

ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП РОССИЙСКИХ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПОСТОЯННО ПРОЖИВАЮЩИХ В ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1. Определение понятия «соотечественник»

В настоящем исследовании термин «[российские] соотечественники» будет употребляться в более узком смысле по сравнению с аналогичным понятием, определенным в части 2 статьи 1 Федерального закона РФ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

А именно, «соотечественники» определяются, как постоянно проживающие в Латвийской Республике лица, состоявшие в гражданстве СССР, получившие гражданство входивших в состав СССР государств (в том числе и Российской Федерации) или ставшие лицами без гражданства, за исключением лиц титульной нации Латвийской Республики (этнических латышей и ливов), и их потомки. Следует сразу отметить, что лиц, причисляющих себя к ливам (этнической группы, в средние века ассимилированной предками нынешних латышей) в Латвии насчитывается лишь несколько десятков и родным для них является латышский язык.

Формальным обоснованием этнического подхода к понятию «соотечественник» (исключение из числа соотечественников имевших гражданство СССР лиц титульной нации) являются преференции для лиц титульной нации, прямо закрепленные в латвийском законодательстве (например, в законах «О гражданстве», «О репатриации», «Об иммиграции», «О статусе.. политически репрессированных...», «О смене записи имени, фамилии и национальности»).

Последний закон предусматривает специальную процедуру смены записи в документах о национальности (этнической принадлежности) лица. Основанием для инициации процедуры является наличие предков соответствующей национальности первой или второй ступени по восходящей линии. Для признания принадлежности лица к титульной нации требуется сдать экзамен по латышскому языку на высшую из предусмотренных законом категорий.

Неформальным обоснованием этнического подхода является полное отсутствие лиц, не принадлежащих к титульной нации, среди членов правительства, и непропорциональное (по сравнению с долей в населении страны) их представительство во всех управленческих структурах, в том числе и местного уровня. В частности, соотечественники не имеют формального влияния на внешнюю политику Латвийской Республики, в том числе и в отношении Российской Федерации.

Так, например, МИД ЛР однозначно отрицательно отнесся к заявлению Государственной Думы РФ от 14.10.2003 «В связи с грубыми

нарушениями в Латвийской Республике прав человека и прав национальных меньшинств». Результаты опроса о состоянии двухсторонних отношений, проведенного вскоре после публикации этого заявления крупнейшим латвийским интернет – порталом на русском языке (www.rus.delfi.lv), свидетельствуют, что точка зрения значительной части проживающих в Латвии российских соотечественников не совпадает с мнением латвийского МИД.

Таблица 1

Вопрос дня: Кто виноват в плохих отношениях между Латвией и Россией?

Ответ		%	Количество
Латвия		75	1758
Россия		4	92
И Латвия, и Россия		17	392
Отношения не плохие		2	53
Не знаю		2	51
Всего ответили:			2346
Вопрос за 22 октября 2003 года			

Определенные таким образом российские соотечественники в значительной степени интегрированы в единую лингвистическую общину на базе русского языка.

Это подтверждается данными переписи населения 2000 года по используемому жителями Латвии той или иной национальности родного языка.

Таблица 2

Население Латвии по национальности и родному языку

национальность / родной язык	Всего	Совпадает с этнической принадлежностью	Не совпадает (латышский)	Не совпадает (русский)	Не совпадает (другой)
Все население	2377383	2050763	72012	226708	27900
Латыши	1370703	1311093		48242	11368
Русские	703243	664743	31141		7359
Другие национальности	303437	74927	40871	178466	9173

Из таблицы следует, что к латышской языковой общине относят себя 1383105 человек (58,2% населения), к русской – 891451 (37,5%) и лишь 4,3% жителей не входят ни в одну из них. Русское лингвистическое меньшинство лишь на 74,6% состоит из этнических русских, на 5,4% - из этнических латышей, и на 20% - из представителей других национальностей.

Среди представителей двух крупнейших этнических групп доминирует язык соответствующей этнической группы: у 95,7% латышей и 94,5% русских. В то же время у представителей других национальностей этот показатель составляет лишь 24,7%, причем лишь 13,5% остальных тяготеют к латышской языковой общине, и целых 58,8% - к русской. Среди этнических евреев последний показатель составляет 79,1%, белоруссов – 72,8%, украинцев – 67,8%, поляков – 57,7%, литовцев – 16,3%.

Реальность существования в стране двух лингвистических общин подтверждается и данными Министерства образования и науки по языку обучения в школах. Из около 1000 школ Латвии в 2002/2003 учебном году в 158 языком обучения был русский, в 122 школах существовали латышские и русские потоки, и лишь 12 школ были объявлены школами других национальных меньшинств. 70,3% школьников обучались на латышском языке, 29,3% - преимущественно на русском и лишь 0,4% - на других языках.

Следует отметить, что русский язык, как и другие языки меньшинств, не имеет в Латвии никакого официального статуса и в законодательном порядке приравнен к иностранным со всеми вытекающими отсюда последствиями в отношении трудоустройства и возможности общения с органами власти. Идущая в стране реформа образования направлена на почти полную замену русского и других языков меньшинств на латышский как в средней, так и в основной школе.

Положение соотечественников в Латвии осложняется дифференцированным и дискриминирующим их большинство правовым статусом, о чем будет сказано ниже.

Интегрирующим показателем положения соотечественников в Латвии является демографическая ситуация. Количество проживающих в Латвии нелатышей снизилось с 1279 (1989) до 969 тысяч (2003), т.е. на 310 тысяч человек, или на 32% от их современной численности.

Кривые абсолютного и относительного снижения численности различных проживающих в Латвии национальных групп приведены на рис. 1-3. Излом кривых в 2000 году связан с уточнением ежегодно публикуемых статистических данных по результатам переписи населения.

Рис.1. Изменение численности основных национальных групп (тыс. чел.)

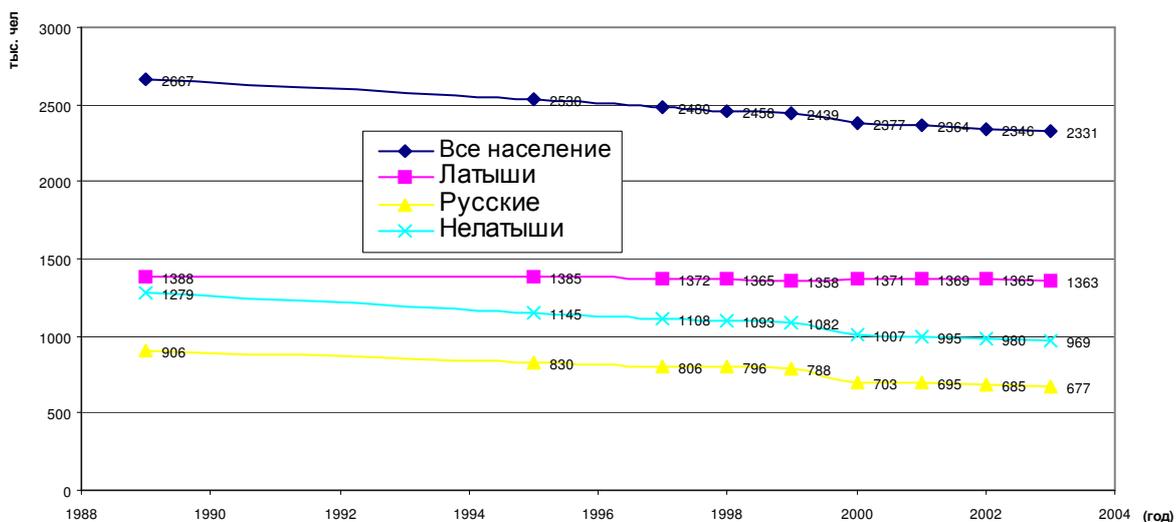


Рис.2. Изменение численности различных национальных групп (тыс. чел.)

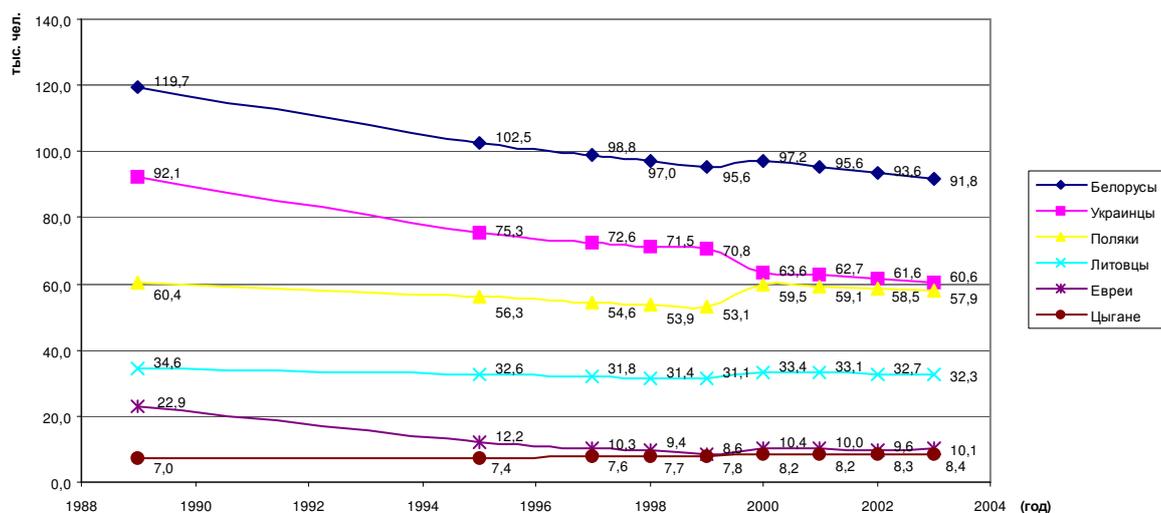
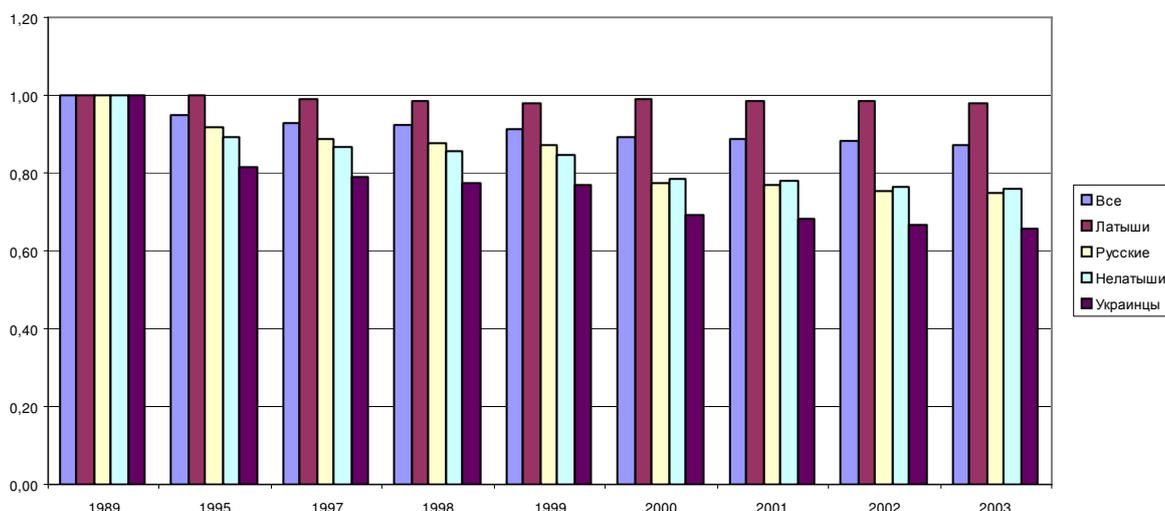


Рис.3. Относительное изменение численности различных национальных групп (по сравнению с состоянием на 1989 год)



Темпы естественной убыли, эмиграции и сальдо (в абсолютных и относительных единицах) для различных национальных групп представлены на рис. 4-6.

