²²

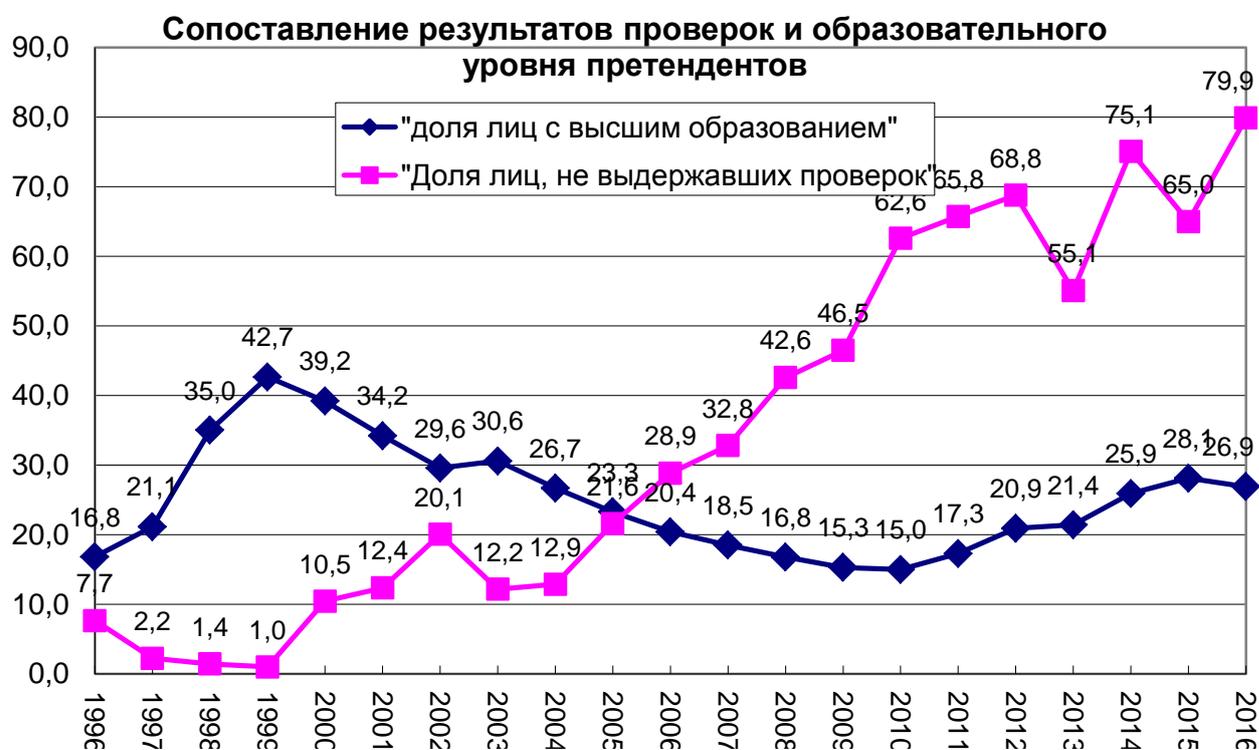


Рис. 4.9

В разделе II (п. 3.7.4) показано, что уровню латвийских требований к натурализации не удовлетворяют от 54 до 60 % взрослых представителей национальных меньшинств и 16-17 % выпускников средней или основной школы.

¹²¹ Расчеты выполнены автором по двум рекомендованным в вышеупомянутой работе таблицам Евростата - migr_pop1ctz и migr_acg (Acquisition of citizenship by sex, age group and former citizenship): http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acg&lang=en

¹²² Данные с сайта УДГМ: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/Naturalizacija.html> Доля лиц не могущих выдержать проверки, в данном случае – отношение суммы лиц, не сдавших оба экзамена, к общему числу претендентов. С учетом того, что часть претендентов освобождается от одного из экзаменов, расчетная доля даже несколько занижена. Данные 2016 года – экстраполяция по 8 месяцам

4.5. Темпы натурализации резко различаются для различных возрастных групп неграждан (табл.4.13.).

Таблица 4.13.

Условные темпы натурализации различных возрастных групп
(данные 2009 года)

Численность неграждан в каждой группе рассчитана исходя из данных регистра жителей на 01.01.2010. Число новограждан от 15 лет и старше рассчитано по данным отчета Управления натурализации 2009 года о претендентах с привлечением принятого для всех групп одинакового среднего коэффициента отсева претендентов (2080/3470). Число лиц, получивших гражданство до 15 лет (зарегистрированных по заявлению родителей, получивших гражданство в результате регистрации или натурализации вместе с родителями) взято по факту из отчета УН.

Возрастная группа (лет)	0-14	15-17	18-30	31-40	41-50	51-60	>60
Число неграждан	11719	3555	39082	40464	61372	74390	113513
Число новограждан за год	520	61	1113	352	284	171	76
Условная длительность процесса (лет)	23	59	35	115	216	435	1503

Очевидно, что никакой натурализации для лиц старших возрастов в реальности не существует, хотя формально законом она и не запрещена.

4.6. Просвещенная Европа, молча проглотив само появление массового безгражданства в Латвии¹²³, требует решить проблему хотя бы в рамках жизни одного поколения и реализовать нулевой вариант гражданства хотя бы для лиц, родившихся после достижения Латвией независимости, т.е. после 21 августа 1991 года (см. также п. 1.3).

Численность неграждан вполне перспективного возраста для появления детей, как видно из табл. 4.4, приближается к 100 тысячам. Тем не менее, число лиц, регистрируемых в качестве неграждан с момента рождения, незначительно. Латвийский МИД справедливо указывает, что удельный вес детей неграждан от общего количества новорожденных продолжает уменьшаться. В 2010 году их было 2%, а на 1 июля 2013 года только 1,2% от всех родившихся детей являются негражданами. В общем на данный момент только 2,68% от всех детей (лиц, не достигших 18 лет) - неграждане¹²⁴.

Это связано с тем что, во-первых, ребенок, родившийся в семье гражданина и негражданина, считается гражданином Латвии. Во-вторых, если постулировать равную вероятность вступления в брак независимо от гражданской принадлежности, то число семей, в которых оба родителя являются негражданами, пропорционально не доле неграждан в составе населения, а квадрату этой доли.

¹²³ Об особенностях принятия Латвии в ЕС см. сноску 8

¹²⁴ Комментарий Министерства иностранных дел в связи с поправками к Закону о гражданстве. 26 ноября 2013: <http://www.mfa.gov.lv/ru/novosti/novosti-ministerstva/38694-kommentarij-ministerstva-inostrannyh-del-v-svyazi-s-popravkami-k-zakonu-o-grazhdanstve>

Тем не менее, в абсолютных цифрах это 10 500 детей, получивших свой «временный» статус уже в XXI веке. Не следует забывать, что в ЕС проживает лишь около 36 тысяч лиц без гражданства, не связанных с Латвией и Эстонией (см. табл. 4.6). Так что наши «мальчики кровавые в глазах», не дающие спокойно спать просвещенной Европе, составляют почти 1/3 от этого общего числа.

Общее количество детей неграждан и эволюцию их правового статуса можно отследить по следующим данным (табл. 4.14).

Таблица 4.14.

Дети неграждан в XXI веке

Год рождения ребенка	Число родившихся ¹²⁵		Число детей, оставшихся негражданами на следующую дату ¹²⁶			
	Неграждане оба родителя	+ один из родителей иностранец	01.01.2007	01.01.2010	01.01.2013	01.01.2016
2001	1121	1743	1076	799	656	521
2002	1069	1643	923	751	632	518
2003	957	1563	909	747	609	510
2004	946	1471	879	724	600	491
2005	853	1275	861	698	558	464
2006	684	1069	844	755	599	508
2007	596	903	909	680	549	449
2008	512	847		650	518	430
2009	436	735		588	469	377
2010	321	605			401	330
2011	313	525			359	292
2012	292	472			260	215
2013	277	449				161
2014	254	420				85
2015	235	385				82
Всего	8866	14105	6401	6392	6210	5433

Второй и третий столбцы таблицы показывают минимальное и максимальное число детей, получающих статус негражданина при рождении (о детях из смешанных семей см. также п. 1.4.10). Со временем часть этих детей умирают, эмигрируют вместе с родителями или получают гражданство Латвии. Эта динамика отражается в последующих столбцах таблицы.

Общее число неграждан, родившихся в XXI веке и продолжающихся оставаться негражданами, за 6 лет с 2007 по 2013 гг. сократилось лишь на 191 человек или на 3%. После принятия вступивших в силу 1 октября 2013 года поправок к закону о гражданстве ситуация стала улучшаться более динамично – сокращение за три года на 777 человек, или на 12,5%.

¹²⁵ Данные ЦСУ, табл. IDG076

¹²⁶ Данные Регистра жителей

Пройдут какие то 24 (3*100/12,5) года, и в 2040 году Европа удовлетворенно заметит, что проблема детей неграждан решена. В это время первому ребенку, родившемуся негражданином, будет уже около 50.

На 1 июля 2013 года в Регистре жителей числилось 12 610 неграждан, родившихся после 1 января 1992 года. На 1 января 2016 года их оставалось «только» 10 526.

4.7. По данным Регистра жителей октября 1993 года 1 171 743 жителя Латвии были или гражданами довоенной республики, или оба родителя у них были гражданами. Лиц, у которых оба родителя были негражданами, насчитывалось 821 665. Наконец, у **395 928** человек гражданином был только один из родителей. Вот их-то автоматически признали гражданами, и с Латвийской Республикой от этого ничего плохого не случилось. По данным переписи населения марта 2011 года в Латвии проживали всего лишь **295 122** негражданина.

Приложение 1

ПЕРЕЧЕНЬ РАЗЛИЧИЙ В ПРАВАХ ГРАЖДАН И НЕГРАЖДАН - ПОСТОЯННЫХ ЖИТЕЛЕЙ ЛАТВИИ Данные Латвийского комитета по правам человека (FIDH) на август 2016 года.

Запреты на профессии, занятие государственных и общественных должностей (а) Государственный сектор Профессии, доступные только гражданам:	
1. Президент	Сатверсме (Конституция) ЛР после поправок от 04.12.97, ст. 37
2. Член Кабинета министров	Закон об устройстве Кабинета министров, 15.05.08, ст.12.
3. Чиновники государственной гражданской службы (А) [VIII -9, IX -6]	Закон «О государственной гражданской службе» от 07.09.00, ч. 1 ст. 7. Ограничения введены законом «О государственной гражданской службе» от 21.04.94
4. Судьи Конституционного суда	Закон «О Конституционном суде» от 05.06.96, ч. 2 ст.4.
5. Судьи (А) [VIII-1]	Закон «О судебной власти» от 15.12.92, ч. 1 ст. 51.
6. Прокуроры (А) [VIII -1, IX -1]	Закон «О прокуратуре» от 19.05.94, ч. 1 ст. 33.
7. Работники учреждений государственной безопасности (А) [VIII -1, IX -1]	Закон «Об учреждениях государственной безопасности» от 05.05.94, ч. 2 ст. 18
8. Дипломатическая и консульская служба (А)	Закон «О дипломатической и консульской службе» от 21.09.95, ч. 1, 3 ¹ , 6 ст.3. Ограничения введены Правилами Кабинета министров № 101 «О списке должностей чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, пкт.1.7
9. Государственные контролёры, члены совета Государственного контроля, руководитель сектора ревизионного департамента (А) [IX -1]	Закон «О Государственном контроле», 09.05.02, ч.1 ст. 30. Ограничения введены Правилами Кабинета министров № 101 «О списке должностей чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, пкт.1.8
10. Работники и должностные лица Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией (А) [VIII-1]	Закон «О Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией» от 18.04.02, ст. 4-6. Поправками от 10.03.16 прямое требование наличия гражданства ЛР к работникам бюро из ст. 6 закона было исключено, но в ч. 8 статьи 5 включено аналогичное условие – удовлетворение требованиям закона о