Рис.4. Причины убыли основных национальных групп (тыс.чел.)
 рождаемость и иммиграция показаны в верхней части шкалы; смертность и эмиграция - в нижней. Миграционные кривые (сплошные) показаны с 1995 года

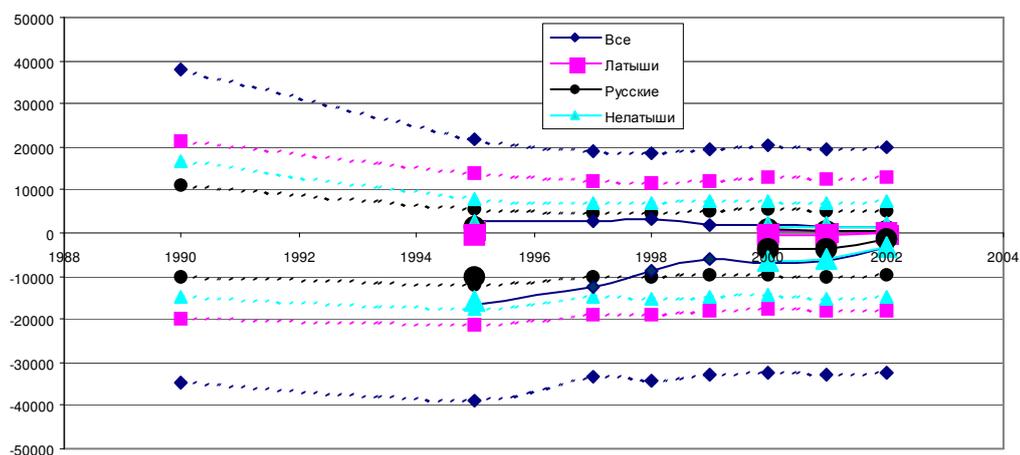
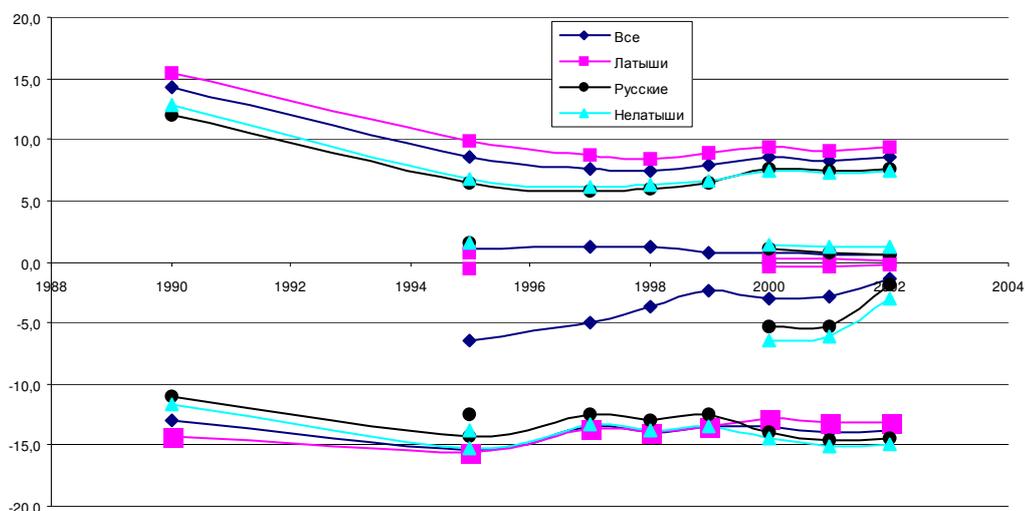
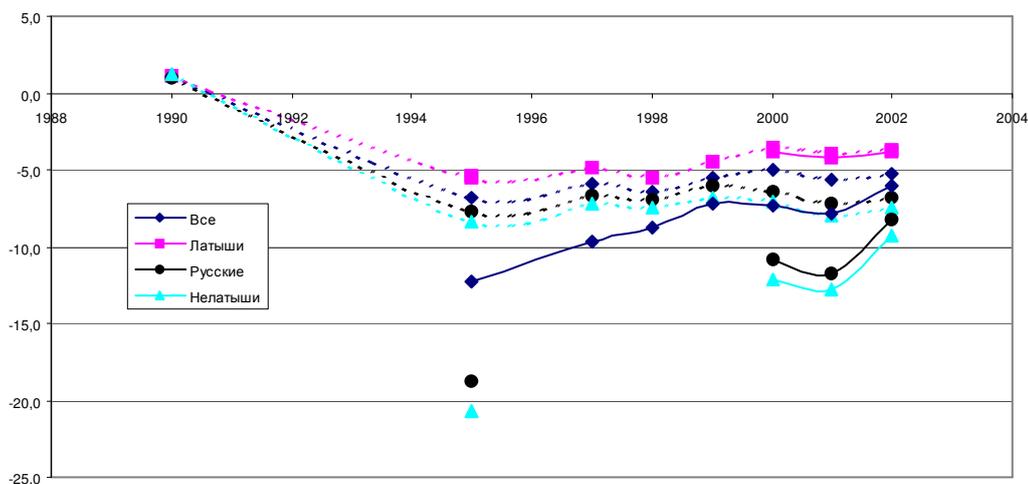


Рис.5. Причины убыли основных национальных групп (количество прибывших/убывших на тыс.чел.)



**Рис.6. Темпы убыли основных национальных групп (количество убывших на тыс.чел.).
Даны без учета(прерывистая кривая) и с учетом миграции.**



Общая для ряда постсоветских стран смена естественного прироста населения его естественной убылью произошла в Латвии крайне неравномерно. И если в 1990 году естественный прирост числа латышей и нелатышей был практически одинаков (1,11 и 1,22 на тысячу человек), то в 2001 году показатель естественной убыли этих категорий населения (3,97 и 7,93 на тысячу человек) различался ровно вдвое. Соответствующий показатель для Латвии в целом $-5,6$; русских $-7,2$; белорусов $-11,4$; украинцев $-6,7$; поляков $-10,1$; литовцев $-8,2$. Для иностранных

государств (2000 год): Россия – 6,6; Белоруссия - 4,1; Украина -7,6; Польша - +0,3; Литва – 1,3.

2. Дифференциация правового статуса соотечественников

По своему формальному, определенному латвийским законодательством правовому статусу соотечественники разделены на 4 группы:

- 1) граждане Латвии
- 2) неграждане Латвии
- 3) легально проживающие в Латвии иностранцы;
- 4) лица без определенного правового статуса (нелегалы)

Статус первой группы определяется законом ЛР «О гражданстве», второй – законом «О статусе тех граждан бывшего СССР, которые не имеют гражданства Латвии или другого государства», последних двух – в основном законом «Об иммиграции».

Все 3 низшие по статусу категории соотечественников не имеют права голоса даже на муниципальных выборах. Кроме того, в 2003 году выявлено 62 закона и подзаконных акта, устанавливающие преимущества для граждан в занятии ряда государственных и общественных должностей, работе по определенным профессиям, в бизнесе и социальной сфере.

Соотечественники из третьей группы, в отличие от неграждан, не имеют права членства в латвийских политических партиях, для них ограничен срок пребывания за границей и реальна угроза выдворения из страны за ряд законодательно установленных проступков. Установлена плата за переоформление подтверждения на их пребывание в Латвии. За подтверждение их личности документами ответственна не Латвия, а страна гражданства. По сравнению с негражданами они также не могут или ограничены в праве:

- 1) получать гарантированный государством студенческий кредит (Правила Кабинета министров Nr 219, 220 от 29.05.2001);
- 2) быть членами команды латвийского воздушного судна (закон «Об авиации» с поправками от 30.10.1997, давшими это право негражданам);
- 3) пользоваться льготами при ввозе некоторых личных вещей после годичного отсутствия в Латвии (Закон «О таможенном налоге» от 12.06.2003 года);
- 4) получать сертификат ветеринарной практики без дополнительной проверки (Правила Кабинета министров Nr 493 от 02.09.2003);
- 5) признания квалификации при получении образования за рубежом (закон «О регламентируемых профессиях и признании профессиональной квалификации» от 20.06.2001);
- 6) продажи земельных участков (закон «Об окончании земельной реформы в сельской местности» от 30.10.1997);

7) претендовать на признание находящегося в собственности корабля латвийским даже в случае, если он зарегистрирован в латвийском регистре (Морской кодекс от 29.05.2003);

8) воосоединяться с проживающими за пределами Латвии престарелыми родителями (закон «Об иммиграции» от 31.10.2002).

Движение вверх по «статусной» лестнице для большинства (но не для всех) соотечественников возможно, но сопряжено с рядом трудно выполнимых или морально неприемлемых условий. 10-летний опыт существования этого своеобразного статусного апартеида показывает, что возможностями повышения правового статуса сумела воспользоваться крайне незначительная часть соотечественников.

По данным Управления по делам гражданства и иммиграции (УДГМ) население Латвии на 1 июля 2003 года распределялось по правовому статусу следующим образом:

Таблица 3

Распределение населения Латвии по национальности и правовому статусу

	Граждане	Неграждане	Иностранцы	Всего	%
Латыши	1 356 143	2 660	905	1 359 708	58.5%
Нелатыши, в том ч:	441 344	491 659	31 472	964 475	41,50%
Литовцы	16 804	14 035	1 312	32 151	1.4%
Эстонцы	1 470	812	306	2 588	0.1%
Белоруссы	25 419	63 692	1 785	90 896	3.9%
Русские	323 233	330 536	19 107	672 876	29.0%
Украинцы	10 350	46 397	3 581	60 328	2.6%
Поляки	40 097	16 977	473	57 547	2.5%
Евреи	6 468	3 299	310	10 077	0.4%
Другие	17 503	15 911	4 598	38 012	1.6%
Всего	1 797 487	494 319	32 377	2 324 183	100.0%

При 41,5% нелатышей в составе населения, среди лиц, признанных гражданами страны и пользующихся избирательным правом их лишь 24,6% .

Среди соотечественников гражданами Латвии являются лишь 45,8%, статус негражданина имеют 51,0%, иностранцами и нелегалами являются 3.2% соотечественников. Среди неграждан соотечественниками являются 99,5%, в том числе этническими русскими – 66,9%. Среди иностранцев нелатыши составляют 97,2%, в том числе этнические русские – 59%

Расселение различных статусных групп соотечественников (данные переписи населения 2000 года) по основным регионам дано в прил.1.

Нелатыши составляют большинство населения в пяти крупнейших городах Латвии из семи, а в остальных двух – почти половину населения.

В сельской местности латыши концентрируются, в основном, в Латгалии: Даугавпилском, Краславском, Резекненском и Лудзенском районах. В Латгалии же число граждан – нелатышей превышает число неграждан.

Начало «статусному апартеиду» было положено Постановлением Верховного совета ЛР от 15.10.1991 «О восстановлении прав граждан и основных условиях натурализации». До этого все проживающие в Латвии граждане СССР были равны в своих правах, участвовали в референдуме (опросе) 03.03.1991 о независимости Латвии и в выборах самого Верховного совета.

Постановление предусматривало провести всеобщую регистрацию жителей. В качестве граждан Латвии предусматривалось (за небольшими исключениями) регистрировать лишь лиц, имевших гражданство довоенной Латвийской Республики и их потомков. Остальные постоянные жители (за редким исключением) по закону должны были получить отметку Регистра в советском паспорте, удостоверяющую их право беспрепятственно проживать в Латвии.

К концу официального срока регистрации ситуация сложилась следующим образом.

Таблица 4

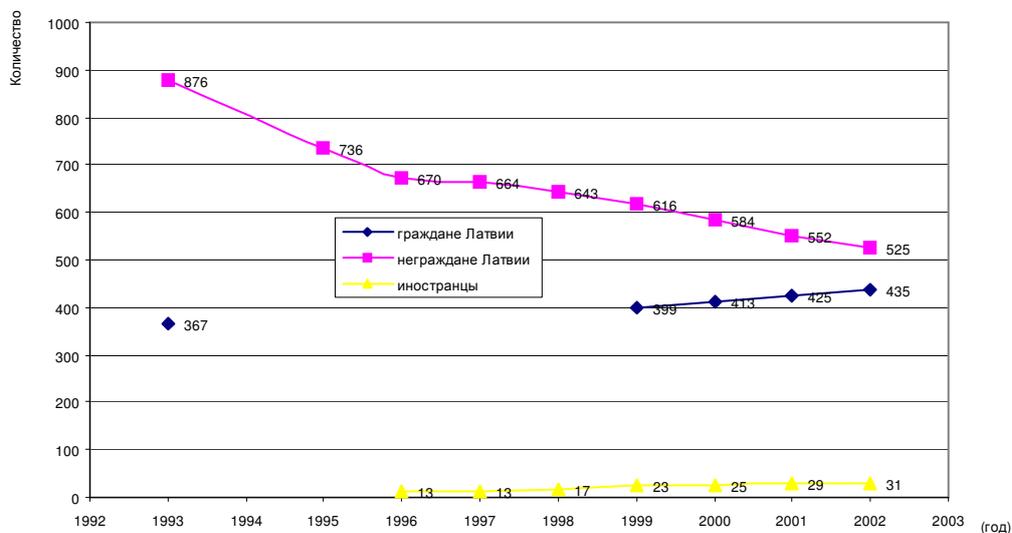
Распределение соотечественников по статусу в 1993 году

№	категория	тыс. человек	% от населения	% от соотечественников
1	граждане – нелатыши	367	14,1	29,5
2	зарегистрированные неграждане	715	27,4	57,5
3	незарегистрированные неграждане	161	6,2	13,0
	Всего	1243	47,7	100

При этом в графе 2 отражены лица, по статусу отнесенные ко 2 и 3 группам, в графе 3 – лица из 4 группы, т.е с правовым статусом нелегалов.

Изменение численности различных статусных групп соотечественников представлено на рис. 7

Рис.7. Изменение количества соотечественников с различным правовым статусом



Через 10 лет ситуация несколько изменилась.

Таблица 5

Распределение соотечественников по статусу в 2003 году

№	категория	тыс. человек	% от населения	% от соотечественников
1	граждане – нелатыши	441	19,0	45,8
2	неграждане	492	21,2	51,0
3	иностранцы	31	1,4	3,3
	Всего	964	41,5	100

Число соотечественников с высшим правовым статусом возросло лишь на 74 тыс. человек, а неблагоприятные категории сократились на 353 тыс. человек – в основном из-за вынужденной эмиграции и превышения смертности над рождаемостью.

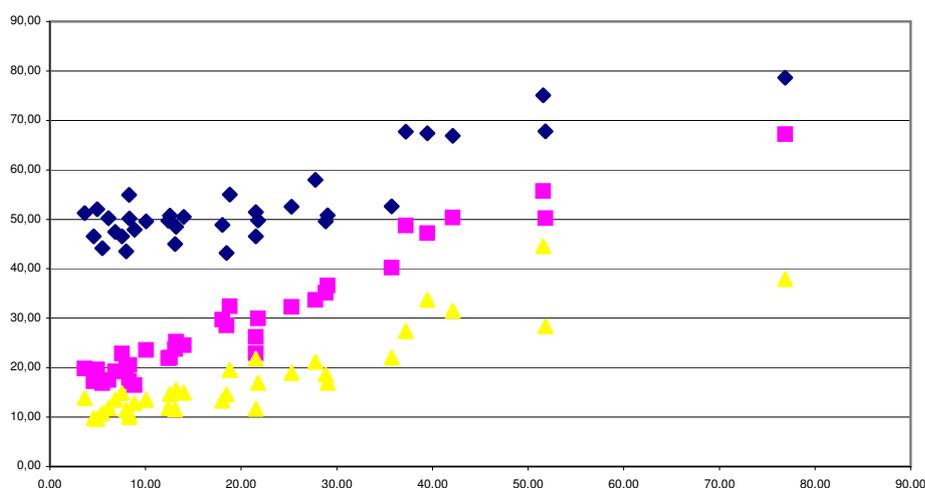
3. Граждане – нелатыши и процесс натурализации.

3.1. Использование политических прав

Граждане Латвии – нелатыши - формально пользуются теми же правами, что и граждане Латвии – представители титульной нации, в том числе правом баллотироваться и голосовать на выборах и референдумах. Проблемы, испытываемые ими в отношении использования родного языка и получения образования упомянуты в п. 1 и абсолютно идентичны проблемам, испытываемым остальными категориями соотечественников.

Интересно, что при 24,6% нелатышей среди граждан после парламентских выборов 2002 года в Сейме Латвии из 100 членов оказалось ровно 25 избранных по единому меньшинственному списку депутатов. Система выборов в Латвии – пропорциональная.

Особенности голосования избирателей - нелатышей (рис.8.) в региональном разрезе видны из результатов референдумов: 1998 (за либерализацию закона о гражданстве), 1999 (против ужесточения пенсионного законодательства) и 2003 года (против вступления Латвии в ЕС).



3.2. Действующее законодательство

Условия возвращения соотечественникам политических прав, которыми они обладали до 15 октября 1991 года (процесс натурализации), формально удовлетворяя требованиям международных правозащитных организаций, не допускают существенного прироста среди совокупности граждан доли граждан –нелатышей. Во всяком случае с 1993 по 2003 год эта доля возросла с 21,2 до 24,6%, т.е. всего лишь на 3,3%. Сама возможность приобретения гражданства ЛР возникла лишь с 1 февраля 1995 года, когда начало функционировать созданное с этой целью Управление натурализации (УН).

Возможности приобретения гражданства ЛР по признаку рождения на территории ЛР, могущие решить вопрос массового безгражданства в Латвии в течение одного поколения, крайне ограничены. Они касаются лишь тех детей неграждан, которые родились после 21 августа 1991 года. При этом от родителей требуется подача специального заявления и сбор определенных документов.

На 31 октября 2003 по этой доступной с 1 января 1999 года процедуре гражданство получили лишь 1248 детей. В 1999 году детей

неграждан, которые имели право приобрести гражданство путем регистрации, насчитывалось 18400 человек.

Гражданство путем регистрации могут приобрести также лица, окончившие полный курс основной или средней школы на латышском языке. Выпускники государственных школ, получившие частичное (и все сокращающееся по объему) образование на родном языке, никаких привелегий по получению гражданства не имеют. Гражданство путем регистрации получают этнические латыши и ливы, сироты, найденныши и некоторые другие, еще более экзотические категории. С 01.01.1999 по 31.10.2003 гражданство таким образом приобрели 4507 человек.

Дети до 15 лет имеют право приобрести гражданство ЛР вместе с одним из натурализующихся родителей. Таким образом гражданство в период с 1 февраля 1995 по 31 октября 2003 года приобрели 8993 ребенка.

По достижении возраста в 15 лет ребенок должен натурализоваться в общем порядке.

Условия натурализации изложены в законе «О гражданстве», а также нескольких подзаконных актах, определяющих порядок подачи заявлений, сдачи экзаменов и размеры госпошлины. Требования закона одинаковы как для иностранцев, приехавших в Латвию после достижения независимости, так и для местных уроженцев и их постоянно проживающих в Латвии потомков.

Статья 12 закона «О гражданстве» требует от претендента следующих условий:

- 1) пятилетний ценз оседлости;
- 2) знание латышского языка;
- 3) знание Конституции, государственного гимна и истории;
- 4) наличие легального источника доходов;
- 5) принесение клятвы на верность Латвии;
- 6) отказ от прежнего гражданства (если оно имеется)

Из этих условий сдерживают процесс натурализации, в основном, условия 2-4.

Необходимый уровень знания латышского языка определяется статьей 20 закона «О гражданстве» и включает следующие условия:

- 1) полное понимание информации бытового и официального характера;
- 2) свободный рассказ, разговор и ответы на вопросы по темам бытового характера;
- 3) беглое чтение и понимание любых инструкций, наставлений и других текстов бытового характера;
- 4) способность написать письменную работу на заданную комиссией бытовую тему.

Имеются определенные льготы для сдающих экзамен инвалидов и лиц старше 65 лет.

Необходимость сдачи экзамена по истории (который проходит, разумеется, на латышском языке) прямо противоречит вышеизложенным требованиям знания языка лишь на уровне бытового общения.

Исследование «На пути к гражданскому обществу» (2000 год) показало, что 81-82% опрошенных неграждан указывает на трудность экзаменов по языку и истории, как на основное препятствие на пути натурализации. Литература, рекомендованная для подготовки к экзамену по истории и соответствующие вопросы экзаменов содержат ряд неприемлемых для значительной части российских соотечественников положений. В частности, 33% опрошенных (2000 г.) считают процесс натурализации унижительным. А в ходе последнего опроса, проведенного УН (2003 г.) 34,2% неграждан заявили, что гражданство ЛР им следует присвоить автоматически, без каких – либо экзаменов и пошлин. При интерпретации различных выборочных опросов следует иметь тот факт, что в процессе всеобщей регистрации в Регистре жителей в 1992-1993 г. по данным УДГМ из 714980 зарегистрированных неграждан 637686 (89%!) официально изъявили желание стать гражданами Латвии.

По данным государственной службы занятости (на 1999 год), около 250 тысяч жителей Латвии трудоспособного возраста не имели работы. Официальный уровень безработицы в Латвии указывался на уровне около 10% или более 100 тысяч человек, имеющих статус безработного. Пособие по безработице могут получать лишь лица, имеющие статус безработного. Но и из них далеко не все получают пособие по безработице. С октября 1996 по май 1998 года действовало положение правил Кабинета министров о статусе безработного, по которому этот статус не предоставлялся безработным, не имеющим специальных удостоверений о знании латышского языка, кроме случаев, если они окончили латышскую школу.

Таким образом, значительная часть безработных в Латвии не получает пособие по безработице, лишена легальных источников средств существования и вследствие этого временно не вправе претендовать на натурализацию.

Кроме упомянутых выше, в статье 11 закона «О гражданстве» устанавливается ряд ограничений на круг претендентов. Наиболее существенными является пожизненный запрет на натурализацию для лиц:

- 1) выбравших Латвию местом жительства после демобилизации из вооруженных сил (в том числе и из внутренних войск) СССР в случае, если они призывались не из Латвии;

- 2) действующих против Латвийской Республики после 13 января 1991 года в составе ряда массовых организаций (КПСС, Интерфронт, Объединенный Совет трудовых коллективов, Организация ветеранов войны и труда), без суда запрещенных Верховным советом ЛР в августе 1991 года.