	государственной тайне.
11. Члены совета Комиссии по регулированию общественных услуг (А) [IX -1]	Закон «О регуляторах общественных услуг» 19.10.00, ст.37.
12. Члены Центральной избирательной комиссии	Закон «О Центральной избирательной комиссии» от 13.01.94, ст.2. Ограничения введены законом «О выборах 5 Сейма» от 20.10.92
13. Служащие Государственной полиции (А) [VIII -7, IX -4]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, пкт. 1 ст. 4. Ограничения введены поправками к закону «О полиции» от 08.06.94
14. Муниципальные полицейские (А) [IX -2]	Закон «О полиции» от 04.06.91, ст. 21 в редакции после изменений от 16.09.10. Переходные правила (п.2) позволяли полицейским – негражданам до 01.03.2011 подать заявление на натурализацию
15. Портовые полицейские	Закон «О полиции» от 04.06.91, ст. 21 ¹ , введенная изменениями от 28.10.10.
16. Охрана мест заключения (А) [VIII -4, IX -4]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, пкт. 1 ст. 4. Ограничения введены поправками к закону «О полиции» от 13.05.99
17. Государственная пожарная и спасательная служба (А) [VII-1, VIII-5, IX-4]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, пкт. 1 ст. 4. Ограничения введены законом «О пожарной безопасности и пожаротушении» от 24.10.02. Переходные правила (п.2) позволяют негражданам, принятым на службу до 31.12.02, и далее работать пожарными
18. Пограничники (А) [VIII -6, IX -4]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, пкт. 1 ст. 4. Ограничения введены поправками к закону «О погранохране» от 27.11.97
19. Военнослужащие [VIII -2, IX -1, XI -1]	Закон «О военной службе» от 30.05.2002 после поправок от 29.03.07 (переход на профессиональную службу), ст. 2, 16.
20. Чиновники службы государственных доходов (А) [VIII -3, IX -2]	Закон «О службе государственных доходов» от 28.10.1993 с изменениями от 25.10.01, ч. 1 ст.17. Ограничения введены Правилами Кабинета министров № 101 «О списке должностей чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, пкт.1.6
21. Должностные лица государственной трудовой инспекции [IX -2]	Закон «О государственной трудовой инспекции» от 19.06.08. ст.5. Ограничения введены законом «О государственной трудовой инспекции» от 13.12.01.
22. Члены совета по конкуренции	Закон «О конкуренции» от 04.10.01, ст. 5.(4) Членом совета по конкуренции может стать только государственный чиновник. В предыдущем законе «О конкуренции» от 18.06.97 этого ограничения не было.
23. Члены апелляционного совета по промышленной собственности	Закон «Об институциях и процедурах промышленной собственности» от 18.06.15, ст. 27(1).
24. Чиновники отделов актов гражданского состояния [VIII -4, XI -1]	Закон «О регистрации гражданских актов» от 29.11.12, ст.12. Ограничения введены законом «Об актах гражданского состояния», 21.10.93., ч. 2 ст. 3
25. Работы, связанные с доступом к информации, объявленной государственной тайной (А) (В) [VIII -5, IX -4]	Закон «О государственной тайне» от 17.10.96, ч. 2 ст. 9
б) Частный сектор Работы, доступные только гражданам:	

26. Адвокат и помощник адвоката (А) (В) (С) [VIII -4, IX -3]	Закон «Об адвокатуре» от 27.04.93, пкт. 1 ст. 14, ст. 83.
27. Негражданин не может быть защитником в уголовном процессе, даже если он получил квалификацию адвоката в каком-либо государстве ЕС. (В) [IX -1]	Уголовно-процессуальный закон от 01.10.05, ст. 79
28. Нотариус и помощник нотариуса (А) (В) [VIII -2, IX -1]	Закон «О нотариате» от 01.06.93, пкт. 1 ст. 9 и пкт. 1 ст. 147. После поправок от 26.11.15 нотариусами (но не их помощниками) могут работать также граждане стран ЕС.
29. Судебный исполнитель (А) [VIII -2, IX -1]	Закон «О судебных исполнителях» от 24.10.02, ч. 1 ст. 12. Ранее – закон «О судебной власти» от 15.12.92
30. Руководитель охранной службы (А) (В) (С) [VIII -10, IX -3, XI -1]	Закон «Об охранной деятельности» от 13.02.14, ч.1 ст.7. Ограничения введены законом «Об охранной деятельности» от 29.10.1998, ст. 6
31. Профессиональный патентный уполномоченный (А) (В) (С) [IX -2]	Закон «Об институтах и процедурах промышленной собственности» от 18.06.15, ст. 121 (2). Ограничения введены законом «О патентах» от 15.02.07, ч. 4 ст.26.
32. Занимать гражданские должности [работать вольнонаемным] в воинских частях [VIII -3, IX -2]	Закон «О военной службе» от 30.05.02, ст.16.
33. Внутренний аудитор в институтах, находящихся в подчинении министерств [XI -1]	Закон о внутреннем аудите от 13.10.12, ч. 2 ст. 11. Ограничения введены поправками от 23.02.06 к закону о внутреннем аудите от 31.10.02
с) Общественная сфера Только граждане имеют право:	
34. Участвовать в парламентских выборах	Сатверсме (Конституция) Латвийской Республики, ст.8.,9. Реально применены начиная с выборов 05.06.93
35. Инициировать роспуск парламента	Сатверсме (Конституция) Латвийской Республики, ст.14 с поправками от 08.04.09
36. Участвовать в муниципальных выборах (А) (В) [VII-3, VIII-16, IX-11]	Сатверсме (Конституция) Латвийской Республики, ст.101 после поправок от 15.10.98. Реально применены начиная с выборов 29.05.94
37. Участвовать в выборах Европейского парламента (А) (В) [VIII-2, IX-4].	Закон «О выборах в Европейский парламент» от 29.01.04, ст.2.
38. Участвовать в общегосударственных референдумах [VIII-3]	Сатверсме (Конституция) Латвийской Республики, ст. 80. Реально применены начиная с референдума 22.06.98
39. Инициировать общегосударственные референдумы по народным законопроектам	Закон «О народном голосовании, инициировании законов и инициативе европейских граждан» от 31.03.94 с поправками от 08.11.12, ч.2 ст.23
40. Вносить в парламент обязательные для рассмотрения коллективные заявления [XI-2]	Регламент Сейма с поправками от 19.01.12, ст. 131 ³
41. Граждане Латвии, в отношении которых применяются ограничения люстрации, сохраняют избирательное право. Неграждане Латвии теряют право приобретения гражданства Латвии на неопределенный срок [VIII-2, XI-1]	Закон «О гражданстве» от 22.07.94, ст.11.
42. Быть избранными в муниципальные избирательные комиссии и участковые избирательные комиссии [IX-1]	Закон «Об избирательных комиссиях городов республиканского значения, краевых и участковых избирательных комиссиях» от 10.05.95, ч. 1 ст. 6. Ограничения введены законом «О выборах 5 Сейма» от 20.10.92
43. Основывать политические партии [VII-1, VIII-3]	Закон «О политических партиях» от 01.07.06, ч. 1 ст. 12. Ограничения введены законом «Об общественных организациях и их объединениях» от 15.12.92.
44. Политические партии могут действовать, если неграждан и граждан ЕС в их составе не более половины [VII-1, VIII-4]	Закон «О политических партиях» от 01.07.06, ч. 3 ст. 26. Ограничения введены поправками от 05.04.95 к закону «Об общественных организациях и их объединениях» от 15.12.92.
45. Служить в народном ополчении (Zemessardze) (А) [VIII-2]	Закон «О Земессардзе ЛР» от 06.05.10, ч. 1 ст.14. Ограничения введены законом «О

	Земессардзе ЛР» от 06.04.93
46. Быть избранными Омбудсменом.	Закон «Об Омбудсмене» от 06.04.06, ч. 2 ст.5.
47. Быть избранными в Национальный совет по электронным СМИ [VII-1]	Закон об электронных СМИ от 12.07.10, ч. 3 ст. 56. Ограничения введены законом «О радио и телевидении» от 24.08.95.
48. Быть канцлером и членами Капитула орденов (рассматривающего вопросы, связанные с государственными наградами) могут быть только граждане Латвии [VIII-1]	Закон «О государственных наградах» от 04.03.04., ст. 43.
49. Быть епископами, капелланами и военными ординаторами в католической церкви.	Договор Святого престола и Латвийской Республики от 25.10.02., ст. 5, 24 и 25.
50. Только граждане могут быть руководителями латвийских федераций спорта.	Закон о спорте от 24.10.02 после его дополнения 29.01.09 ст. 10 ¹ .
51. Контакты с зарубежными гражданами, доступ к культурным ценностям и средствам массовой информации, обучение и занятие должностей, участие в голосовании и социальные гарантии в некоторых международных договорах предусматриваются только для граждан Латвии [IX-1]	12 международных договоров, к которым Латвия присоединилась или подписала с 07.08.92 по 14.02.13. (прил.3.1)
II. Права собственности	
Граждане имеют преимущественное право:	
52. Лица, не являющиеся гражданами Латвии или ЕС, а также компании, в которых этим лицам принадлежит более половины уставного капитала, могут приобретать землю в городах только с особого разрешения самоуправления. (B) (C) [VII-3, VIII-8, IX-3].	Закон «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» от 20.11.91, ст. 20. Введено поправками от 24.11.94, ст. 3.
53. Аналогичные «52» ограничения для лиц и компаний при покупке земли в сельской местности. Дополнительно запрещено приобретать земельные участки в прибрежной зоне, резерватах, в местах расположения месторождений полезных ископаемых и т.д. (B) [VII-1, VIII-6]	Закон «О приватизации земли в сельской местности» от 09.07.92, ст. 28. Введено поправками от 08.12.94. Ограничения для неграждан частично смягчены в случае приватизации ранее отданных в постоянное пользование земельных участков. В случае подпадания участка под ограничение, права подачи заявки на приватизацию или на покупку сохранялись до 31.08.09 (пока негражданин не натурализуется или компания не изменит состав капитала). Для тех участков сельскохозяйственной земли или леса, на которых находится принадлежащее заявителю здание, самоуправление предоставляет участок, необходимый для функционирования здания, меняя его зональность. Закон об окончании использования приватизационных сертификатов для приватизации имущества государства и самоуправлений от 16.06.05, ст. 23 (7,8) с поправками от 21.06.07.
54. Только ближайшие родственники граждан Латвии пользуются льготами при наследовании или дарении не выкупленного участка земли, занимаемого жилым домом или фруктовым садом (C) [IX-3]	Закон «О завершении земельной реформы в городах» от 29.10.97, ч. 1 ст. 3.
55. Только гражданам и юридическим лицам обеспечивается защита вкладов за рубежом [IX-1]	33 договора (в силе – 29), принятых в период с 26.08.91 до 22.09.99. (прил. 3.2)
56. Защита интеллектуальной собственности за рубежом некоторыми международными договорами гарантируется только гражданам [IX-1]	5 договоров с 8 странами, принятых в период с 06.07.94 по 26.10.06. 4 из них утратили свою силу в связи с вступлением Латвии в ЕС (прил. 3.3)
III. Частное предпринимательство	
57. Лицензия на специальные авиационные работы (защита природы, спасательные работы и т. п.) в Латвии выдается только авиакомпаниям, контролируемым гражданами ЕС (B)	Правила Кабинета министров № 377 «Порядок лицензирования специальных авиационных работ» от 17.05.2011 (п.2.1), а также № 309 «Порядок выдачи удостоверения эксплуатации воздушного судна для специальных авиационных работ» от 08.05.07 (п.2.1). Ограничения введены Правилами Кабинета министров № 158 «Порядок лицензирования специальных авиационных работ» от 21.02.06
58. Лицензия на авиаперевозки за рубежом гарантируется двухсторонними соглашениями лишь авиакомпаниям, контролируемым гражданами Латвии.	24 соглашения (в силе – 21), подписанные в период с 01.07. 92 по 12.09.09 (прил.3.4)

Если данный контроль теряется, лицензия отзывается [IX-1]	
59. Только гражданин стран Европейской экономической зоны может быть руководителем авиационной безопасности или надзора за качеством. (B)	Правила Кабинета министров № 463 «Правила о сертификации лиц, вовлеченных в проверку безопасности пассажиров, багажа и грузов и персонала, вовлеченного в подготовку и повышение квалификации упомянутых лиц» от 18.05.10. п. 24.
60. Равноправие и недискриминация в предотвращении двойного налогообложения гарантируется только гражданам [IX-1]	15 договоров, принятых в период с 17.11.93 по 09.11.09 (прил.3.5)
61. Только гражданам Латвии в различных случаях гарантирована поддержка в торговле за границей [IX-1]	5 договоров (4 – утратили силу), принятых в период с 29.11.91. по 29.10.02. (прил. 3.6)
62. Коммерческая деятельность, связанная с оружием, разрешается только гражданам Латвии или Европейского союза (A) (B) [VII-1, VIII-5, IX-3, XI -1]	Закон «Об обороте оружия и специальных средств» от 28.10.10, ч. 1 ст.43. Ограничения введены законом «Об огнестрельном оружии и спецсредствах самообороны» от 23.02.93
63. Руководителями, членами правлений, и непосредственно связанными с производством, ремонтом, реализацией, хранением, транспортировкой, охраной товаров и оказанием услуг работниками компаний, которым выдаются лицензии на коммерческую деятельность с товарами, включенными в список военных товаров ЕС, могут быть только граждане ЛР или ЕС. (A) (B) [VIII-1, IX-1, X-1]	Закон «Об обороте товаров стратегического назначения» от 21.06.07, ч. 4 ст. 5. Ограничения введены поправками от 12.10.06 к закону «Об обороте товаров стратегического назначения» от 07.04.04
64. Акционерами, управляющими, руководителями, членами правлений, а также сертифицированными специалистами, непосредственно связанными с упомянутой в лицензии деятельностью компаний, которым выдаются лицензии на исследование территорий загрязненных или могущих быть загрязненными взрывоопасными предметами или неразорвавшимися боеприпасами могут быть только граждане ЛР или ЕС. (A) (B) [X-1]	Закон о загрязнении от 15.03.01 с поправками от 25.10.07., ч.5 ст. 44 ¹
65. Только граждане могут быть ответственными за безопасность критической инфраструктуры (A)	Правила Кабинета министров № 100 «Планирование и осуществление мероприятий по информационным технологиям безопасности критических инфраструктур» от 01.02.2011, пкт.4
IV. Социальные права	
66. Трудовой стаж, накопленный за пределами Латвии до 31.12.90, не включается негражданам в расчет при определении размера пенсии по старости, выслуге лет, инвалидности и потере кормильца, если того не предусматривает особый международный договор [VII-3, VIII-6, IX-8]	Закон «О государственных пенсиях» от 02.11.95, Переходные правила, пкт. 1. Договоры, предусматривающие учет стажа также и негражданами, заключены с 5 из 14 бывших республик СССР
67. Только гражданам в страховой стаж включается период военной службы офицерами в вооруженных силах СССР	Закон «О государственных пенсиях» от 02.11.95, Переходные правила, пкт. 1, с поправками от 03.04.14.
68. Пособие по безработице негражданам, накопившим часть трудового стажа до 31.12.90 за пределами Латвии, выплачивается в меньшем размере, чем гражданам.	Закон «О страховании от случаев безработицы» от 25.11.99, пкт. 2 ч. 1 ст. 6. Ранее Закон «об обязательном социальном страховании от случаев безработицы» от 05.10.95., п. 4 Переходных правил. Учет стажа предусматривает только договор с Россией.
69. Только гражданам оказываются различные виды социальной помощи, и засчитывается страховой стаж, накопленный на территории Финляндии	Договор с Финляндией о социальном обеспечении от 11.05.99, ч. 1 ст. 4, ч. 2 ст. 5, ст. 16 и др.
V. Свобода въезда, выезда и воссоединения семей	
70. Безвизовый режим для граждан Латвии установлен с 98 странами. И только в 42 из них неграждане могут въезжать без визы [IX-3] С ноября 2011 по сентябрь 2013 года негражданам был запрещен въезд на территорию ОАЭ под предлогом якобы исходящей от них угрозы терроризма	см. прил. (3.7) и сайт Министерства иностранных дел: http://www.mfa.gov.lv/lv/KonsularaInformacija/arvalstisdzivojosajiem/bezvizu/#pilsoni
71. Граждане ЛР стали гражданами ЕС автоматически.	Закон «О статусе постоянного жителя