Ограничения распространяются на лиц, выбравших Латвию местом жительства до достижения независимости. И та, и другая категория лиц

насчитывала десятки тысяч человек. При этом ограничения применяются к членам организаций, легально действующим на территории Латвии в течении полугода ПОСЛЕ указанной в законе даты.

3.3. Эволюция законодательства и темпы натурализации

Эволюцию законодательства о гражданстве можно разделить на три этапа:

- 1) восстановление совокупности граждан по происхождению (с 15.10.1991 по 22.07.1994);
- 2) ограниченные возможности натурализации (с 22.07.1994 по 22.06.1998);
- 3) расширенные возможности натурализации (после 22.06.1998).

Соответствующие условные границы периодов проставлены по датам принятия соответствующих законодательных актов:

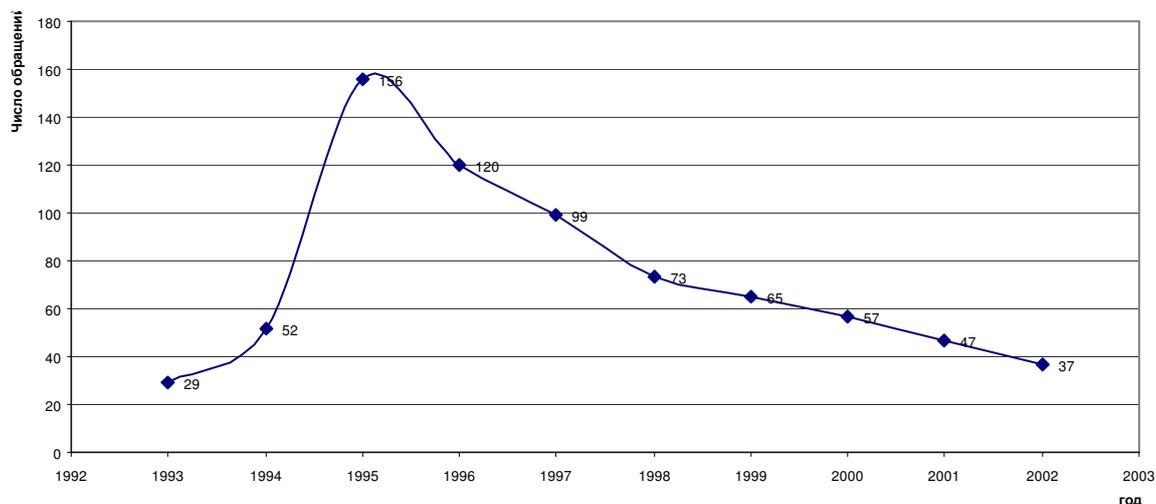
- 1) 15.10.1991 – Постановление «О восстановлении прав граждан ЛР и основных условиях натурализации»;
- 2) 22.07.1994 – закон «О гражданстве»;
- 3) 22.06.1998 – поправки к закону «О гражданстве».

В действительности новые возможности для соотечественников наступали лишь с вступлением в силу соответствующих подзаконных актов. А разрешение вопросов в порядке, предусмотренном законом, наступало с известным опозданием, связанным с сознательным невыполнением иммиграционными властями своих прямых обязанностей.

На первом этапе в качестве граждан регистрировались те соотечественники, которые могли документально доказать свою принадлежность или принадлежность своих предков к совокупности граждан довоенной Латвии.

Пик количества жалоб в ЛКПЧ по этому вопросу (рис.9) пришелся на 1995 год, когда официальная процедура регистрации граждан Латвии по происхождению уже давно завершилась. Обращения последних лет связаны уже преимущественно с проблемами, которые испытывают соотечественники в процессе натурализации.

Рис.9. Обращения в ЛКПЧ в связи с проблемами регистрации в качестве гражданина ЛР



Реально процедура натурализации (второй этап), предусмотренная законом «О гражданстве», началась лишь с 1 февраля 1995 года, когда стало возможным подать соответствующее заявление. Она существенно затруднялась возрастными «окнами». Лишь с 1 января 1996 года разрешалась подавать заявления всем (за исключением упомянутых выше ограничений) местным уроженцам в возрасте до 20 лет, с 1 января 1997 – в возрасте до 25 лет и т.д. Право на натурализацию без ограничения возраста и для лиц, не родившихся в Латвии, наступало в исходной редакции закона лишь с 1 января 2003 года.

Третий этап развития законодательства начался отнюдь не от избытка доброй воли властей. Еще в начале 1998 года правящим большинством Сейма были отклонены поправки к Закону о гражданстве, внесенные депутатами, представляющими национальные меньшинства. Предлагалось предоставить гражданство всем детям, родившимся на территории ЛР после 4 мая 1990 года, и отменить натурализационные «окна». Предложения оппозиции были основаны на требованиях Европейской Комиссии, которые Латвия должна была выполнить в 1998 году.

В результате последовавшего в марте – апреле 1998 года беспрецедентного давления на Латвию с Востока и Запада мнение правящих кругов радикально изменилось. 5 мая Кабинет министров одобрил а 22 июня Сейм принял изменения в Закон "О гражданстве", как отменяющие возрастные "окна" натурализации, так и предоставляющие гражданство родившимся в Латвии после 21 августа 1991 года детям неграждан по заявлению их родителей. Но в тот же день 36 (из 100)

депутатов Сейма обратились к президенту страны с конституционным требованием не подписывать эти изменения и вынести их на референдум..

В референдуме 3 октября приняли участие почти 70% всех избирателей. За отмену изменений к закону о гражданстве проголосовало 45% участников референдума и 52,5% против. Большинство латышей (не менее 60%) проголосовало на референдуме за отмену поправок и положительный результат был достигнут лишь по причине максимальной активности избирателей нелатышей. Поправки к закону в части отмены «окон» натурализации вступили в силу лишь 10 ноября 1998 года, а первым 14 несовершеннолетним детям неграждан гражданство было предоставлено лишь 10 мая 1999 года.

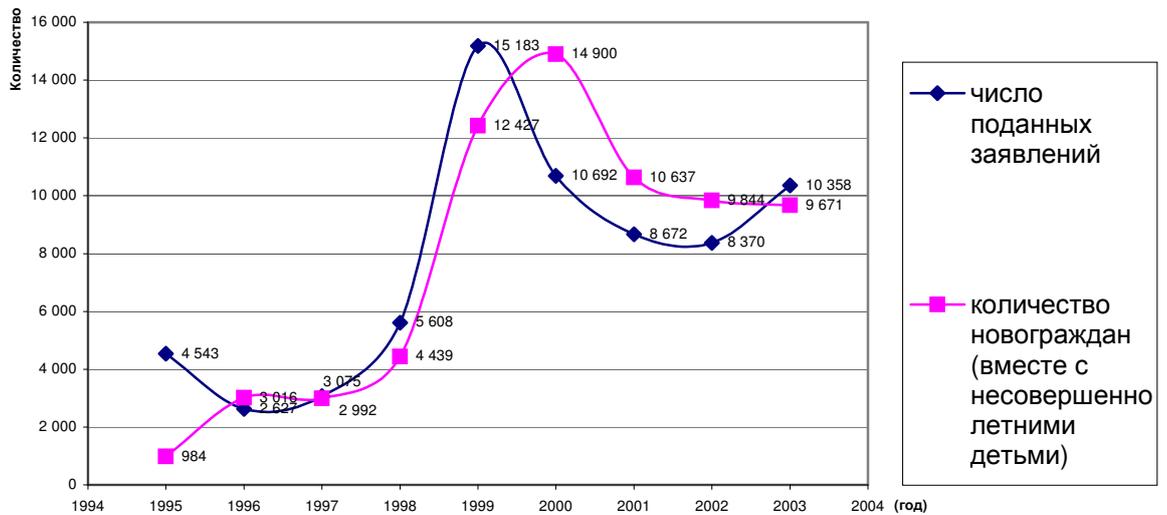
Несмотря на многочисленные предложения избранных меньшинствами депутатов дальнейшие изменения в закон не вносились. Проводились лишь косметические изменения подзаконных актов. Например, решением Кабинета министров от 29 августа 2000 года отменены льготы при натурализации пенсионерам, чье состояние здоровья соответствует признакам инвалидности. В 2001 году максимальная ставка пошлины за подачу заявления снизилась с 30 до 20 лат. Одновременно усложнились натурализационные экзамены по истории и Конституции Латвии – система тестов с выбором одного из предлагаемых ответов заменена на самостоятельный письменный ответ.

В целом доля лиц, пытающихся, но не могущих сдать натурализационные экзамены по латышскому языку в последние 4 года стабильна: от 18 до 23%. Для экзамена по истории и Конституции эта доля невелика, но непрерывно растет: с 1,1% в 1998 до 5,3% в 2003 году.

Процент лиц с высшим и средним образованием среди натурализуемых за последние 4 года колеблется в пределах 83-84%, в том числе с высшим – 30-39%. По данным переписи населения 2000 года эти показатели в среднем по стране (среди лиц 15 лет и старше) составляли соответственно 34,2 и 13,9%.

В целом темпы натурализации за весь период существования этого института приведены на следующем графике (рис.10)

Рис.10. Темпы приобретения гражданства ЛР в порядке натурализации



Пик подачи заявлений пришелся на 1999 год, когда были отменены «окна». Темпы прироста числа новограждан сдвинуты на год, что примерно соответствует длительности прохождения индивидуальной процедуры. Для 2003 года проведена экстраполяция по данным на 31 октября.

В первые 8 месяцев 2003 года темп подачи заявлений был рекордно низок – 763 заявления в месяц. Но уже в сентябре были поданы 1155 заявлений, а в октябре – 1371. Эксперты такой небывалый всплеск интереса к натурализации объясняют по разному: кто вступлением Латвии в Европейский Союз, кто улучшением рекламы бесплатных курсов латышского языка для натурализуемых. В 2003 году для этого впервые были выделены средства из госбюджета – 50000 лат. Запланированный на 2004 год бюджет УН впервые за время его существования оказался меньше бюджета предыдущего года. Финансирования бесплатных курсов в новом бюджете уже не было предусмотрено. Но курсы все таки будут, ибо в ноябре несколько западных стран изыскали возможность безвозмездно предоставить Латвии для этой цели около 300 тысяч долларов.

По данным УН (декабрь 2000) за 5 лет число неграждан сократилось на 181727 человек: с 735966 (16.10.1995) до 554239 (24.11.2000) со средними темпами в 36345 человек в год. Из них:

- эмигрировали – 41897 (23.1%)
- умерли – 50124 (27.6%)
- приняли гражданство других государств – 18526 (10.2%)
- приобрели гражданство Латвии – 61330 (33.7%), в том числе путем натурализации – 38000 (20.9%), регистрации – 23000 (12.6%)
- причины неизвестны - 9850 (5.3%).

Кроме лиц, «убывших по неизвестным причинам» в исследовании УДГМ не учитывается факт естественного прироста неграждан за счет рождения детей, наследующих статус родителей. При среднем коэффициенте рождаемости среди нелатышей за период с 1995 по 2000 год в 6,6 ребенка на 1000 человек в год таких могло бы появиться около 18000 (верхний предел, ибо не учитываются смешанные семьи, где ребенок получает статус гражданина при рождении). Таким образом, число умерших и эмигрировавших неграждан занижено почти на 1/3.. Тем не менее и имеющиеся данные не свидетельствуют о комфортности пребывания неграждан в стране.