Негражданам ЛР, чтобы получить статус постоянного жителя ЕС, необходимо сдать экзамен по госязыку, доказать непрерывность нахождения в Латвии, продемонстрировать необходимый (С) [VIII-6, IX-3]	Европейского союза в Латвийской Республике» от 22.06.06, ст.3.
72. У неграждан нет равных с гражданами гарантий в отношении невыдачи за границу [VIII-4, IX-1]	Сатверсме (Конституция) Латвийской Республики, ст.98 с поправками от 15.10.98.
73. Правом на репатриацию обладают только граждане Латвии или лица, у которых один из родителей или родителей родителей является латышом или ливом	Закон «О репатриации» от 21.09.95, ст. 2
74. Только гражданам Латвии и (в некоторых случаях) юридическим лицам гарантирована правовая помощь за границей [IX-1]	10 договоров (с 11 странами), принятых в период с 11.11.92. по 15.04.04 (прил.3.8)
75. Неграждане, получившие компенсацию за выезд из Латвии (в реальности – за оставленное жилье) от любых институций Латвии или из-за рубежа, теряют не только ранее имевшийся легальный статус, но и право вернуться в Латвию на жительство	Закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» от 12.04.95, ч. 3 ст. 1 с поправками от 18.06.97.
76. Правом на воссоединение со взрослым ребенком обладают только граждане Латвии [VIII -4]	Закон «Об иммиграции» от 31.10.02, пкт. 6 ч. 1 ст.24, ч. 1 ст. 31
77. Дипломатические и служебные паспорта выдаются только тем членам семей должностных лиц, которые являются гражданами ЛР	Закон «О дипломатическом паспорте» от 28.04.94, ст.1 и п.7 ст.3. Правила Кабинета министров № 239 «О служебных паспортах ЛР» от 03.04.12, пкт. 3.57
VI. Другие права и свободы	
78. Только граждане могут обучаться в некоторых высших учебных заведениях	Устав Национальной академии обороны, утвержден Кабинетом министров 30.06.98, ст. 22, 08.01.03., ст. 22 и 23. Новый устав, утвержденный 24.09.15, явно ограничивает для обучения неграждан не включает. Правила приема в латвийскую Национальную академию обороны на 2016/17 уч. г.; правила приема в Колледж Государственной пограничной охраны на профессиональную программу дальнейшего обучения «Погранохрана» на 2016/17 уч. г. (п.1); правила приема в Колледж пожарной безопасности и гражданской защиты на очные занятия по полной программе (п.1); правила приема в Колледж государственной полиции по программе профессионального образования «Работа полиции» на 2016/17 уч. г. (п.2).
79. Только граждане имеют право проходить военную подготовку в гражданских вузах	Закон «О военной службе» от 30.05.02 с поправками от 29.03.07, пкт.2 ст 17 ¹ Правила Кабинета министров № 868 «Порядок специального военного обучения студентов высшей школы», пкт. 1.
80. Негражданин признается политически репрессированным нацизмом лицом только в случаях, если он пострадал за национальную принадлежность, или малолетним находился в тюрьме или концлагере на территории Латвии (В) [VII-2, VIII-6, IX-2, X-1]	Закон «Об определении статуса политически репрессированного лица для жертв коммунистического и нацистского режимов» от 12.04.95, ч. 1 ст. 4
81. Гражданин ЛР, в отличие от негражданина, может получить статус участника движения национального сопротивления, проживая за пределами Латвии.	Закон «О статусе участника движения национального сопротивления» от 25.04.96, ст. 4(2) с поправками от 23.10.14.
82. Право на самооборону: ношение огнестрельного оружия разрешено только гражданам за исключением длинноствольно – гладкоствольных охотничьих, спортивных и предназначенных для самообороны ружей, травматических длинноствольных ружей, высокоэнергетического пневматического оружия и боеприпасов к ним. (А) (В) [VIII-5, IX-3]	Закон «Об обороте оружия и специальных средств» от 28.10.10, ч. 6 ст.16. Ограничения введены законом «Об огнестрельном оружии и спецсредствах самообороны» от 23.02.93
83. Негражданам запрещено коллекционирование оружия и боеприпасов (В) [VII-1, VIII-5, IX-3]	Закон «Об обороте оружия и специальных средств» от 28.10.10, ч. 1 ст.28. Ограничения введены законом «Об огнестрельном оружии и спецсредствах самообороны» от 23.02.93
84. В понимании закона о Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств неграждане не принадлежат к национальным меньшинствам. С точки зрения латвийской программы интеграции «неграждане это «граждане третьих стран», прибывшие	Закон «О Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», 31.05.05., ст. 2 Основы национальной идентичности, гражданского общества и политики интеграции на 2012-2018 гг., утверждены

в Латвийскую ССР в результате политики оккупации и их потомки. Негражданам, по сравнению с другими группами иммигрантов присвоены особые привилегии» В то же время их примерно в 10 раз больше, чем других «граждане третьих стран», и при реализации программ интеграции для них вводятся специальные квоты (не более 15% от общего числа участников) [VII-3,VIII-7]	распоряжением Кабинета министров Nr.542 от 20.10.11, пкт. 1.1 Правила Кабинета министров № 347 «Правила об осуществлении программы фонда интеграции 2012 года для лиц, принадлежащих к третьим странам Европы» от 25.06.13, пкт. 58.
---	---

Примечания:

- 1) знаком **(А)** отмечены законы, затрагивающие честь и достоинство неграждан, приравнивая их к недееспособным персонам, уголовным преступникам, врагам государства и алкоголикам;
- 2) знаком **(В)** отмечены законы, согласно которым права, запрещенные негражданам, обеспечены иностранцам, преимущественно – гражданам ЕС;
- 3) знаком **(С)** отмечены различия, которые по результатам законченного Омбудсменом 8 октября 2008 года проверочного дела признаны несоразмерными и подлежащими отмене;
- 4) цифрами в квадратных скобках отмечены попытки исключить ограничения, предпринятые в период полномочий VII – XII Сеймов

Приложение 2

ПЕРЕЧЕНЬ РАЗЛИЧИЙ В ПРАВАХ ГРАЖДАН И НЕГРАЖДАН - ПОСТОЯННЫХ ЖИТЕЛЕЙ ЛАТВИИ Различия, отмененные или утратившие силу (на август 2016 года)

I. Запреты на профессии, занятие государственных и общественных должностей	
(а) Государственный сектор	
Работы, доступные только гражданам:	
1. Судьи хозяйственного суда	Закон «О хозяйственном суде» от 27.11.91, ст. 4.2 <i>Хозяйственные суды ликвидированы с 01.06.96</i>
2. Пожарные (А)	Поправки к закону «О пожарной безопасности» от 15.12.94, ст. 1. <i>Различие устранено поправками к закону «О пожарной безопасности» от 16.01.97, ст.2 и восстановлено с принятием нового закона «О пожарной безопасности и пожаротушении» от 24.10.02.</i>
3. Присяжные таксаторы (А)	Правила о получении специального разрешения (лицензии) для таксации недвижимого имущества и оценочных работ в соответствии с категорией таксации и оценочных работ. Приказ государственной земельной службы № 97, 27.12.95., ст. 15. <i>Утратил силу с 08.10.03.</i>
4. Присяжные землемеры (А)	О порядке выдачи лицензий для работы присяжных землемеров и осуществлении геодезических, фотограмметрических, земельно-устроительных и топографических работ. Приказ государственной земельной службы № 20, 21.07.93., ст.7. <i>Предположительно отменено поправками к закону «О признании регламентированных профессий и профессиональной квалификации» от 08.04.04 (ст.32 закона устанавливает требования к землемерам, не содержащие критерия гражданства)</i>
5. Рядовые работники службы государственных доходов. (А), [VIII-5]	Закон «О службе государственных доходов» от 28.10.1993, ст.17 (2) (в редакции на 25.10.01) с изменениями от 12.10.06
b) Частный сектор	
Работы, доступные только гражданам:	
6. Представители физического или юридического лица, арендующего жилое помещение в Видземском предместье Риги (А)	Постановление № 818 Видземского районного Совета народных депутатов от 28.09.93. <i>Утратило силу с реорганизацией Рижского самоуправления в июне 1994 года.</i>

7. Обслуживающий персонал воздушного судна (А)	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст. 35. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст. 35., <i>Ограничение отменено поправками от 30.10.97.</i>
8. Управляющий аптекой, Управляющий ветеринарной аптекой (А)	Закон «О фармацевтической деятельности» от 27.04.93, ст. 61, 65. Закон «О фармацевтике» от 10.04.97, ст. 58. <i>Различие устранено поправками к закону от 19.03.98.</i>
9. Капитан латвийского морского судна (А)	Правила навигации Латвии (Морской кодекс), ст. 137. Правила Кабинета Министров ЛР № 168 от 16.08.94. <i>Различие устранено принятием нового закона 29.05.03</i>
10. Капитан воздушного судна (А), [VIII-3]	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст. 35. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст. 35., <i>Ограничение отменено поправками от 15.12.05.</i>
11. Неграждане, которые получили фармацевтическое образование не в ЕС, имеют право заниматься частной практикой только после одного года проверки. (А), [VIII-4]	Закон «О фармацевтике» от 10.04.97, ст. 38. (3), после поправок от 16.04.03. <i>Отменено поправками от 15.12.05.</i>
12. Член правления детективного агентства. (А) [VII-1, VIII-2, IX -3, XI-1]	Закон «О детективной деятельности» от 05.07.01, ст. 4. Ограничения отменены поправками от 14.06.12
13. Работники отделов актов гражданского состояния (А) [VIII-4, XI-1]	Закон «Об актах гражданского состояния» от 15.04.05, ч.2 ст.3. Ограничения введены законом «Об актах гражданского состояния», 21.10.93., ч. 2 ст. 3 и отменены законом «О регистрации гражданских актов» от 29.11.12
с) Общественная сфера Только граждане имеют право:	
14. Выдвигать предложение о взятии участка леса под специальную охрану (А)	Закон «Об обработке и использовании леса» от 24.03.94, ст. 19. <i>Различие устранено поправками, внесенными 27.04.95</i>
15. Основывать религиозные общины (А)	Закон «О религиозных организациях» от 07.09.95, ст. 7(1). <i>Различие устранено поправками, внесенными 17.06.96</i>
16. Быть избранными в руководство религиозных организаций, исключая духовный персонал, (А) [VII-1]	Закон «О религиозных организациях» от 07.09.95, ст. 7(1). <i>Различие устранено поправками, внесенными 15.06. 00</i>
17. Избирать и быть избранными в руководство студенческого совета Латвийского университета (А)	Положение о студенческом самоуправлении Латвийского университета, 1998, ст.8. <i>Устав студенческого совета Латвийского университета больше (с 2000 года) не содержит таких ограничений</i>
18. Упрощенная возможность поступления в латвийские высшие школы в случае получения среднего образования за рубежом предусмотрена только для граждан ЛР и ЕС [VIII-1]	Правила Кабинета министров № 635 «Поправки к закону «О высшей школе» от 23.08.05, ст.36 (поправки к статье 83 закона). <i>Ограничения отменены законом, принятым Сеймом 02.03.06.</i>
19. В некоторых самоуправлениях только жители, имеющие избирательное право (граждане ЛР и ЕС) могут инициировать публичное обсуждение и участвовать в нем. [IX-1]	Положения о самоуправлении Мадлиенского (14.09.05, ст.97) и Сейского (18.10.05, ст.89) волостных советов. Упразднены вместе с самоуправлениями после муниципальных выборов 06.06.09.
20. Быть избранным в ревизионную комиссию рижского муниципалитета. (В) [IX-1]	Положение о Рижском самоуправлении от 01.03.11., пкт. 26. Исключено поправками от 27.01.15 с одновременной ликвидацией ревизионной комиссии. Ограничения для всех самоуправлений введены законом «О самоуправлениях» от 19.05.94 и исключены из закона поправками от 21.12.00

21. Избираться судебными заседателями [VIII-7, IX -1]	Закон «О судебной власти» от 15.12.92, ст. 56. Институт судебных заседателей упразднен поправками к закону от 16.06.09
II. Права собственности Граждане имеют преимущественное право:	
22. Право приватизировать кооперативную квартиру принадлежит и негражданам, но при условии проживания в Латвии не менее 16 лет.	Закон «О приватизации кооперативных квартир» от 04.12.91, ст.7. <i>Различие устранено новым законом от 31.08.95</i>
23. Покупать жилье у государства и муниципалитетов	Закон «О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов» от 11.05.93, ст. 3. <i>Этот вид помощи населению отменен поправками к Закону от 05.10.95</i>
24. Собственности на землю и другие природные ресурсы (A)	Конституционный закон «О правах и обязанностях человека и гражданина» от 10.12.91, ст. 9. <i>Отменен с принятием изменений к Конституции от 15.10. 98</i>
25. Только граждане ЛР, получившие землю в ходе денационализации, имеют право приобрести по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) прилегающий участок земли, в силу конфигурации или малой площади не годный под застройку.	Закон «Об окончании земельной реформы в городах» от 30.10. 97, ст. 2(1). <i>Это право было в силе до 01.03.99.</i>
26. Право стать членом ЖСК имеется и у неграждан, но при условии наличия постоянной прописки и проживания в Риге не менее 16 лет	Правила Рижской думы № 5 «Об условиях для лиц, желающих приватизировать квартиру в ЖСК» от 04.10.94., п.1. <i>Правила признаны не имеющими силы постановлением РД от.15.10. 02</i>
27. Передавать в наследство право пользования землей государства и самоуправлений [VII-2, VIII-2] (A)	Закон «О земельной реформе в городах ЛР» от 20.11.1991, ст. 24 (в редакции от 15.04.99) после поправок от 31.03.94. <i>Исключено поправками от 30.06.05</i>
28. У неграждан нет права регистрировать принадлежащие им воздушные суда в Регистре воздушных судов гражданской авиации [VIII-3] (A)	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст. 7, 8. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст. 7, 8. <i>Ограничение отменено поправками от 11.05.06</i>
29. Каждый гражданин Латвии получает на 15 сертификатов больше, чем негражданин. Негражданин, родившийся вне Латвии, получает еще на 5 сертификатов меньше. Один сертификат – эквивалент объема госсобственности, созданного за один год жизни [VIII-1]	Закон «О приватизационных сертификатах» от 16.03.95, ст. 5. Выдача сертификатов прекращена с 28.12.07 (Закон «Об окончании приватизации имущества государства и самоуправлений и использования приватизационных сертификатов» от 16.06.05, ч.1 ст. 27)
30. Неграждане, прибывшие в Латвию после достижения пенсионного возраста и не отработавшие здесь 5 лет на оплачиваемой работе, не получают приватизационных сертификатов	Закон «О приватизационных сертификатах» от 16.03.95, ч. 4 ст. 5. Выдача сертификатов прекращена с 28.12.07 (Закон «Об окончании приватизации имущества государства и самоуправлений и использования приватизационных сертификатов» от 16.06.05, ч.1 ст. 27)
31. Гражданин Латвии получает сертификаты, если в период до 31.12.92 проживал в Латвии и был зарегистрирован в качестве постоянного жителя. Негражданин получает сертификаты лишь с момента последнего зарегистрированного прибытия на постоянное место жительства в Латвии	Закон «О приватизационных сертификатах» от 16.03.95, ч. 3 ст. 5. Выдача сертификатов прекращена с 28.12.07 (Закон «Об окончании приватизации имущества государства и самоуправлений и использования приватизационных сертификатов» от 16.06.05, ч.1 ст. 27)

32. Граждане Латвии имеют право выкупа по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) земли, необходимой для функционирования принадлежащим им жилых домов или садового участка, если земля была возвращена бывшему владельцу в ходе денационализации [VII-2, VIII-2]	Закон «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» от 20.11.91, пкт. 2 ч. 1 ст. 12. Введено поправками от 31.03.94, ст. 8. Хотя официальное окончание приватизации земли в городах намечено на 30.11.14, последним сроком заключения договора о покупке земли является 30.12.12 (соответственно, ст.6 и ч.5. ст.2 Закона «Об окончании приватизации земли в городах ЛР»), что мы и считаем датой утраты силы соответствующего различия. До 01.01.12 использованы 95,2% выданных приватизационных сертификатов.
33. Только граждане Латвии имеют право выкупа по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) земли, необходимой для функционирования принадлежащим им зданий и сооружений в следующем случае: если земля была возвращена бывшему владельцу в ходе денационализации, а упомянутые постройки были куплены у бывшего владельца до возвращения ему земли. [VII-2, VIII-2]	Закон «О земельной реформе в городах Латвийской Республики» от 20.11.91, пкт. 1 ч. 1 ст. 12. Введено поправками от 31.03.94, ст. 8. Хотя официальное окончание приватизации земли в городах намечено на 30.11.14, последним сроком заключения договора о покупке земли является 30.12.12 (соответственно, ст.6 и ч.5. ст.2 Закона «Об окончании приватизации земли в городах ЛР»), что мы и считаем датой утраты силы соответствующего различия. До 01.01.12 использованы 95,2% выданных приватизационных сертификатов.
III. Частное предпринимательство	
34. Участие в приватизации объектов, принадлежащих самоуправлениям, неграждане имеют лишь при условии, что они прожили в Латвии не менее 16 лет (A)	Закон «О приватизации находящихся в собственности самоуправлений малых объектов торговли, общественного питания и бытовых услуг» от 05.11.91, ст. 11. <i>Различие устранено в новом законе от 19.07.94.</i>
35. Большинство членов правления коммерческого банка должны быть гражданами (A)	Постановление совета Банка Латвии (СБЛ) № 10/7 от 16.09.93. Постановление СБЛ № 21/1 от 20.12.94, ст. 9.2.4. <i>Различие устранено Постановлением СБЛ № 31/1 от 14.03.96</i>
36. Учредителями банков и ломбардов могут быть и неграждане, но при условии проживания в Латвии не менее 21 года (A)	Постановление СБЛ № 21/1 от 20.12.94, ст. 4 <i>Различие устранено решением СБЛ № 31/1 от 14.03.96</i>
37. Право получить лицензию на коммерческие перевозки, транспортировку почты и пассажиров воздушным путем имеют только граждане (A)	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст.78,79 Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст.78,79 <i>Различие устранено поправками к закону от 30.10.97</i>
38. Учредителями акционерных обществ неграждане могут быть лишь при условии, что они прожили в Латвии не менее 21 года. Аналогичные ограничения накладываются на президента акционерного общества и присяжных ревизоров (A)	Закон «Об акционерных обществах» от 18.05.93, ст. 10.1 (1), 17.4. <i>Утратил силу с 19.05.06.</i>
39. Только контролируемые гражданами ЛР компании могут проводить лов рыбы в территориальных водах США	Договор с США о рыболовстве от 08.04.93. <i>Утратил силу 01.01.03</i>
IV. Социальные права	
40. Местные власти в отдельных регионах предоставляют новые квартиры только гражданам (A)	См. например, Постановление горсовета Юрмалы (20 сессия 15 созыва) от 12.03.92. <i>Предположительно отменено в 1994 году после муниципальных выборов</i>
41. При ликвидации общежитий в ряде районов бессрочные договора найма заключаются только с гражданами (A)	См. например, Постановление № 82 Латгальского районного Совета Риги от 25.02.93. <i>Отменено постановлением Рижской думы № 52 от 27.10.94</i>

42. Только граждане могут получить компенсацию расходов за центральное отопление	Постановление Рижской думы № 830 «О поддержке малообеспеченных жителей Риги в отопительном сезоне 1994/95 г.» от 10.01.95. <i>Утратило силу с окончанием отопительного сезона</i>
43. Только гражданам предоставляются участки земли под индивидуальную застройку и выделяются соответствующие льготные займы	Закон «О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов» от 11.05.93, ст. 2,3. <i>Этот вид помощи населению отменен поправками к Закону от 05.10.95</i>
44. Социальная пенсия неграждан на 10% меньше, чем у граждан	Закон «О порядке временного расчета государственной пенсии» от 27.10.93, ст. 5.2. <i>Отменено с принятием Закона «О государственных пенсиях» от 02.11.95</i>
45. Займы для покупки права аренды высвобождающихся (вследствие эмиграции или выселения за долги) квартир выдаются только гражданам	Положение Рижской думы № 83 от 07.03.1997 «Об изменениях в постановлении Рижской управы № 160 от 04.06.93». <i>Отменено Постановлением РД № 5432 от 23.12.97</i>
46. Только граждане имеют право получения займа для покупки квартиры в новостройках,	Постановление Рижской думы № 160 «О выделении займов для приобретения квартир» от 04.06.93, ст. 1.1 <i>Отменено Постановлением РД № 5432 от 23.12.97</i>
47. Негражданам для получения помощи в решении жилищных вопросов требуется наличие постоянной прописки. Для граждан этого ограничения не предусмотрено (А) [VII-1]	Закон «О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов» от 11.05.93, ст. 3. <i>Отменено поправками к закону от 22.04.99</i>
48. Негражданам при выезде на постоянное жительство за границу выплачивается пенсия за 6 месяцев, гражданам – сохраняется пожизненно	Закон «О государственных пенсиях» от 02.11.95, ст. 38 (1),(2). <i>Привилегия отменена введением поправок в Закон «О государственных пенсиях» от 05.08.99</i>
49. Только граждане регистрируются для получения помощи государства и самоуправлений если они прожили более 40 лет в квартирах без удобств или в коммунальных квартирах	«Правила о порядке регистрации семей для получения помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов» № 17 Кабинета Министров ЛР от 23.11.93, ст. 8.6. <i>Утратило силу с введением нового закона от 12.06.01</i>
V. Свобода въезда, выезда и воссоединения семей	
50. Свободный выбор места жительства в Латвии гарантирован только гражданам (А)	Конституционный закон «О правах и обязанностях человека и гражданина» от 10.12.91, ст.10,29. <i>Отменен с принятием поправок к Конституции от 15.10.98</i>
51. Беспрепятственное возвращение в Латвию гарантировано только гражданам (А)	Конституционный закон «О правах и обязанностях человека и гражданина» от 10.12.91, ст.10, 28. <i>Отменен с принятием поправок к Конституции от 15.10.98</i>
52. У неграждан нет права свободно выбирать место жительства за границей (А), [VIII-4]	Закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» от 12.04.95, ст.1(3.5) после изменений от 11.09.98 – для лиц, у которых имелась постоянная прописка в странах СНГ, после изменений от 04.06.06 – у которых имелся постоянный вид на жительство за рубежом. Признано не имеющим силы с 01.09.05 решением Конституционного суда от 07.03.05.
53. Лицо без гражданства или иностранный гражданин, проживающий в Латвии, вправе регистрировать брак с лицом без гражданства или иностранным гражданином только в том случае, если оба вступающих в брак на момент регистрации брака имеют постоянные виды на жительство. Для граждан Латвии, вступающих в брак с лицами без гражданства или иностранными гражданами, достаточно наличия у последних действительной визы. (А)	Закон «Об актах гражданского состояния» от 21.10.93, ст. 15, пп. 2,3 <i>Различие устранено поправками к закону от 11.12.97</i>

54. Возможность получения вида на жительство в Латвии родными и близкими неграждан и лиц без гражданства в обязательном порядке увязана со способностью обеспечить себя и лиц, находящихся на их иждивении. Для членов семьи граждан этого не требуется.	Закон «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства» от 09.06.92, ст. 35, п.2 <i>Различие устранено с принятием Закона «Об иммиграции» от 31.10.02</i>
55. Если брак, на основании которого иностранец получил срочный вид на жительство, расторгается, вид на жительство не аннулируется лишь если ребенок – гражданин ЛР – оставляется решением суда у родителя – иностранца. Если ребенок – негражданин – он в этом случае выдворяется из страны вместе с родителем – иностранцем (А)	Закон «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства» от 09.06.92, ст. 25 <i>Различие устранено с принятием Закона «Об иммиграции» от 31.10.02</i>
56. Консул ЛР включает в регистр, оказывает помощь и иными средствами защищает только права граждан ЛР. (А), [VIII-2]	«Консульский регистр» от 08.08.94, ст. 11. <i>Ограничение отменено поправками от 02.11.06</i>
57. Если на момент рождения ребенка один из родителей – гражданин Латвии, а второй – иностранец, сведения о государственной принадлежности ребенка включаются в регистр по взаимной договоренности. У негражданина есть возможность регистрировать ребенка только как иностранца. (А), [VIII-3, IX-3]	Закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» от 12.04.95, ст.8 после изменений от 20.05.04. <i>Ограничение отменено поправками к закону от 21.06.07.</i>
58. Приглашение для получения визы не требуется, если его запрашивает этнический латыш, лив или лицо, у которого хотя бы один из родителей является гражданином Латвии	Закон «Об иммиграции» от 31.10.02., п. 2.5 ст. 12 . Привилегия отменена поправками к закону от 22.04.10.
VI. Другие права и свободы	
59. Установление за гражданами оперативного контроля (слежка, прослушивание телефонов и т. д.) возможно лишь с согласия начальника оперативной службы и после того, как будет извещен прокурор. В отношении неграждан этого не требуется. (А)	Закон «Об оперативной деятельности» от 16.12.93, ст. 23(2) <i>Различие устранено поправкой к закону, принятой 12.06.97</i>
60. Амнистия для ряда категорий осужденных лиц предоставляется только гражданам, (А)	Закон «Об амнистии» от 24.03.94, ст. 5(4) <i>Различие устранено с принятием Закона «Об амнистии» от 20.11.97.</i>
61. Предельный размер штрафов для иностранных граждан и лиц без гражданства установлен в размере 10000 \$. Для граждан Латвии этот уровень установлен в размере около 500 \$. (А)	Кодекс об административных правонарушениях, ст. 26 с поправкой, внесенной 28.04.92 <i>Отменено поправками от 17.06.98</i>
62. Гражданин может быть лишен своего статуса лишь решением суда. Негражданин лишается статуса в административном порядке (А)	Закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» от 12.04.95, ст.7. <i>Различие отменено поправками к закону от 30.03.00 и восстановлено поправками от 14.09.00. после поправок к закону о гражданстве от 23.05.13.и гражданин лишается статуса в административном порядке с правом обжалования соответствующего решения в суде</i>
63. Защита от публикации корреспонденции, телефонных разговоров и телеграфных сообщений без согласия адресата и автора или их наследников, невмешательство в личную жизнь гарантированы только гражданам. (А), [VIII-2]	Закон «О прессе и других средствах массовой информации» от 20.12.90. ст. 7. Ограничение отменено поправками к закону от 15.06.06