При средней смертности среди нелатышей за этот период в 14 умерших на 1000 человек в год этот же показатель для неграждан равен 17,9, т.е больше на 30%. С 1996 по 2000 год по статистическим данным из Латвии эмигрировали 47064 человека. Следовательно, доля неграждан среди эмигрантов составила около 89% при 26% в составе всего населения.

Средние темпы убывания неграждан с 01.07.1999 по 01.07.2003 (по 6 временным интервалам) составляли 27838 человек в год. Из них 49,8% стали гражданами за счет натурализации или регистрации (соответственно, 11600 и 1509 человек в год). Темпы регистрации взяты средними за 4 последних года. С июля 2002 по июль 2003 г. число неграждан уменьшилось на 19979 человек (из них 54,8% за счет натурализации и регистрации).

Численность неграждан на середину расчетного периода была 534747, на конец – 494319 тысяч человек. Скорость ежегодной убыли неграждан составляет, соответственно: средняя за период – 52,1, в конце периода – 40,4 человека на тысячу. Если принять, что темпы сокращения популяции пропорциональны ее численности, то убывание численности описывается затухающей экспонентой, а период сокращения численности вдвое вычисляется по формуле: $t = \ln 2 / v$, где t – период (в годах), v – ежегодные относительные темпы убыли.

Соответственно, период сокращения численности неграждан вдвое по средним и современным темпам убыли составляет от 13 до 17 лет, вчетверо - соответственно от 26 до 34 лет.

Данный прогноз является оптимистическим, ибо темпы натурализации с учетом относительно высокого образовательного ценза могущих пройти эту процедуру и при неизменности закона «О гражданстве» должны неуклонно спадать. Резко снизились и темпы эмиграции: 33646 человек ежегодно за период 1991-1995, 12828 - в 1996, 6602 – в 2001, 3262 – в 2002.

Нижний предел ежегодной скорости убыли неграждан оценим исходя из причин их убывания, не связанных с принятием в гражданство: $40,4 * (1 - 0,548) = 18,3$ человека на тысячу. При таких темпах убыли число неграждан сократится вдвое к 2041 году.

4. Неграждане

4.1. Общая характеристика

Статус негражданина Латвии получили, в подавляющем большинстве, те лица, которые поселились в Латвии в период ее нахождения в составе СССР (1940-1991 гг.), а также их родившиеся преимущественно в Латвии потомки во всех поколениях. Таким образом на данный момент стаж проживания сегодняшнего негражданина в Латвии ограничивается снизу 12 годами или его возрастом.

Общее число неграждан на 1 июля 2003 года (494319) и их распределение по этническому составу дано выше в табл.3. Общедоступных статистических данных по степени формальной связи неграждан с Латвией не обнаружено. Но исходя из сопоставления данных УДГМ (см.табл.3) и данных переписи населения 2000 года (количество лиц различной этнической принадлежности, родившихся в Латвии) можно оценить, что доля местных уроженцев среди неграждан составляет около 36% (у этнических русских – 41%, белорусов и украинцев – 25%).

В специальном отчете УН (ноябрь 2000 года) отмечено, что среди 36420 претендентов 18370 (или 50%) родились в Латвии (в 2000 – 5429 из 9927, или 55%). Из подавших заявления в 2000 году прожили в Латвии менее 30 лет 5684 или 57.3% заявителей. Но из них только 1770 (или 17.8% общего числа заявителей 2000 года) родились вне Латвии. То есть, совместному условию рождения в Латвии или 30_летнего (!) ценза оседлости удовлетворяло 82,2% претендентов.

50% неграждан проживают в Риге, еще 23,3% - в других крупных городах (прил.1).

Интегрирующая характеристика правового положения неграждан может быть дана следующим образом. Средние темпы убыли неграждан за счет причин, не связанных с получением гражданства Латвии, за четыре последних года составили 13975 человек в год. Прирост числа иностранцев (предположительно, за счет принятия негражданами иностранного гражданства) был на среднем уровне в 1975 человек в год. Число покинувших Латвию в 2001 году – 6602 человека (и далеко не все из них - неграждане). Таким образом, естественную убыль неграждан можно заведомо заниженно оценить в 5398 человек в год при их численности на середину расчетного периода в 534747 человек. Таким образом коэффициент естественной убыли неграждан – 10,1 на тысячу. Соответствующий интегрирующий показатель «комфортности жизни» составляет 3,97 для латышей и 7,93 для нелатышей в целом. Делая выводы из этих демографических показателей, следует, однако, иметь в виду, что в семье, где лишь один из супругов является негражданином, новорожденные дети получают статус гражданина автоматически.

4.2. Правовой статус неграждан

Основы правового статуса неграждан определены в законе «О статусе тех граждан бывшего СССР, которые не имеют гражданства Латвии или гражданства других государств».

Субъектами закона являются живущие в Латвии и находящиеся во временном отсутствии граждане бывшего СССР и их дети, которые одновременно удовлетворяют следующим условиям:

- 1) 1 июля 1992 года (дата вступления в силу латвийского иммиграционного законодательства) они, независимо от статуса указанной в прописке жилой площади, были прописаны на территории Латвии или их последним зарегистрированным местом жительства до 1 июля 1992 года была Латвия, или приговором суда констатирован факт, что они до указанной даты непрерывно в течение 10 лет проживали в Латвии;
- 2) они не являются гражданами Латвии;
- 3) они не являются и не являлись гражданами других государств.

Из каждого правила есть свое исключение. К субъектам закона, удовлетворяющих всем выше сформулированным требованиям, не относятся следующие категории лиц:

1) военные специалисты и командированный гражданский персонал для обеспечения функционирования и демонтажа находящихся в Латвии военных объектов Российской Федерации;

2) уволившиеся с военной службы после 28 января 1992 года (дата перенятия под юрисдикцию России войск ПРИБВО), если они не были призваны на службу из Латвии или не являются членами семей граждан Латвии;

3) супруги упомянутых выше лиц и живущие вместе с ними члены их семьи – дети и другие находящиеся на обеспечении лица – если эти лица появились в Латвии в связи со службой военнослужащего, независимо от того, когда эти лица въехали в Латвию;

4) получившие компенсацию за выезд на постоянное место жительства за границу, независимо от учреждения, выплатившего компенсацию;

5) после 1 июля 1992 года бессрочно прописанные по месту жительства в странах СНГ.

Субъект закона имеет право на особый документ – фиолетовый «паспорт негражданина» - отличающийся даже по цвету от синего паспорта гражданина ЛР. Латвия [что предусмотрено другими нормативными актами], тем не менее, заботится о признании этого документа за ее пределами и оказывает негражданам консульскую помощь наравне с гражданами.

Негражданин пользуется правами человека (но не гражданина), гарантируемыми Конституцией. Кроме этого, он имеет право в рамках закона развивать свою культуру и использовать родной язык. Он также не может быть выдворен из Латвии иначе, как в установленном законом порядке (который, к счастью, так и не установлен).

Зато установлена специальная процедура лишения статуса негражданина, выполнение которой Кабинетом министров доверено УДГМ. Статус может быть аннулирован, если выясняется, что лицо не соответствует приведенным выше требованиям к субъектам закона или для получения статуса дало о себе осознанно неверные сведения. А также в случаях, когда лицо получило какое – либо гражданство или без специального разрешения служит в определенных учреждениях зарубежных государств.

Решение о лишении негражданина своего статуса, будучи своевременно обжалованным, вступает в силу лишь после соответствующего приговора суда.

Как уже упоминалось в пункте 2, статус негражданина существенно выше статуса иностранца с постоянным видом на жительство. Что же касается различий в правах граждан и неграждан, то они, к сожалению, устанавливаются не только Конституцией.

4.3. Различия в правах граждан и неграждан.

Конституция (Сатверсме ЛР) относит к правам граждан:

- 1) активное и пассивное избирательное право на парламентских и президентских выборах (ст.8,9,37);
- 2) участие в референдумах (ст.80);
- 3) невыдачу иностранным государствам (ст. 98);
- 4) доступ к государственной службе (ст. 101);
- 5) участие в местных выборах (ст. 101).

Эти статьи Сатверсме не носят ограничительного (право принадлежит исключительно гражданам) характера. Конкретные ограничения для неграждан, далеко выходящие за рамки, косвенно установленные в Сатверсме, имеются в законодательных и нормативных актах, решениях самоуправлений и общественных организаций, заключенных Латвией международных договорах (прил.2,3). Из 62 отслеженных различий в правах граждан и неграждан 16 касаются ограничений для работы в государственных учреждениях, 8 – работы в частном секторе, 9 – участия в общественной деятельности, 9 – прав собственности, 5 – сферы бизнеса, 3 – преференций для граждан в социальной сфере, 12 – различий в других правах.

Ограничения для неграждан работать в государственных учреждениях, распространяется, как правило, не только на занятие руководящих должностей, но и на право работы в роли рядовых

исполнителей. Введение таких ограничений обычно сопровождается установлением в законе переходного периода, позволяющего персоналу, не удовлетворяющему новым требованиям, найти себе другую работу.

В значительной части случаев ограничения на тот или иной вид деятельности, введенные для неграждан, вводятся и для отдельных категорий граждан – душевнобольных, наркоманов, уголовников, членов запрещенных и террористических организаций.

Из оставшихся к настоящему времени ограничений в социальной сфере наиболее болезненной является дискриминация в учете накопленного до 1991 года трудового стажа за пределами Латвии. В некоторых случаях это различие компенсировано в двухсторонних договорах (с Литвой, Эстонией и Украиной).

Наиболее болезненным для неграждан ограничением, устанавливаемым международными договорами, является необходимость получения виз для въезда в подавляющее большинство стран, в которые граждане Латвии могут въехать без визы. Это различие частично компенсировано негражданам преференциями (постепенно сокращающимися) при въезде в Российскую Федерацию и республику Беларусь.

4.4. Положение неграждан до законодательного урегулирования их правового статуса

Инструментом для выполнения Постановления ВС ЛР «О восстановлении прав граждан и основных условиях натурализации» (см.п.2), предусматривающего разделение населения страны на ее граждан и просто «постоянных жителей», была выбрана всеобщая регистрация в Регистре жителей. 11 декабря 1991 года был принят закон «О регистре жителей», предусматривающий (ст.11) включать в Регистр «лиц, родившихся на территории Латвийской Республики или въехавших в Латвию [за исключением] иностранцев, пользующихся специальной международной правовой защитой». О том, в качестве кого регистрировать лиц, не подпадающих 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»». 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 договора». На такой зыбкой законодательной основе и зависли на три года около 70% проживавших тогда в Латвии нелатышей или 1/3 населения страны.

Положение усугубил и пункт 2 Постановления, гласящий, что ст.11 внешне демократичного закона «О регистре жителей» «не применяется в отношении действующих военнослужащих временно размещенных на территории ЛР вооруженных сил СССР и к лицам, прописанным в ... воинских частях». Сформированный из особо пламенных «патриотов» для исполнения законов «О регистре...» и «О въезде и пребывании...» Департамент по делам гражданства и иммиграции (ДГИ) тут же распространил ограничения в регистрации на всех бывших военнослужащих и их родственников; стал творчески интерпретировать понятие «воинская часть», включая в него все дома, в изобилии построенные когда – то ПриБВО в самых разных концах Риги и других городов Латвии. Творчески интерпретировалась и освященная законодателями зависимость правового статуса человека от статуса занимаемого им жилья. В регистрации стали отказывать лицам, постоянно прописанным в общежитиях и морьякам, прописанным «по отделу кадров».