Примечание:

1. Знаком **(А)** отмечены различия, устранение которых расширило права неграждан до прав граждан
2. Цифрами в квадратных скобках отмечены попытки исключить ограничения, предпринятые в период полномочий VII – XI Сеймов

Два различия (№ 2 и 62) отменялись и вводились многократно. В настоящий момент различие №.2 в силе (см. №. 17 в прил.1)

Приложение 3 Александр Кузьмин. Некоторые международные рекомендации, данные Латвии в связи с необходимостью сокращения безгражданства и различий в правах граждан и неграждан

1. Конгресс местных и региональных властей (Совет Европы), Рекомендация 47 (1998) о демократии на местном и региональном уровнях в Латвии; 28/05/1998

9. Принимая во внимание преамбулу к Европейской Хартии самоуправлений и учитывая, что большое количество латвийских жителей, число которых в некоторых городах, например, в столице, достигает около 50% населения, не имеет политических или гражданских прав:

- a). Полагает, что важно интегрировать этих жителей в демократическую систему страны, и местная демократия предоставляет значительные возможности для этого;*
- b) Рекомендует, чтобы латвийские власти в парламенте и правительстве признали право людей голосовать по вопросам в пределах компетентности самоуправлений, посредством присоединения к Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.*

2. Совет Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, обращение (о нарушении прав человека в Латвийской Республике); 14/06/1998

Совет Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, подтверждая свою приверженность идеалам защиты прав человека и основных свобод и считая недопустимыми любые формы дискриминации людей по национальному и языковому признаку, выражает серьезную обеспокоенность по поводу продолжающихся в Латвийской Республике нарушений прав нелатышей, искусственного сохранения ситуации, когда значительная часть населения страны не имеет возможности получить гражданство, лишена избирательных прав и ограничена в праве на выбор профессии. Такая практика является нарушением принципа гуманизма, общепризнанных норм международного права в области прав человека, идет вразрез с усилиями международного сообщества по сокращению безгражданства и обеспечению уважения прав национальных меньшинств.

Совет Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ также призывает Парламентскую Ассамблею Совета Европы, Парламентскую Ассамблею Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Парламентскую Ассамблею Совета государств Балтийского моря предпринять шаги для обеспечения прав человека в Латвийской Республике.

3. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), доклад по Латвии, CRI (99)8; 14/03/1999

12. Некоторые из ограничений, которым подвергаются неграждане, понятны, особенно по отношению к определенным политическим правам, но многим другим ограничениям – в области занятости, социальных прав и других политических (напр., даже в местных выборах могут участвовать только граждане) – как представляется, присущ лишенный оправданий дискриминирующий характер; поэтому высказывается надежда, что будут приняты все необходимые меры, чтобы действительно устранить всякую необоснованную и произвольную дискриминацию неграждан.

20. Существуют некоторые необоснованные ограничения в отношении возможностей занятости для неграждан, например, по отношению таких профессий, как адвокаты и их помощники, капитаны воздушных судов, частные детективы и вооруженные охранники. Также существуют ограничения в отношении должностей в избирательных органах религиозных общин. ЕКПН вновь подчеркивает, что следует ликвидировать любую произвольную или необоснованную дискриминацию между гражданами и негражданами.

4. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/304/Add.79, 23/08/1999

21. Комитет призывает государство-участника усовершенствовать процесс натурализации для всех, подающих заявления на гражданство. Он также побуждает государство-участника пересматривать критерии доступа к гражданству, чтобы решить эту проблему как можно быстрее.

23. Государству-участнику также рекомендовано пересмотреть различия между гражданами и негражданами, в большинстве своём лицами, принадлежащими к этническим группам, с целью устранить любые неоправданные различия, в свете норм статьи 5е [права в экономической, социальной и культурной областях] Конвенции [Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации].

5. Комитет по правам ребенка ООН. Заключительные замечания CRC/C/15/Add.142; 26/01/2001

26. В свете статьи 7 Конвенции, Комитет соглашается с рекомендацией Комитета по ликвидации расовой дискриминации усовершенствовать процесс натурализации для всех, подающих заявления на гражданство (A/54/18, para. 404) и, в частности, побуждает государство-участника обеспечить больше информации и поддержки родителям детей-неграждан, чтобы дать им возможность обратиться за гражданством для своих детей.

6. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКПН), Второй доклад по Латвии, CRI (2002) 21, 14/12/2001

34. «Неграждане» не обладают правом избираться и быть избранными, как на парламентских, так и на муниципальных выборах. Учитывая то, что большинство неграждан прожили в стране большую часть жизни или всю жизнь, ЕКПН рекомендует властям Латвии наделить неграждан правом быть избранными и избирать на муниципальных выборах.

В своём первом докладе ЕКПН указал на то, что правовые нормы исключают для неграждан некоторые права собственности, право работать по определённым профессиям в государственном и частном секторе и право получать определённые социальные пособия. По результатам исследования, проводимого ГБПЧ (Государственное Бюро по правам человека), определившего, что 10 таких ограничений противоречили международным стандартам, некоторые из этих ограничений устранены. ЕКПН призывает власти Латвии устранить и остальные несправедливые ограничения.

7. Бюро по институтам демократии и правам человека ОБСЕ. Итоговый доклад по парламентским выборам в Латвии, 20/11/2002

2. Вопрос о правах избираться и быть избранными для неграждан на муниципальных выборах в Латвии – ОБСЕ/БДИПЧ поддерживает исчерпывающую и открытую дискуссию в вопросе об избирательных правах неграждан на муниципальных выборах. Совет Европы и Совет государств Балтийского моря уже раньше призывали Латвию предоставить право негражданам избираться и быть избранными на муниципальных выборах. Вовлечение неграждан в принятие решений на уровне самоуправлений может стать первым и реальным шагом к устранению имеющегося дефицита демократии, такого, когда 22% населения лишены избирательных прав, как на парламентских, так и на муниципальных выборах.

8. Комитет по правам человека ООН, заключительные замечания, CCPR/CO/79/LVA, 01/12/2003

18. В отношении статуса негражданина, Комитет принимает во внимание политику правительства, направленную на интеграцию путём натурализации. Тем не менее, комитет обеспокоен большим удельным весом неграждан в государстве-участнике, которые согласно закону не являются ни иностранцами, ни апатридами, а особой категорией людей, которые проживают в Латвии долгое время и тесно с ней связаны, которые во многих аспектах приравнены к гражданам, но в других аспектах у них нет всех тех прав, которые предполагает наличие гражданства. Комитет выражает беспокойство продолжением такой исключительной ситуации, в результате чего жителям - негражданам не гарантированы эффективное пользование правами, предусмотренными настоящим Пактом [Международный пакт о гражданских и политических правах], в том числе политическими правами, возможностью занимать отдельные государственные и общественные должности, возможностью работать по отдельным профессиям в частном секторе, есть ограничения на право собственности и на землю, используемую в сельском хозяйстве, а также на социальные пособия (ст. 26). Государству-участнику следует предотвратить сохранение такой ситуации, когда часть жителей квалифицируются как «неграждане». В продолжение, государству-участнику следовало бы содействовать процессу интеграции, позволив негражданам, которые уже долгое время являются постоянными жителями Латвии, участвовать в выборах самоуправлений и уменьшить число других ограничений, относящихся к негражданам, с целью обеспечения участия неграждан в общественной жизни Латвии.

9. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/63/CO/7, 10/12/2003

12. Комитет считает правомерным присвоение политических прав только гражданам. Но, учитывая то, что большая часть неграждан живёт в Латвии уже долгое время, даже всю свою жизнь, Комитет настоятельно рекомендует государству-участнику содействовать процессу интеграции, предоставив возможность участвовать в муниципальных выборах всем тем негражданам, которые долгое время были постоянными жителями.

15. Комитет выразил беспокойство связи с ограничениями, с которыми приходится сталкиваться негражданам в области занятости.

Комитет призывает государство-участника сократить список профессий, доступных только гражданам и пересмотреть его, чтобы гарантировать, что право на труд не было бы чрезмерно ограничено.

10. Комитет ООН против пыток, заключительные замечания, CAT/C/CR/31/35; 05/02/2004

7. Комитет рекомендует стране - участницеj (..)

(j) Продолжать способствовать интеграции и натурализации «неграждан»

11. Комиссар по правам человека Совета Европы, Доклад по визиту в Латвию, CommDH(2004)3, 12/02/2004

132. В свете предшествующих выводов и с целью помочь Латвии в развитии прав человека, комиссар предлагает следующие рекомендации в соответствии со статьей 8 Резолюции (99)50:

(..)

5. Чтобы поддержать процесс натурализации и способствовать интеграции неграждан, увеличить их участие в политической жизни страны, следует, среди прочих прав, предоставить им право голосовать на местных выборах.

12. Европейский парламент, Резолюция по докладу Европейской комиссии по всестороннему мониторингу Чехии, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Словении и Словакии на предмет готовности к вступлению в Европейский Союз. P5_TA(2004)0180, 11/03/2004

74. [Европейский парламент] приветствует рост темпа натурализации в 2003 году, произошедший главным образом, благодаря кампании по референдуму о вступлении в ЕС, хотя процесс натурализации и остаётся слишком медленным;

Приглашает латвийские власти продвигать этот процесс и рассматривает, что минимум языковых требований для пожилых людей может быть вкладом в это продвижение; призывает латвийские власти преодолеть существующий раскол в обществе и способствовать подлинной интеграции «неграждан», обеспечивая равные возможности в образовании и трудоустройстве; предлагает латвийским властям предусмотреть возможность предоставить негражданам, долгое время проживающим в Латвии, принять участие на выборах в местные самоуправления;

13. Парламентская ассамблея ОБСЕ, Эдинбургская декларация 2004 года, Резолюция о национальных меньшинствах (05-09/07/2004)

Парламентская ассамблея ОБСЕ:

16. Настоятельно рекомендует латвийским властям создать условия для участия лиц без гражданства в политической жизни страны, а именно, дать им право голосовать на местных выборах.

14. Комитет ООН по правам ребенка, заключительные замечания, CRC/C/LVA/CO/2; 28/06/2006

27. Комитет рекомендует стране – участнице усилить стремление ускорить процесс натурализации для лиц, желающих обрести гражданство с целью ликвидировать переходный правовой статус негражданина. Комитет призывает страну-участницу

давать больше информации и поддержки родителям неграждан и лиц без подданства, для обеспечения того, чтобы все дети в Латвии могли бы легко получить гражданство.

15. Парламентская ассамблея Совета Европы. Резолюция 1527 (2006) «О правах национальных меньшинств в Латвии»; 17/11/2006

17. В этой связи Парламентская Ассамблея предлагает властям Латвии:

17.11.2. вновь рассмотреть вопрос о существующих различиях в правах граждан и неграждан в целях устранения тех из них, которые не являются обоснованными или абсолютно необходимыми, по крайней мере путем предоставления негражданам таких же прав, какими пользуются на территории Латвии граждане других государств-членов ЕС;

16. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Латвийская Республика: Парламентские выборы. Заключительный отчет Ограниченной миссии по наблюдению за выборами. 08/02/2007

2. В соответствии с предыдущими рекомендациями от БДИПЧ/ОБСЕ и других международных организаций, Сейму следует рассмотреть вопрос о предоставлении «негражданам» Латвии права участвовать в муниципальных выборах. Кроме того правительство должно активизировать свои усилия по поощрению неграждан начать и пройти процедуру натурализации.

17. Комиссар Совета Европы по правам человека, Меморандум Правительству Латвии, CommDH(2007)9, 16/05/2007

43. Исключение неграждан из политической жизни не способствует их интеграции. Комиссар подчеркнул этот момент в предыдущем докладе, рекомендуя Латвии рассмотреть возможность предоставления им, среди прочего, права на участие в местных выборах. Следует отметить, что подавляющее большинство неграждан принадлежат к меньшинствам, и что этот статус исключает их из участия в политической жизни страны. Они не могут ни голосовать, ни быть избранными, даже на местном уровне. Хотя и был подготовлен законопроект, предоставляющий негражданам права голоса на местном уровне, текст не был еще рассмотрен парламентом. Комиссар надеется на то, что парламент вскоре примет закон, улучшающий участие иностранцев в политической и общественной жизни.

18. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), Третий доклад по Латвии, CRI (2008)2, 29/06/2007

117. ЕКРН призывает латвийские власти делать все возможное, чтобы продолжать успехи в процессе натурализации. В этой связи следует взвесить возможность сделать существующие правила процедуры натурализации более эластичными. Также властям следует продолжать стимулировать неграждан получать латвийское гражданство путем натурализации.

118. ЕКРН призывает латвийские власти углубиться в проблему статуса неграждан с целью найти быстрое и гуманное решение для живущих с этим статусом лиц. В частности, ЕКРН повторно подчеркивает, что следует придать приоритетный статус и решить вопрос о неравноправии латышей и неграждан во многих областях и по

отношению ко многим правам. Латвийским властям следует пересмотреть список тех профессий, которые в данный момент недоступны негражданам.

132. Отмечая, что значительная часть неграждан живет в Латвии всю жизнь или значительную часть жизни, ЕКПН призывает власти Латвии присвоить негражданам избирательное право на выборах самоуправления.

19. Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам. Латвия. Заключительные замечания (E/C.12/LVA/CO/1), 07/01/2008.

37 Комитет настоятельно призывает обеспечить, чтобы отсутствие гражданства у постоянных жителей не препятствовало бы их равенству в экономических, социальных и культурных правах, в том числе занятости, социальной защите, здравоохранению и образованию. Он также просит государство-участницу представить в своем следующем периодическом докладе подробную и всеобъемлющую информацию о пользовании всеми экономическими, социальными и культурными правами, независимо от статуса граждан/неграждан.

20. Комитет ООН против пыток, заключительные замечания, CAT/C/LVA/CO/2; 19/02/2008

19. (...) хотя Комитет принимает к сведению усилия, которые в последние годы страна-участница привлекает к процессу натурализации. он все еще выражает озабоченность продолжающим существовать статусом неграждан и лиц без гражданства, затрагивающим большую группу общества Латвии (ст.16) .. Стране-участнице следовало бы упростить процесс натурализации, а также способствовать этому процессу, равно как и интеграции неграждан и лиц без гражданства.

21. Специальный докладчик по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Доклад о миссии в Латвии Совету ООН по правам человека (A/HRC/7/19/Add.3); 05/03/2008.

88. (...) предоставление права голоса на местных выборах для неграждан, являющихся долговременными жителями Латвии, должно быть рассмотрено правительством и стать предметом широкого обсуждения в латвийском обществе

22. Консультативный комитет по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Мнение о Латвии. ACFC/OP/I(2008)002; 09/10/2008.

181. Консультативный комитет находит, что Латвия выбрала гибкий подход к кругу лиц, к которым применяется Рамочная конвенция, включив и «неграждан», которые идентифицируют себя с национальным меньшинством. В свете Декларации, представленной Латвией при ратификации Рамочной конвенции, он считает, что соответствующее национальное законодательство следует интерпретировать и применять так, чтобы не допускать непропорциональных ограничений защиты, предлагаемой Рамочной конвенцией, в отношении «неграждан».

186. Консультативный комитет находит, что, с точки зрения принципа недискриминации, исключение «неграждан» Латвии из применения определенных

ключевых положений Конвенции, в силу Декларации, представленной Латвией при ратификации, и исключений, относящихся к ним в латвийском законодательстве, является проблематичным. Консультативный комитет считает, что, с учетом особо значительной численности «неграждан» и их продолжительной связи с Латвией, критерий гражданства вызывает больше проблем, чем в других странах. Властям следует, поэтому, рассмотреть другие критерии, такие как постоянное и законное проживание в стране, чтобы определить спектр прав, предоставляемых лицам, идентифицирующим себя с национальным меньшинством. Он считает, что было бы полезно пересмотреть существующее законодательство, политику и практики, чтобы облегчить этим лицам доступ к правам, которые позволили бы им сохранять и развивать свою идентичность и полноценно участвовать в публичной жизни, в том числе посредством активного и пассивного избирательного права на местном уровне.

187. Консультативный комитет находит, что, несмотря на усилия, приложенные властями, чтобы ускорить процесс натурализации, требования к владению латышским языком, предъявляемые в рамках процедуры натурализации, воспринимаются как важное препятствие в доступе к гражданству Латвии. Консультативный комитет считает, что властям следует изучить ситуацию, включая условия, при которых проводятся языковые экзамены на практике, и предпринять все необходимые шаги, чтобы обеспечить, что кандидаты на гражданство могут действительно доказать во время тестирования свое владение латышским языком, а также искреннее желание интегрироваться в латвийское общество. Кроме того, требуются более целенаправленные усилия для того, чтобы улучшить доступность и качество курсов латышского языка и создать в обществе более благоприятный для натурализации климат.

191. Консультативный комитет находит, что политическая атмосфера в стране, включая политический дискурс по языковому вопросу, общественное восприятие процесса проверки владения латышским языком и его среды, отталкивают людей от прохождения процедуры натурализации. Он считает, что властям следует тщательно изучить эту ситуацию и в особенности факторы, влияющие на процесс натурализации, и найти более подходящие пути, чтобы поощрять его ускорение.

207. Консультативный комитет находит проблематичным то, что большое число «неграждан», имеющих продолжительную связь с Латвией и подлежащих защите Рамочной конвенции, не могут использовать право на действительное участие в принятии решений по вопросам, касающимся их, путем голосования или выдвижения кандидатуры на выборах. Учитывая специфическую ситуацию Латвии и ее меньшинств, Консультативный комитет находит этот подход проблематичным с точки зрения Рамочной конвенции. Он считает, что властям следует предпринять необходимые меры для того, чтобы обеспечить «неграждан», которые идентифицируют себя с национальными меньшинствами, активным и пассивным избирательным правом на местном уровне.

23. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Рекомендация 257 (2008) «Местная демократия в Латвии: участие неграждан в общественной и политической жизни на местном уровне», 03/12/2008:

11. «Рекомендуется латвийским властям .. принять новое законодательство или поправки к действующим законам, предоставляющие негражданам право голоса с целью способствования их вовлечения в политическую жизнь и интеграции общества Латвии».

24. Европейский парламент, Резолюция Европейского парламента по работе Комитета по петициям за 2008 год; P6_TA(2009)0239; 22/04/2009.

15. Озабочен большим числом петиций, полученных Комитетом по петициям и ставящих целью право голоса для проживающих в Латвии «неграждан» на местных выборах; напоминает, что Комитет по правам человека ООН, Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Парламентская ассамблея Совета Европы, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Комиссар Совета Европы по правам человека, Европейская комиссия против расизма и нетерпимости и Парламентская ассамблея ОБСЕ рекомендовали, что негражданам следует разрешить участвовать в местных выборах; призывает Европейскую комиссию внимательно отслеживать и поощрять регуляризацию статуса «неграждан» Латвии, многие из которых родились в Латвии.

25. Верховный комиссар ООН по делам беженцев, представление Управлению Верховного комиссара по правам человека для обобщающего доклада по Универсальному периодическому обзору Латвии. Ноябрь 2010 г.

Раздел «Право на гражданство», IV

Правительству следует пересмотреть существующие требования натурализации с целью упрощения предоставления гражданства «негражданам». Правительству следует также пересмотреть законодательство, чтобы обеспечить автоматическое получение гражданства детьми без гражданства, родившимися после 21 августа 1991 года. Также Правительству следует упростить требования по владению языком для лиц старшего возраста. Правительству также следует провести информационные кампании общегосударственного масштаба по гражданству и связанным с ним правам, побуждая «неграждан» и лиц без гражданства подавать заявления на получение гражданства Латвии.

26. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Латвия. Парламентские выборы 2 октября 2010 года. Заключительный отчет Ограниченной миссии по наблюдению за выборами. 10/12/2010.

XV Рекомендации

A. Основные рекомендации

1. В соответствии с предоставленными ранее рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ и других международных организаций, следует рассмотреть вопрос о предоставлении негражданам права на участие в голосовании на местных выборах.

27. Комитет министров Совета Европы. Резолюция CM/ResCMN(2011)6 о выполнении Латвией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, 30/03/2011.

Комитет министров [..]

1. Принимает следующие заключения о воплощении Латвией в жизнь Рамочной конвенции:

(..) (2) Включение неграждан, относящих себя к национальным меньшинствам, в сферу лиц, к которым применяется Рамочная конвенция, следует приветствовать. Важно подчеркнуть, что такой подход соответствует духу Рамочной конвенции. Однако, к сожалению, из-за специфических исключений, предусмотренных латвийским законодательством, эти лица не пользуются защитой ряда положений Рамочной конвенции, в частности – относящихся к эффективному участию в публичной жизни.

Учитывая очень большую численность затронутых лиц, власти приглашаются к тому, чтобы интерпретировать и применять соответствующее законодательство страны так, чтобы не допускать несоразмерных ограничений защиты, предлагаемой Рамочной конвенцией негражданам, относящим себя к национальным меньшинствам.

(..) (6) Необходимо устранить недостатки действенного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в процессе принятия решений. Участие посредством Совета для участия меньшинств или эквивалентных структур следует усилить и сделать более действенным. Следует сохранять правительственную структуру, ответственную за дела национальных меньшинств, и повысить ее роль в принятии решений по вопросам, связанным с меньшинствами. Вопрос об участии в публичных делах неграждан, относящих себя к национальным меньшинствам, включая возможность для них голосования на местных выборах, остается предметом для серьезной дискуссии.

(7) Несмотря на усилия, предпринятые для ускорения процесса натурализации, и отмечаемый в этом отношении прогресс, численность неграждан остается высокой и безгражданство по-прежнему негативно влияет на обретение полного и действительного равенства и интеграции общества. Значительная численность детей, родившихся в Латвии после 21 августа 1991 года и остающихся негражданами, вызывает глубокую озабоченность. Требуются особые усилия для того, чтобы способствовать условиям, более благоприятным для действительной мотивации для натурализации. Латвии следует отнестись к этой ситуации как к приоритетной, чтобы определить ее подспудные причины и принять все необходимые меры, включая дальнейшее обучение затронутых лиц языку, чтобы способствовать натурализации.

2. Рекомендует Латвии соответствующим образом принять во внимание заключения, изложенные в части I выше, а также комментарии, содержащиеся в мнении Консультативного комитета.

28. Верховный комиссар по делам национальных меньшинств. Доклад на 868-м пленарном заседании Постоянного Совета ОБСЕ, 16/06/2011.

Кампании, побуждающие к принятию гражданства, и расширение права голоса на неграждан в отношении местных выборов послали бы им позитивный сигнал. Как и во время предыдущего своего визита, я побуждал законодателей Латвии к тому, чтобы обеспечить гражданство новорожденным детям неграждан, если родители не выражают возражений против того, как то предложил Парламенту незадолго до моего визита Президент Затлерс. В сущности, гражданство следует предоставить всем детям, родившимся в Латвии у родителей-неграждан после 1991 года. Такой шаг критически важен для остановки увековечения проблемы безгражданства в будущем.

29. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Рекомендация 317 (2011), 20/10/2011.

5. Конгресс рекомендует Комитету министров пригласить Латвию к тому, чтобы (..) f) предоставить негражданам право голоса на местных выборах с видом на то, чтобы ускорить уже начавшийся процесс их интеграции в латвийское общество.

30. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), Четвертый доклад по Латвии, CRI (2012)3, 09/12/2011

122. ЕКРН рекомендует, чтобы власти Латвии обеспечили автоматическое признание гражданами тех детей, которые родились в Латвии у родителей-«неграждане» в период независимости страны. ЕКРН также рекомендует, чтобы власти обеспечили бесплатные курсы языка для «неграждан», желающих натурализоваться.

125. ЕКРН настойчиво рекомендует властям отменить недавно введенные положения о невозможности для «неграждан» служить в муниципальной полиции.

128. ЕКРН повторно рекомендует властям Латвии предоставить проживающим в ней «негражданам» право голоса и право быть избранными на местных выборах.

132. ЕКРН рекомендует властям Латвии выполнить данное [Andrejeva v. Latvia] постановление ЕСПЧ таким образом, который не возымел бы отрицательного влияния на межэтнические отношения, а именно, не был бы использован для сокращения существующих пенсионных прав граждан.

31. Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Досрочные парламентские выборы 17 сентября 2011 года. Заключительный отчет Ограниченной миссии по наблюдению за выборами. 19/12/2011.

Раздел XIII. Рекомендации

(..) Настоящие рекомендации следует рассматривать совместно с более ранними рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, по которым еще не последовало реакции (..)

16. Властям Латвии следует рассмотреть меры для ускорения натурализации, такие как освобождение лиц старше 65 лет от всех экзаменов, проведение публичных кампаний для поощрения натурализации и расширение доступа к бесплатным курсам латышского языка (..).

17. Избранным членам парламента следует одобрить предложения, обсуждавшиеся предыдущим Сеймом, об автоматическом предоставлении гражданства новорожденным детям неграждан, так как это поможет предотвратить продолжение в будущем вопроса негражданства.

32. Европейский комитет по социальным правам. Отзывы XX-1(2012). Январь 2013.

Ст.1 – право на труд, пункт 2

(..)

Изменения, сделанные в законодательстве в 2006 году, не повлияли на требование о запрете лицам без [латвийского] гражданства работать в гражданской службе. Комитет желает получить разъяснения, каким образом резервируемые для граждан должности в гражданской службе неразрывно связаны с осуществлением публичной власти или безопасностью.

В отношении адвокатов из доклада и законодательства следует, что для того, чтобы стать присяжным адвокатом в Латвии, у индивида должно быть гражданство Латвии. Граждане других стран ЕС могут все же на определенных условиях вести в Латвии адвокатскую практику. Комитет находит, что запрет лицам, не имеющим гражданства Латвии и ЕС, стать адвокатами не соответствует Хартии.

(..) Комитет также констатирует, что из доклада Европейской комиссии против расизма и нетерпимости 2012 года следует, что для значительного числа профессий в частном секторе требуется определенный уровень знания латышского языка и число профессий в этом списке увеличивается. Комитет заверяет, что лингвистические требования применяются только в случае реальной профессиональной необходимости и соразмерно цели, ибо иначе образуется косвенная дискриминация неграждан.

Комитет указывает, что эти ограничения могут породить проблемы для большого числа жителей, ибо неграждане составляющие 20% населения, в большей части советские граждане до достижения независимости, у которых нет ни гражданства Латвии, ни какой-либо иной страны.

(..)

Выводы

Комитет заключает, что ситуация в Латвии не отвечает пункту 2 статьи 1 Хартии, ибо ограничения для лиц, не являющихся гражданами ЕС в доступе к занятости больше, чем позволяет Хартия.

33. Комиссар по правам человека Совета Европы. Правительства должны действовать в наилучших интересах детей без гражданства. 15/01/2013.

Законодательство Латвии предоставляет специальный статус 304 000 «неграждан», а в Эстонии имеется 92 000 «иностранцев» или «лиц с неопределенным гражданством». Среди них на конец 2011 года было около 1 500 детей без гражданства в возрасте до 15 лет в Эстонии и примерно 9 000 в Латвии. Притом что родители имеют право зарегистрировать этих детей как граждан, многие этого не делают, либо потому что они не знают о такой возможности, либо они столь отчуждены, что они предпочитают оставлять своих детей без гражданства. Правительства Эстонии и Латвии позволили этой ситуации сохраниться, разрешая родителям выбирать статус, который не отвечает наилучшим интересам ребенка. (..) Правительства должны прекратить возлагать вину на историю, на другие государства или на «безответственных родителей», а сами осуществлять инициативы по преодолению статуса безгражданства и в приоритетном порядке учитывать наилучшие интересы ребенка

34. Независимый эксперт ООН по воздействию внешнего долга и других международных финансовых обязательств государств на пользование всеми правами человека, особенно экономическими, социальными и культурными. Приложение к докладу Совету по правам человека – Миссия в Латвии. A/HRC/23/37/Add.1 27/05/2013

90. (..)

(h) В отношении прав национальных меньшинств в области занятости, обеспечить пропорциональность требований к языку и гражданству на рынке труда, а также отменить чрезмерно ограничительные положения о регулировании владения языком для профессий, которые имеют дискриминирующий эффект на возможности занятости для меньшинств.

(i) Рассмотреть возможность упростить процесс натурализации для неграждан, проживших в стране десятилетия и/или детей таких лиц, чтобы обеспечить им равный доступ к занятости, образованию, здравоохранению и социальной безопасности. Натурализацию следует упрощать посредством предоставления бесплатных курсов подготовки к соответствующим экзаменам и освобождений для тех, кто достиг пенсионного возраста, инвалидов и лиц, учившихся в Латвии.

35. Комитет ООН против пыток, заключительные замечания, CAT/C/LVA/CO/3-5; 15/11/2013

16. Приветствуя значительное сокращение доли так называемых "резиденто-неграждан" с 29% в 1995 году до 13% в настоящее время и внесение в мае 2013 года поправок в Закон о гражданстве, разрешающих упрощенную процедуру натурализации, Комитет, тем не менее, выражает обеспокоенность большим числом неграждан, постоянно проживающих на территории государства-участника (статьи 2 и 1б).

Государству-участнику следует:

а) предложить резидентам-негражданам пользоваться упрощенной процедурой натурализации, предусмотренной Законом о гражданстве с поправками, внесенными в мае 2013 года, и содействовать предоставлению негражданам гражданства, их натурализации и интеграции;

b) активизировать усилия по повышению осведомленности родителей, чьи дети имеют право на натурализацию, и рассмотреть возможность автоматического предоставления гражданства при рождении без предварительной регистрации родителей детям неграждан, которые не получают какого-либо другого гражданства, с целью предотвращения безгражданства;

c) рассмотреть вопрос об организации бесплатных языковых курсов для всех резидентов-неграждан и лиц без гражданства, желающих ходатайствовать о получении латвийского гражданства.

36. Консультативный комитет по Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств. Второе мнение о Латвии. ACFC/OP/II(2013)001; 18/06/2013

25. Консультативный комитет настоятельно рекомендует государственным учреждениям пересмотреть ограничения предусмотренных Рамочной конвенцией прав тех представителей национальных меньшинств, которым присвоен статус негражданина.

52. Консультативный комитет побуждает государственные учреждения осуществлять все необходимые мероприятия, чтобы активно способствовать и обеспечивать натурализацию неграждан с помощью целенаправленной информативной и обучающей кампании, а также распространять в общественном пространстве позитивную и включающую информацию.

Следует обеспечить, чтобы введение нового закона «О гражданстве» не способствовало бы дискриминации и несоразмерно уменьшенному подходу к предусмотренным в Рамочной конвенции правам.

133. Консультативный комитет призывает государственные учреждения присвоить постоянным жителям – негражданам право голоса на муниципальных выборах. Это указало бы на терпимость, что могло бы способствовать интеграции. Кроме того, [комитет] строго рекомендует государственным учреждениям большее значение придавать демократическому соучастию, в том числе доступности информации о выборах всем жителям, а вовсе не интересам исключительного использования государственного языка.

134. Консультативный комитет побуждает государственные учреждения способствовать и обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, эффективное соучастие в управлении, в том числе пересмотреть, в действительности ли требование гражданства необходимо и соразмерно относительно всех недоступных негражданам должностей в государственных и муниципальных учреждениях, а также активно поощрять кандидатов, происходящих из национальных меньшинств.

141. Также Консультативный комитет призывает государственные учреждения пересмотреть нормативные акты и административную систему, регулиующую доступ к социальным услугам, чтобы избежать того, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, попадали бы в неблагоприятное положение из-за ограниченного знания латвийского языка или вследствие статуса негражданина.

37. Комитет по правам человека ООН, заключительные замечания, CCPR/C/LVA/CO/3; 25/03/2014

7. Комитет по-прежнему обеспокоен положением жителей страны, являющихся " негражданами" а также ситуацией с языковыми меньшинствами. В частности, обеспокоенность вызывает воздействие государственной языковой политики на недискриминационное осуществление членами языковых меньшинств закрепленных в Пакте прав, в том числе права выбирать и менять свое имя и права на

эффективные средства правовой защиты. Комитет также обеспокоен дискриминационными последствиями требования о владении языком для занятости и труда представителей национальных меньшинств (статьи 2, 26 и 27).

Государству-участнику следует развивать меры обеспечения полного осуществления жителями страны, являющимися "негражданами" - представителями языковых меньшинств закрепленных в Пакте прав, а также продолжать поощрять их социальную интеграцию. Государству-участнику следует пересмотреть Закон о государственном языке и практику его применения, с тем чтобы любые ограничения в отношении прав людей, говорящих не на латышском языке, были разумными, пропорциональными и недискриминационными, а также принять меры по обеспечению доступа людей, говорящих не на латышском языке, к государственным институтам и упрощению их взаимодействия с властями. Государству-участнику следует также рассмотреть возможность организации дополнительных бесплатных курсов латышского языка для "неграждан" и лиц без гражданства, желающих получить латвийское гражданство.

38. ОБСЕ/БДИПЧ. Латвийская Республика. Парламентские выборы 4 октября 2014 года
Итоговый доклад миссии наблюдателей на выборах ОБСЕ/БДИПЧ; 18/12/2014

XVI. РЕКОМЕНДАЦИИ

5. С целью осуществления включающей политики соучастия, государственным учреждениям следовало бы исследовать способы увеличения темпов натурализации, например, агитировать за проведение натурализации, публиковать возможности об упрощенной натурализации в соответствии с измененным законом "О гражданстве" и расширить приемлемость возможности бесплатного обучения латышскому языку. Организациям гражданского общества следовало бы поддержать их усилия побуждать неграждан закончить процесс натурализации.

Приложение 4. Владимир Бузаев. Дискриминация неграждан при начислении пенсий. Хроника событий: 1995 – март 2016 (Илиада и Одиссея в одном томе)

ИЛЛИАДА

- 1.** 19.10.1995. 2-ое чтение законопроекта «О государственных пенсиях». Фракция ТБ/ДННЛ внесла поправку, предусматривающую зачет трудового стажа, накопленного до 1991 года за пределами Латвии, только для граждан ЛР. Ответственная комиссия не поддержала поправку. Голосование в Сейме [без дебатов]: за –29, против – 8, воздержались –15 (поправка одобрена большинством в 6 голосов при 52 участвовавших в голосовании депутатах)
- 2.** 21.12.1995. Законопроект с предложением убрать ограничения для лиц, не являющихся гражданами ЛР. За – 33, против – 24, воздержались – 29.
- 3.** 17.10.1996. Законопроект с предложением убрать ограничения для лиц, не являющихся гражданами ЛР. За – 25, против – 32, воздержались – 8.
- 4.** 31.12.1996. Вступил в силу не дискриминирующий неграждан договор с Литвой о взаимном зачете трудового стажа.
- 5.** 29.01.1997. Вступил в силу не дискриминирующий неграждан договор с Эстонией о взаимном зачете трудового стажа.
- 6.** 22.05.1997. Поправки к закону «О государственных пенсиях». Предложение вычеркнуть дискриминационную норму отклонено без дебатов и даже без голосования.

7. 21.08.1997 - Управление социального обеспечения Курземского района Риги отказало Наталье Андреевой в признании страхового стажа, накопленного, по его мнению, на Украине и в России
8. 06.03.1998 – суд Курземского района Риги отказался рассматривать жалобу Андреевой по существу.
9. 01.12.1998 – жалоба Андреевой отклонена судом Латгальского предместья г. Риги.
10. 04.05.1999 – апелляция Андреевой отклонена Рижским окружным судом.
11. 11.06.1999. Вступил в силу не дискриминирующий неграждан договор с Украиной о взаимном зачете трудового стажа.
12. 06.10.1999 – Верховный суд ЛР отклонил кассационный протест прокурора Рижского окружного суда, поданного в пользу Андреевой.
13. 27.02.2000 – представитель Андреевой Владимир Бузаев подал жалобу в Европейский суд по правам человека.
14. 20.02.2001 – 20 депутатов Сейма обратились в Конституционный суд с требованием (составленным на основе жалобы в ЕСПЧ) признать дискриминацию неграждан в отношении трудового стажа, накопленного за пределами Латвии, не соответствующей Конституции и международным обязательствам Латвии.
15. 26.06.2001 – Конституционный суд отклонил заявку депутатов.
16. 16.08.2001 – Правительство передало в ЕСПЧ свои пояснения по делу Андреевой.
17. 22.11.2001. Поправки к закону «О государственных пенсиях». Отклонено предложение ЗаПЧЕЛ ко 2 чтению – вычеркнуть дискриминационную норму.
18. 20.12.2001. Поправки к закону «О государственных пенсиях». Предложение депутатов ЗаПЧЕЛ к 3 чтению - вычеркнуть дискриминационную норму. За – 17, против – 19, воздержались – 44.
19. 23.04.2002. Приняты правила Кабинета министров № 165, задним числом определяющие работу в Латвии на филиалах предприятий других республик СССР, как работу вне Латвии.
20. 20.10.2005. Поправки к закону «О государственных пенсиях». Предложение ЗаПЧЕЛ ко 2 чтению – вычеркнуть дискриминационную норму и выплатить пострадавшим разницу с момента присуждения им пенсии. За – 18, против – 67.
21. 26.01.2006. Законопроект ПНС об отмене дискриминационного ограничения для неграждан. За – 18, против – 8, воздержались – 56.
22. 23.03.2006. Законопроект ЗаПЧЕЛ, предусматривающий, в частности, отмену дискриминационного ограничения для лиц, не являющихся гражданами Латвии. За – 19, против – 19, воздержались – 45
23. 01.06.2006. Законопроект ПНС об отмене дискриминационного ограничения для неграждан. За – 21, против – 6, воздержались – 61.
24. 11.07.2006. Третья секция ЕСПЧ признала жалобу Андреевой частично приемлемой.
25. 04.09.2006. Представитель Андреевой представил ЕСПЧ дополнительные комментарии и расчет ущерба
26. 19.10.2006. Отклонены поправки ЗаПЧЕЛ к закону «О государственных пенсиях» во втором чтении.
27. 02.11.2006. Отклонены поправки ЗаПЧЕЛ к закону «О государственных пенсиях» в третьем чтении.
28. 03.11.2006. Правительство внесло в ЕСПЧ дополнительные комментарии по делу Андреевой
29. 11.12.2006. Правительство внесло в ЕСПЧ дополнительные комментарии, связанные с возмещением ущерба.
30. 07.07.2007 – жалоба Андреевой передана для дальнейшего рассмотрения в Большую палату ЕСПЧ
31. 08.11.2007. Отклонены поправки ЗаПЧЕЛ к закону «О государственных пенсиях» во втором чтении.