В дальнейшем руководство Латвии делало двусмысленные шаги как в направлении ДГИ, так и в сторону более рационального толкования хоть и дискриминационных, но содержащих элементы правовой защиты дискриминируемой части населения законов.

К примеру, с интервалом в неделю, 7 и 14 апреля 1993 года, изданы два Постановления Совета министров ЛР, касающихся вопросов прописки. Второе отличается от первого в основном тем, что в нем было, наконец определено, чем постоянная прописка отличается от временной: с указанием или без указания срока. Такая дефиниция позволила решить не в пользу ДГИ вопрос о регистрации жителей общежитий.

Постановление ВС ЛР «О выдаче срочных видов на жительство лицам, находящимся в ЛР в связи со временной дислокацией вооруженных сил РФ в ЛР» (июнь 1993) уточнило отношение к семьям военнослужащих. Круг нежелательных лиц ограничился теми, кто уволился в запас после 4 мая 1990 года (день принятия декларации «О независимости»), если они призывались не из Латвии и не являются членами семей граждан ЛР. Зато к персонам *non - grata* оказались причисленными их супруги (в том числе и разведенные, если они не вступили в другой брак), а также живущие с ними члены их семей независимо от их возраста, если эти лица появились

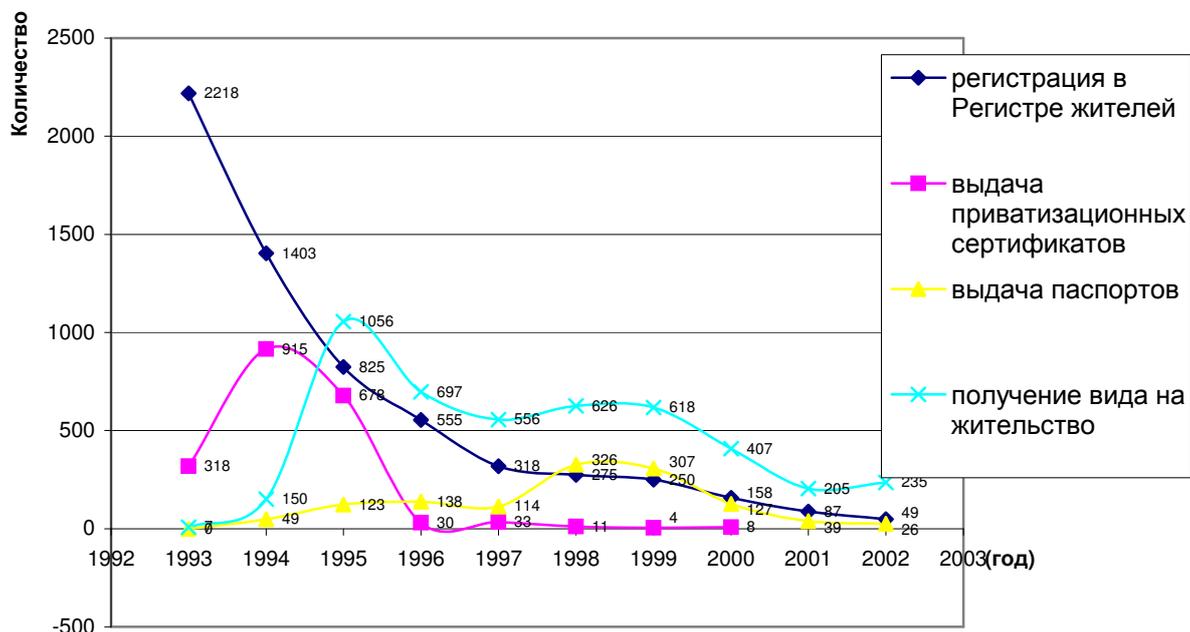
в Латвии в связи с прибытием военнослужащего независимо от срока этого прибытия. В Постановлении «к лицам, находящимся..» по – прежнему оказались причислены «гражданские лица, прописанные в воинских частях вооруженных сил Российской Федерации (СССР)». Последнее дало, к примеру, определенное основание к появлению в центрах жилых кварталов Риги «инспекций» с автоматчиками и овчарками.

В этих условиях с 10 декабря 1992 года ЛКПЧ стал оказывать правовые консультации населению, в основном, по вопросам, связанным с регистрацией в Регистре жителей. На один из первых таких приемов, организованный депутатами – членами ЛКПЧ в здании Рижской думы одновременно пришли около 2000 человек, полностью парализовав работу самоуправления. Всего ДГИ (в настоящее время - УДГМ) были четырежды доверены проблемы, связанные с массовой регистрацией лиц, преимущественно принадлежащих к соотечественникам:

- 1) регистрация в Регистре жителей (1991-1993);
- 2) выдача приватизационных сертификатов - аналога ваучеров (1994-1995);
- 3) выдача паспортов неграждан (1994-1998);
- 4) выдача видов на жительство (с 1992)

Статистика обращений поименно зафиксированных лиц на индивидуальных приемах в ЛКПЧ, обратившихся с жалобами по той или иной проблеме, показана на рис.11.

Рис.11. Обращения в ЛКПЧ, связанные с проблемами, возникающими при массовой регистрации населения



Как правило, ряд обращений в ЛКПЧ имеет место через длительные промежутки времени после истечения официального срока разрешения проблемы. К примеру, некоторые особо невезучие соотечественники тщетно пытаются реализовать свое право на регистрацию в Регистре жителей до сих пор.

С февраля 1995 года в ЛКПЧ существует компьютерная регистрация лиц, которым оказана правовая помощь. Результаты обобщения причин обращения, связанные с регистрацией в Регистре жителей, приведены в таблице.

Таблица 6
Статистика приемов по проблемам регистрации в Регистре жителей

код/год	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
100				6	35	8	4	4
101	98	10	4	1				
102	81	29	15	19	3		2	
103	116	48	24	15	5	3	6	1
104	60	67	42	12	8	4	6	4
105	1	22	26	30	11	14	3	2
106	2	2	8	10	1	3	3	2
107	6	1	5	2	1		2	
108	188	133	35	33	18	9	6	2
109	107	158	97	127	122	104	39	24

Коды причины обращения следующие:

100 - отказ в признании субъектом закона "О статусе граждан бывшего СССР (введен в 1998 году);

101-108 – отказ в регистрации в Регистре жителей под следующими предложениями:

- 101 – проживание в доме КЭЧ (построенном воинской частью)
 - 102 - проживания в общежитиях или служебных гостиницах
 - 103 - военной службы в Вооруженных силах бывшего СССР или РФ
 - 104 - принадлежности в прошлом к семье бывшего военнослужащего
 - 105 - отсутствия пост. прописки в Латвии на 1.07.92 при ее наличии ранее
 - 106 - прописки по отделу кадров
 - 107 - освобождения из мест лишения свободы
 - 108 - под другим предлогом
- 109 - аннулирование или угроза аннулирования отметки Регистра жителей
110 - консультация по поводу права на регистрацию в Регистре жителей

Масштабы массового отказа в регистрации приведены выше в табл.3. Проблема нашла разрешение лишь после подачи тысяч инициированных ЛКПЧ индивидуальных исков в суд и оценки иностранными наблюдателями факта наличия сотен не исполняющихся судебных решений в пользу пострадавших.

4.5. Эволюция законодательства о негражданах.

Принятый лишь 12 апреля 1995 года при деятельном участии постоянной миссии ОБСЕ в Латвии закон «О статусе тех граждан бывшего СССР, которые не имеют гражданства Латвии или гражданства других государств» в значительной степени урегулировал тот правовой хаос, который, видимо, и явился основной причиной массовой эмиграции соотечественников из Латвии.

В круг субъектов закона (см. п.4.2.) попали как жители общежитий («независимо от статуса жилой площади»), так и бывшие военнослужащие вместе с членами семей, демобилизованные уже не до 04.05.1990, а до 28.01.1992 года. Положение жильцов КЭЧевских домов специально учтено в части 3 статьи 8: «виды на жительство аннулируются лицам, которые не являются уволенными военнослужащими РФ и членами их семей, но которые постоянно проживали в бывших жилых помещениях эксплуатационных частей вооруженных сил РФ (СССР).. и сведения о них включаются в Регистр жителей»

В первоначальной редакции закона его субъектами признавались лишь те «живущие в Латвии и находящиеся во временном отсутствии лица..., которые ДО 1 июля жили и были без указания срока, независимо от статуса жилой площади, прописаны на территории Латвии.. и их несовершеннолетние дети.». В течении последующих трех лет, сопровождавшихся выдачей сотен распоряжений о выдворении из Латвии и десятками судебных процессов, было экспериментально доказано, что эта искусственная юридическая конструкция не является

всеохватывающей. Лишь 27 августа 1998 года в закон были внесены изменения (см. п.4.2.), позволяющие причислить к его субъектам также лиц, «последним зарегистрированным местом жительства [которых] до 1 июля 1992 года была Латвия, или приговором суда констатирован факт, что они до указанной даты непрерывно в течение 10 лет проживали в Латвии».

В то же время не прекращаются попытки сузить круг субъектов закона со вполне понятными для попавших «под обрезание» лиц последствиями.

Первая попытка сделана изменениями к закону от 18.06.1997 года. В закон были включены ограничения для лиц, получивших компенсацию за выезд из Латвии (см.п.4.2.).

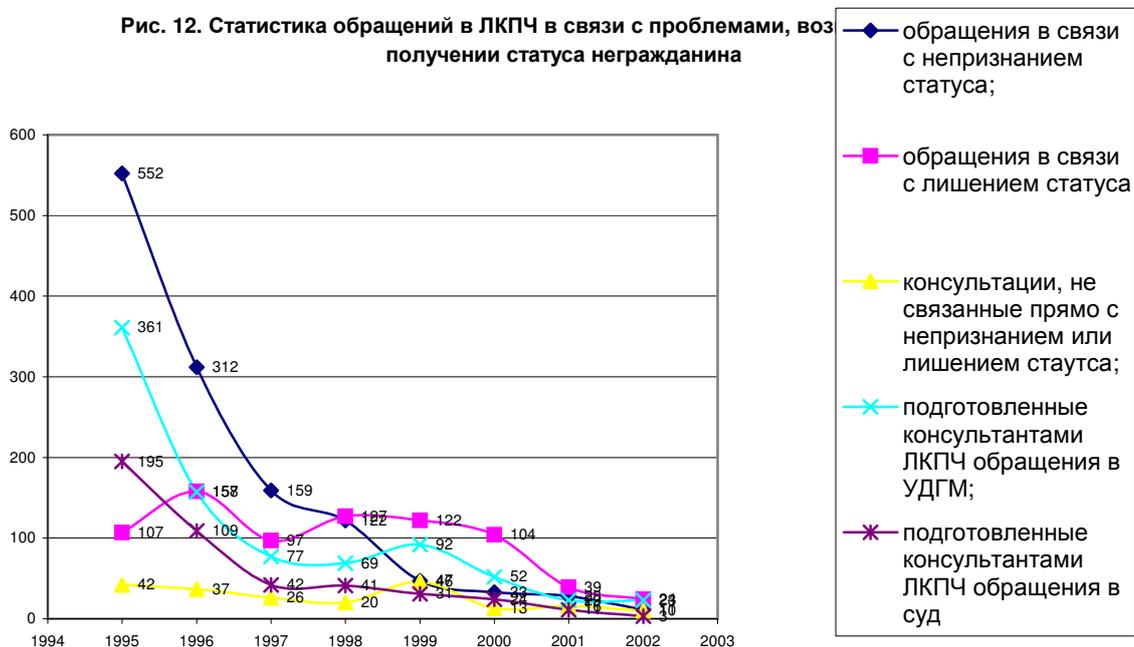
Поправками от 27.08.1998 из субъектов закона исключены лица, в силу тех или иных причин получившие постоянную прописку на территории СНГ (см.п.4.2.). Кроме того, формулировка «они не являются гражданами других государств» заменена на «они не являются и не являлись», что сделало статус негражданина невозобновляемым в случае временного приобретения гражданства другого государства (например, по факту прописки давно не проживающего там человека на момент принятия республикой прежнего пребывания нулевого варианта гражданства).