32. 18.12.2007. Латвии и Россия подписали не дискриминирующий неграждан договор о взаимном зачете трудового стажа.
33. 21.01.2008 – представителю заявительницы было предложено представить обобщенный меморандум по жалобе и принять участие в устных слушаниях 23.04.2008 (сроки слушаний дважды переносились по просьбе правительства).
34. 28.02.2008. Отклонены поправки ЗаПЧЕЛ к закону «О государственных пенсиях» во втором чтении.
35. 13.03.2008 . Представитель заявительницы внес в ЕСПЧ меморандум по существу дела.
36. 19.03.2008. Правительство представило ЕСПЧ меморандум по существу дела.
37. 30.04.2008. Правительство представило ЕСПЧ меморандум относительно возмещения ущерба.
38. 19.06.2008. Отклонены поправки ЗаПЧЕЛ к закону «О государственных пенсиях» во втором чтении.
39. 26.06.2008 - Слушания по жалобе Андреевой в Большой палате ЕСПЧ.



Фото: Владимир Бузаев и Алексей Димитров у здания ЕСПЧ перед слушаниями по делу Андреевой

40. 08.07.2008. Представитель Заявительницы представил ЕСПЧ письменные ответы на вопросы судей.
41. 02.10.2008. Сейм Латвии и Государственная дума России ратифицировали не дискриминирующий договор о взаимном зачете трудового стажа, (вступил в силу только в 2011 году).
42. 04.12.2008. Сейм Латвии ратифицировал социальное соглашение с Белоруссией (вступило в силу в 2010 году).
43. 18.02.2009 – Публичное объявление приговора ЕСПЧ по делу Андреевой.

ОДИССЕЯ

44. 24.02.2009. Кабинет министров на закрытом заседании рассмотрел вопрос «О приговоре ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии»» (протокол 2009-78-к). В дебатах участвовали М. Риекстиньш, И. Рейне, А. Шлессерс, И. Годманис. Министерству

благополучия совместно с МИД дано задание в течение трех месяцев разработать и представить Кабинету министров поправки к п.1. Переходных положений к закону «О государственных пенсиях» в соответствии со вторым предложенным в информационном сообщении решением для исполнения приговора ЕСПЧ (т.е. и у граждан отнять те права, которыми не пользуются неграждане).

45. 05.03.2009. Депутатский вопрос президенту министров «О последствиях приговора по делу Натальи Андреевой».

46. 17.03.2009. ЗаПЧЕЛ разработал и внес для отзыва в Министерство благополучия и в МИД поправки к закону «О государственных пенсиях», в которых предлагалось устранить дискриминацию неграждан, и выплатить пострадавшим полную компенсацию (число пострадавших – 57000, размер компенсации – 80 миллионов латов)

47. 16.04.2009. Опубликовано обращение Латвийского комитета по правам человека к негражданам Латвии с предложением зарегистрироваться тем негражданам – пенсионерам, которые желают судиться с Латвией.

48. 23.04.2009. Депутатский вопрос министру благополучия «О включении накопленных за пределами Латвии до 1995 года трудовых и приравненных к ним периодов в страховой стаж и обоснованности соответствующего нормативного акта».

49. 30.04.2009. Сейм отклонил законопроект ЗаПЧЕЛ, предусматривающий полную компенсацию пострадавшим от дискриминационной нормы.

50. 30.04.2009. Депутатский вопрос министру благополучия «О законопроекте «Поправки к закону о государственных пенсиях» (VSS-619)», а также об ограничении права депутатов, не давая ответа по существу на депутатский вопрос № 150/j9 в части, относящейся к договорам с Россией и Беларусью в области социальной безопасности.

51. 21.05.2009. Сейм отклонил законопроект ЗаПЧЕЛ о прекращении дискриминации неграждан (число неграждан, накопивших стаж в государствах, у которых с Латвией нет социальных договоров – 2000, сумма дополнительных выплат – 1,18 миллиона латов в год).

52. 10.06.2009. Заявление Н. Андреевой в районное отделение государственного агентства социального страхования (ГАСС) с требованием перерасчета пенсии в связи с приговором Европейского суда по правам человека (отклонено 10.07.2009).

53. 03.08.2009. Жалоба Н. Андреевой директору ГАСС на действия районного отделения ГАСС (отклонена 08.09.2009).

54. 14.08.2009. Заявления пяти неграждан в районные отделения ГАСС с просьбами пересмотреть их пенсионные дела (отклонены в сентябре постановлениями директора ГАСС).

55. 30.09.2009. В комиссию Сейма по социальным и трудовым делам внесено предложение ЗаПЧЕЛ в отношении пенсий неграждан.

56. 09.10.2009. Заявка Н. Андреевой в административный районный суд.

57. 20.-23.10.2009. Жалобы четырех неграждан в административный районный суд о начале нового административного процесса.

58. 09.11.2009. В бюджетный пакет внесено предложение ЗаПЧЕЛ о прекращении дискриминации неграждан при начислении пенсий (отклонено 1 декабря).

59. 10.11.2009. В контексте с рассмотрением поправок к закону о государственных пенсиях (№ 1362/Lp9) на заседании комиссии Сейма по социальным и трудовым делам рассмотрен вопрос «О приговоре ЕСПЧ в деле «Андреева против Латвии » (55707/00)) о расчете пенсии негражданке».

60. 08.12.2009. На заседании комиссии Сейма по социальным и трудовым делам принято решение на неопределенный срок отложить рассмотрение правительственных поправок к закону о государственных пенсиях (№ 1362/Lp9).

61. Ноябрь – декабрь 2009. Административный районный суд отклонил 4 жалобы неграждан о начале нового административного процесса. Постановления окончательные и

обжалованию не подлежат. Открылась возможность коллективного обращения в Конституционный суд или подачи индивидуальных заявок в ЕСПЧ.

62. 08.12.2009. Административный районный суд назначил рассмотрение заявки Н.Андреевой на 30 сентября 2010 года.

63. 05.03.2010. В Конституционный суд от имени четырех неграждан, прошедших все внутренние инстанции, подана заявка о несоответствии дискриминирующего неграждан положения в законе о пенсиях Конституции и международным обязательствам Латвии.



Фото: Владимир Бузаев инструктирует неграждан – участников процесса

64. 24.03.2010. Конституционный суд возбудил дело 2010-20-0106 о дискриминации неграждан при расчете пенсий.

65. 17.04.2010. Наталья Андреева умерла.

66. 28.09.2010. В силу вступает договор между Республикой Беларусь и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения, предусматривающий за негражданами Латвии право на получение белорусской пенсии за советский стаж, накопленный на территории Белорусской ССР.

67. 08.11.2010. Владимир Бузаев представляет Конституционному суду соображения по делу 2010-20-0106 в соответствии с частью второй статьи 28¹ закона о Конституционном суде.

68. 16.12.2010. Сейм отклоняет предложение Кабинета министров продолжать в новом составе Сейма рассматривать поправки к закону о государственных пенсиях, предполагавшие и у граждан отнять право на учет советского «зарубежного» стажа, которым не пользуются неграждане.

69. 19.01.2011. В силу вступает договор между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о сотрудничестве в области социального обеспечения, предусматривающий для неграждан при начислении латвийской пенсии учет советского стажа, накопленного на территории РСФСР, наравне с гражданами.

70. 17.02.2011. Конституционный суд выносит приговор по делу 2010-20-0106, в котором признает дискриминацию неграждан соответствующей Конституции.

71. 04.08.2011. Владимир Бузаев направляет в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) подготовленную Латвийским комитетом по правам человека (ЛКПЧ) жалобу от имени пяти неграждан по поводу дискриминации при расчете размера пенсии - дело 49270/11 Savickis and Other v. Latvija.

72. 07.11.2011. Владимир Бузаев оценил общий ущерб негражданам, нанесенный дискриминационной нормой закона о государственных пенсиях на 1 января 2011 года в 141 млн.латов, в т.ч.: пенсии по старости – 120, по инвалидности – 12, в связи с потерей кормильца – 3, пособия по безработице – 6 млн. латов.

- 73.** 10.01.2012. ЕСПЧ прекратил рассмотрение жалобы 73485/0 Vasilevskiy v. Latvia, в которой отказ засчитать при начислении латвийской пенсии советский «зарубежный» стаж оспаривал гражданин России из города Даугавпилс. Основанием явился тот факт, что истец скрыл от суда наличие у него российской пенсии.
- 74.** 21.02.2012. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости опубликовала 4-ый доклад по Латвии. Неисполнению приговора ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии» посвящены пкт. 129-132. Предложение правительства «исполнить» приговор таким образом, чтобы и у граждан отнять те права, которыми не пользуются неграждане, как считает комиссия, может «негативно повлиять на межэтнические отношения». По мнению комиссии, отрицательный приговор Конституционного суд по делу 2010-20-0106 «в лучшем случае обеспечивает очень ограниченную интерпретацию приговора ЕСПЧ». По мнению комиссии те двухсторонние договоры о социальной помощи, которые Латвия заключила с Украиной, Белоруссией и Россией, хотя и имеют положительную роль, но «не решают проблемы тех неграждан, которые работали в остальных 9 республиках бывшего СССР».
- 75.** 27.02.2012. ЛКПЧ направил Комитету министров Совета Европы, в частности надзирающему за исполнением приговоров ЕСПЧ, письмо ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2012\)350&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2012)350&Language=lanEnglish&Site=CM)) в соответствии с п.9.2. Регламента о неисполнении приговора ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии».
- 76.** 21.03.2012. Правительство представило Комитету министров Совета Европы свои пояснения.
- 77.** 04-06.06.2012. Намечено (и перенесено на неопределенный срок) рассмотрение вопроса об исполнении приговора ЕСПЧ по делу «Андреева против Латвии» на заседании Комитета министров Совета Европы.
- 78.** Май 2012. ЛКПЧ направил аргументированные письма с разъяснением ситуации по негражданам постоянным представителям при Совете Европы 44 стран – членов СЕ (за исключением стран Прибалтики), а также посольствам 12 стран в Риге. Для нескольких стран (России, Армении, Азербайджана, Грузии, Молдавии, Польши, Украины) типовые письма были дополнены информацией о ситуации с их соотечественниками, проживающих в Латвии. Кроме того, все адресаты были ознакомлены с общей ситуацией по положению неграждан на ноябрь 2011 года (по книге Citizens of a Non-Existent State. The long-term Phenomenon of Mass Statelessness in Latvia - <http://www.rusojuz.lv/en/library/21>)
- 79.** 06.11.2012. Кабинет министров в закрытой части своего заседания (протокол 62, 38.§) рассмотрел вопрос о подготовки очередного рапорта Комитету министров Совета Европы по исполнению приговора
- 80.** февраль 2013. Правительство направило Совету Европы доклад об исполнении приговора ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD\(2013\)746&Language=lanEnglish&Site=CM](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=DH-DD(2013)746&Language=lanEnglish&Site=CM)). В нем высказано мнение, что постановление полностью выполнено путем исполнения договора с Россией. О положении неграждан, работавших в Молдове, Закавказье и Центральной Азии, умалчивается, как и об отсутствии компенсаций для неграждан, работавших в РСФСР, за многолетнюю дискриминацию, длившуюся до 2011 года.
- 81.** 03.01.2014 Опубликовано мнение Надзорного комитета Совета Европы по Рамочной конвенции защиты прав национальностей. Комитет (пкт. 139) выражает сожаление неисполнением приговора и с интересом следит за прохождением нового аналогичного дела, внесенного в ЕСПЧ после отрицательного приговора латвийского конституционного суда.
- 82.** 27.02.2014. ЛКПЧ снова информирует Комитет министров Совета Европы о неисполнении приговора (http://www.lhrc.lv/arxiv/Andrejeva_execution_2014.doc)

83. 22.06.2015. 4-я секция ЕСПЧ признала частично приемлемой жалобу по делу № 49270/11 Savickis and Other v. Latvija, и передала жалобу правительству для комментариев. Одновременно ЕСПЧ в соответствии с Регламентом потребовал заменить представителя истцов на дипломированного юриста и предупредил, что вся дальнейшая коммуникация с судом возможно только на одном из двух его официальных языков – английском (на котором она осуществлялась и до этого) и французском.

84. 09.2015. Новым представителем истцов стал Александр Кузьмин, с которым были перезаключены все доверенности и договора об оказании правовой помощи. Одновременно были подготовлены письма директору ГАСС от имени 4-х истцов с просьбой указать все этапы эволюции размера их пенсий с момента назначения (индексация, перерасчет в связи с накоплением страхового капитала, учет части стажа в связи с вступлением в силу договоров Латвии с Россией и Беларусью и т.п.). Заодно был переведен на английский язык основной фактический материал – трудовые книжки истцов.

85. 28.10.2015. Правительство подготовило свое мнение по жалобе (на 44 листах без приложений). В Меморандуме правительства утверждалось, что жалоба безосновательна и содержались личные выпады как в отношении заявителей, так и их предыдущего представителя.

86. 09.12.2015. Александром Кузьминым был подписан и отправлен суду комментарий на замечания правительства (38 стр.), требование о возмещении ущерба и предложения по мирному урегулированию спора (на которые правительство так и не ответило)

87. 11.03.2016. Правительство подготовило свои возражения по поводу требования о возмещении ущерба. После этого по состоянию на сентябрь 2016 года никаких новых данных по делу не поступало.