И, наконец, пока не принятым Сеймом законопроектом от 25.09.2003 предполагается исключить из числа субъектов закона лиц, получивших постоянный вид на жительство в любой стране. Во всех случаях ухудшающим правовой статус лиц поправкам придается обратная сила, они способствуют увеличению числа апатридов и, по существу, приводят к их коллективной высылке из страны.

УДГМ на свой страх и риск изыскивал конкретных лиц, не подпадающих под полученный ими статус, и в административном порядке их этого статуса лишал. При этом в процессе многолетнего судебного обжалования решений УДГМ «лишенцы» находились на положении нелегалов. Лишь поправками от 30.03.2000 года было установлено, за что именно (кроме нескольких иных причин перечислены все упомянутые выше ограничения закона) и каким образом можно лишать негражданина его статуса. Решение вопроса было доверено суду, но лишь до изменений в законе от 14.09.2000, возвращающих к административному решению вопроса с одним лишь исключением: в случае, если лицо обжаловало решение УДГМ в суд, его статус сохраняется до окончания судебного процесса. Правда, законопроектом от 25.09.2003 года эту защищающую неграждан правовую норму предполагается аннулировать.

С 01.12.2001 по 01.12.2002 УДГМ возбудил 431 административное дело о лишении статуса негражданина. Правда лишь 122 из них исполнены. В период с марта по декабрь 2001 статус негражданина отнят у 158 человек.

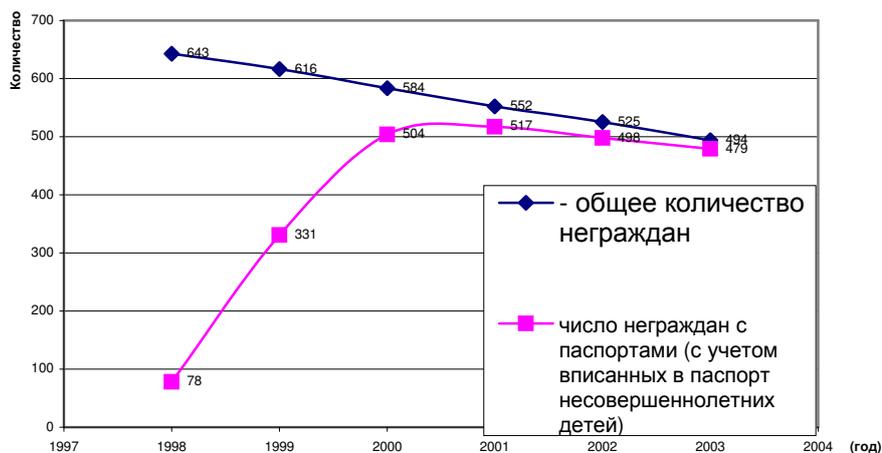
Статистика обращений в ЛКПЧ по проблеме признания статуса негражданина (рис.12) показывает, что с 1998 года проблема лишения статуса негражданина стала актуальней проблемой его получения.



На 1998 год пришелся пик очередной массовой проверки неграждан, связанной с выдачей им паспортов. Паспорта неграждан, позволяющие их обладателям относительно свободно перемещаться за пределами страны, начали выдаваться лишь в апреле 1997 года. Тем не менее, имеющиеся у подавляющего большинства (80%) неграждан в качестве единственного удостоверяющего личность документа внутренние паспорта бывшего СССР уже с 01.01.1998 были по инициативе латвийской стороны объявлены негодными для выезда, а с 01.07.1998 и для въезда в Латвию. Срок действия загранпаспортов бывшего СССР, выдававшихся ранее негражданам для поездок на Запад, заканчивался с 01.01.1998 (для выезда, за исключением выезда в страны СНГ) до 01.01.1999 (для въезда).

Процесс паспортизации неграждан для подавляющего большинства из них завершился лишь в 2000 году (рис.13).

Рис.13. Темпы выдачи паспортов неграждан



Срок действия внутренних паспортов бывшего СССР на территории Латвии закончился 31.10.2000 года. По данным УДГМ на 2003 год их не обменяли на новые документы примерно 15000 неграждан и 8000 граждан Латвии.

В первоначальной редакции закона вопросам въезда и выезда было посвящено специальное положение, гарантирующее субъектам закона право: «свободно выбрать место жительства в Латвии, свободно выезжать из Латвии и возвращаться в Латвию» но с оговоркой, что за лицом «в установленном законом порядке сохраняется постоянное место жительства». Оговорка была исключена из закона поправками от 27.08.1998. А поправками от 30.03.2000 были убраны все упоминания о свободе въезда – выезда, к тому времени внесенные в Конституцию. Законопроектом от 25.09.2003 предлагается включить требование о том, что у негражданина «основным местом жительства является Латвийская Республика» в ту часть закона, которая определяет круг его субъектов. Никакой расшифровки понятия «основное место жительства» не предлагается, что может привести к ограничению свободы передвижения неграждан по произволу исполнительной власти.

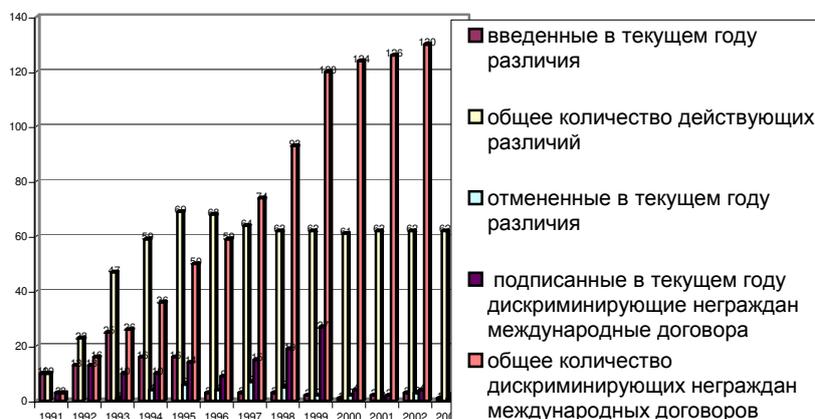
Еще одно ограничение для неграждан, вводимое законопроектом от 25.09.2003 года – проблема регистрации новорожденных детей. В действующей редакции закона этот вопрос прямо не затронут и в спорных случаях можно апеллировать к новому закону «О регистре жителей». Статья 11 этого закона регулирует вопрос о статусе новорожденного в случаях, «которые не регулируются другими законами». При этом, если один из родителей - негражданин, а второй – иностранец, статус ребенка определяется по их взаимному соглашению.

Законопроектом предлагается определить, что статус негражданина наследуют новорожденные дети, у которых или оба родители – неграждане, или один из них – негражданин, а второй – апатрид. По

умолчанию в упомянутом выше случае ребенок приобретает более низкий статус иностранца.

В первоначальной редакции закона «институциям, осуществляющим государственную власть и государственное управление» вменялось в обязанность «не допускать ограничения [прав неграждан] в законах, правилах, инструкциях, распоряжениях и других актах, изданных институциями государства и самоуправлений». К моменту принятия закона число различий в правах граждан и неграждан как раз достигло максимума (рис.14), в 1996-1998 гг. начало незначительно сокращаться, а затем стабилизировалось почти на максимально достигнутом уровне. Эта существенная оговорка, препятствовавшая произвольному ограничению прав неграждан, была из закона исключена поправкой от 30.03.2000 года.

Рис.14. Число различий в правах граждан и неграждан



Перечень тех 36 различий в правах граждан и неграждан, которые в период с 1993 по 2003 год были устранены, дан в прил.4.

Процесс устранения различий не носит целенаправленного характера.

В значительной части случаев сокращение списка различий сводилось не к повышению статуса неграждан, а к упразднению тех или иных видов помощи или преференций для граждан.

В случаях связанных с приватизацией различных объектов госсобственности и учреждения коммерческих структур различия были отменены только при практическом завершении соответствующих процессов.

Следует также учесть, что сам по себе процесс введения различий на уровне законов и нормативных актов самоуправлений воспринимался чиновниками на местах, как своего рода индульгенция на нарушение и тех законодательных норм, которые права неграждан защищали.

Например, по данным департамента приватизации на март 1998 года 86.4% сертификатов за прожитое в Латвии время было выдано гражданам, 13.6% - негражданам. То есть, на долю негражданина их пришлось в

среднем в 2.8 раза меньше. Каждый восьмой негражданин (3.5% жителей страны) не получил сертификаты вообще. Основным инструментом дискриминации явилось в этом случае незаконное сокращение фиксируемого ДГИ стажа проживания неграждан в Латвии путем преднамеренного искажения сведений, заносимых в Регистр жителей. Соответственно нужно относиться и к тем ограничениям, которые требуют от неграждан для реализации того или иного права определенной продолжительности проживания в Латвии. По этому поводу в ЛКПЧ в 1993-1995 гг. было зафиксировано почти 2000 обращений.

Различию в правах граждан и неграждан на получение статуса политически репрессированного лица была придана обратная сила. Ранее выданные удостоверения политрепрессированных, предусматривающие для их обладателей существенные социальные льготы, были аннулированы. На практике муниципальные власти в массовом порядке противозаконно отказывали в регистрации в качестве политически репрессированного почти любому негражданину (а для репрессированных от нацистского режима – и гражданину). С момента ввода в действие закона и по 1 января 2001 года в ЛКПЧ зарегистрировано 699 обращений по этому поводу, в 2000 году – 183, в 2001 – 108, в 2002 – 68.

В двух случаях зафиксировано восстановление ранее упраздненных различий. О первом – различии в порядке лишения гражданина и негражданина своего статуса – говорилось выше. Второе – запрет для неграждан заниматься пожаротушением – в результате давления недоумевающих международных правозащитных структур было отменено в 1997 году и тихо восстановлено в 2002.

За первые три года нового тысячелетия были отменены пять различий и введены шесть новых. Появилась и новая тенденция – дискриминировать неграждан по сравнению не только с гражданами Латвии, но и с настоящими иностранцами – гражданами Европейского союза. Кроме упомянутых в прил.2 законов «О фармацевтии» и «Об обороте оружия» такие различия уже введены и в закон "О приватизации земли в сельской местности". В стадии рассмотрения в Сейме находятся поправки к закону «Об охранной деятельности» и законопроект «О выборах в Европейский парламент».

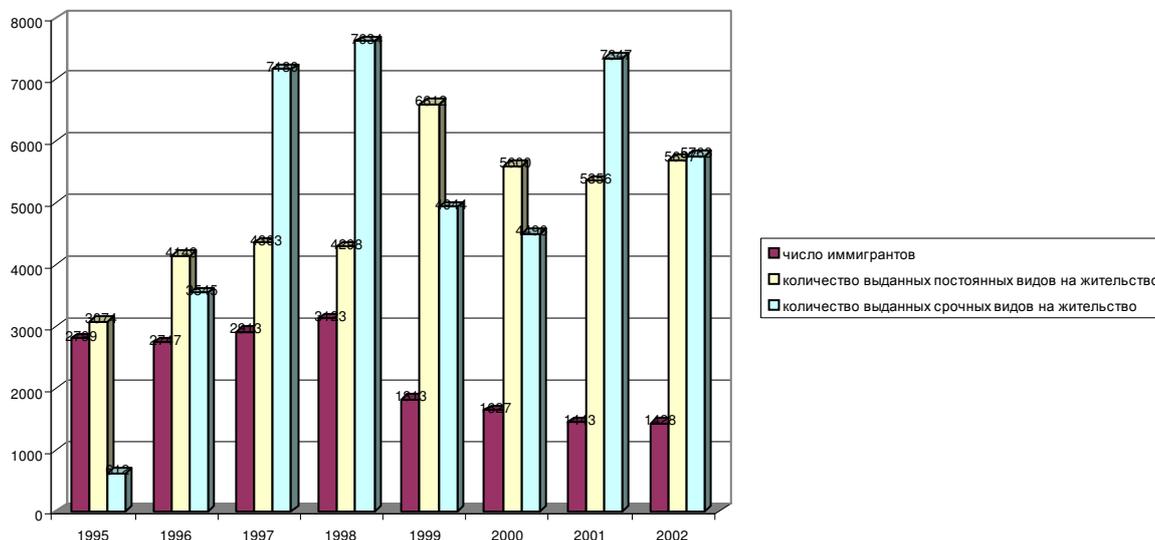
5. Иностранцы, нелегалы, воссоединение семей

5.1. Общая характеристика

Подавляющее большинство проживающих в Латвии граждан других государств – это постоянные жители Латвии на период до достижения независимости и их потомки. Во всяком случае, если совместить данные государственной статистики и УДГМ, видно, что количество ежегодно

выдаваемых УДГМ как постоянных, так и срочных видов на жительство значительно превышает ежегодное число иммигрантов (рис.15).

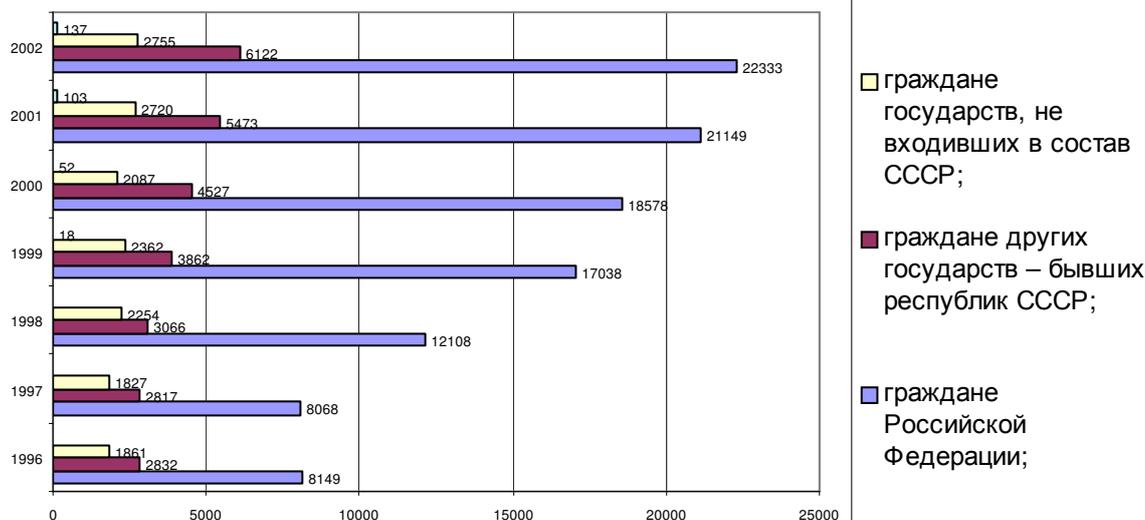
Рис.15. Сравнение темпов выдачи видов на жительство с темпами иммиграции



В 2001 году (по данным УДГМ) причины выдачи постоянного вида на жительство распределились следующим образом: репатриация – 4,4%, воссоединение семей – 18,3%, приобретение иностранного гражданства постоянными жителями – 77,0%. Принятие иностранного гражданства – для этих людей в значительной степени вынужденный шаг, связанный с искусственно созданной длительной неопределенностью их правового статуса. У лиц, имеющих лишь срочный вид на жительство, иных способов легализации своего нахождения в Латвии, кроме принятия иностранного гражданства, просто не существовало.

Распределение иностранных граждан по этническому признаку дано в табл.3. Динамика распределения проживающих в Латвии иностранцев по стране гражданства приведена на рис. 16.

Рис.16. Количество проживающих в Латвии иностранных граждан по подданству



Как видно, подавляющее большинство проживающих в Латвии иностранцев – граждане Российской Федерации. Лица, принявшие гражданство России и других стран бывшего СССР до лета 1996 года проживали в Латвии анонимно, документируя гражданство вкладышем в советский паспорт. С лета 1996 года власти потребовали их регистрации с выдачей постоянного вида на жительство. Срок регистрации был установлен до 1 апреля 1997 года и впоследствии не продлялся. Резкий прирост числа живущих в Латвии граждан РФ в 1998 – 1999 гг. является, видимо, продолжением легализации лиц, получивших гражданство ранее.

Законодательство практически никак не отличает этих «доморожденных» иностранцев от лиц с постоянным видом на жительство, прибывших в Латвию после 1 июля 1992 года. Исключением является закон «О статусе граждан бывшего СССР...» в части 2 статьи 8 которого говорится, что права, гарантированные негражданам «... распространяются также на граждан других государств и их потомков, которые до 1 июля 1992 года жили и были без ограничения срока .. прописаны на территории Латвии..». Это, как декларативное право «в рамках закона развивать свою культуру и использовать родной язык» так и, что более существенно, право «не быть выдворенным из Латвии ... если не получено согласие какого-либо государства [его] принять». Впрочем, именно это положение предлагается исключить из закона пока принятыми сеймом лишь в первом чтении поправками от 25.09.2003 года.

Различия в правовом статусе неграждан Латвии и лиц, проживающих в Латвии с постоянным видом на жительство, кратко охарактеризованы выше в п.2.

5.2. Получение и утрата вида на жительство

Проблемы проживания в Латвии с видом на жительство с точки зрения правового статуса соотечественников интересны в следующих аспектах:

- проживание в Латвии постоянных жителей, принявших иностранное гражданство;
- право соотечественников на воссоединение семей;
- возможность легализации соотечественников, по тем или иным причинам утратившим свой правовой статус.

С 1 мая 2003 года статус иностранцев регулирует закон «Об иммиграции», сменивший закон «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства на территории ЛР», вступивший в силу еще 1 июля 1992 года.

Новый закон по – прежнему предусматривает вариант принятия постоянным жителем Латвии (негражданином или лицом, отказавшимся от гражданства Латвии) иностранного гражданства. При этом ему выдается постоянный вид на жительство (ПВЖ). Прежний шестимесячный срок ходатайства о предоставлении ПВЖ, отсчитываемый с момента получения иностранного гражданства) сокращен в новом законе до одного месяца. Причем впервые в законе появляется запись о том, что несоблюдение этого срока без уважительных причин является основанием для отказа в предоставлении ПВЖ.

Если в прежнем законодательстве не делалось различия в причинах отказа в выдаче ПВЖ получившему иностранное гражданство постоянному жителю Латвии или приезжему, то в новом это различие есть. Всего оснований для отказа постоянному жителю – иностранцу в предоставлении ПВЖ восемь. Среди них нет таких, как судимость и заболевание определенными болезнями, отсутствие средств для содержания себя и семьи.

Основания для аннулирования ПВЖ как у «приезжих» так и у «доморожденных» иностранцев одинаковы. Но, в отличие от старого закона, эти основания более узки, чем таковые для аннулирования срочного вида на жительство. ПВЖ аннулируется в следующих случаях:

- 1) дача ложных сведений;
- 2) включение в список лиц, которым запрещен въезд в Латвию;
- 3) признанное решением суда совершение тяжкого или особо тяжкого преступления;
- 4) нахождение за пределами Латвии более 6 месяцев в течение календарного года, если отсутствие не согласовано с властями или иностранец не может доказать, что оно было обоснованно (ранее – более года непрерывно или более 2,5 года в течение 5 лет);
- 5) переезд на постоянное жительство в другую страну;
- 6) причины, приводящие к лишению статуса негражданина (см. п. 4.2..).

В новом законодательстве введены некоторые прогрессивные нормы, облегчающие воссоединение семей. В прежнем законодательстве, действовавшем более 10 лет, постоянный вид на жительство (ПВЖ) с целью воссоединения семей могли получить исключительно супруги постоянных жителей Латвии и их несовершеннолетние дети. При этом в законе практически не проводилось различий между гражданином Латвии, негражданином Латвии и иностранцем с ПВЖ. Супруге (супругу) постоянного жителя вначале выдавался вид на жительство сроком на год, затем на 4 года, затем – ПВЖ.

В соответствии с новым законом ПВЖ могут при определенных условиях получить также родители и взрослые дети постоянных жителей Латвии. Причем право на воссоединения семьи дифференцировано в зависимости от статуса жителя Латвии – акцептора.

Правом воссоединения с родителями пенсионного возраста пользуются лишь граждане и неграждане Латвии. Правом воссоединения со взрослыми детьми – только граждане Латвии. В обоих случаях претендент на ПВЖ получает вначале вид на жительство сроком на один год, продлеваемый сначала на 4, а потом – еще на 5 лет.

Новостью законодательства является требование ко всем трем категориям претендентов на получение ПВЖ в конце десятилетнего (для супругов - пятилетнего) «испытательного срока» сдать экзамен по латышскому языку. Это требование вступает в силу с 1 мая 2004 года. Судьба лиц, не могущих сдать экзамен, в законе определена туманно: у них остается срочный вид на жительство, но срок его действия не указывается. Из других статей закона следует, что срок пребывания в Латвии иностранца – родственника жителя Латвии, если он не пользуется правом воссоединения семьи - не превышает полугодя.

Важность введения в закон новых возможностей воссоединения семей подтверждается специальным опросом обратившихся в ЛКПЧ по этой проблеме. Из 206 опрошенных в 1999-2002 году претендентов на получение вида на жительство, имеющих в Латвии родственников, лишь 30% претендовали на вид на жительство к супругу (супруге). У 41% опрошенных в Латвии проживали родители, у 23% - взрослые дети, у 6% - более отдаленные родственники. 21% соискателей вида на жительство в Латвии оказались местными уроженцами.

Тем не менее, латвийское законодательство, регламентирующее процесс воссоединения семей, по сравнению с законодательством других государств, образовавшихся на месте бывшего СССР, остается предельно жестким. Анализ законодательства (по состоянию на 1998 год), показывает, что постоянный вид на жительство во всех этих странах или доступен каждому (Казахстан, Кыргызстан), или близким родственникам жителя (гражданина) страны. Понятие "близкий родственник" не расшифровано в законодательстве Беларуси, Литвы и Эстонии. В Армении это супруги, родители, сестра, брат; в Грузии - родители, супруги и

зависимые (малолетние, недееспособные) дети, в Молдове - супруги, дети и родители, причем делается необязательная оговорка насчет отсутствия других кормильцев родителей за рубежом; на Украине - от дедов до внуков. В некоторых случаях (Литва, Эстония, Украина) достаточным условием получения ПВЖ является наличие легального источника дохода.

Кроме этого законодательство ряда стран (Беларусь, Грузия, Литва, Украина) позволяет получать ПВЖ и в случаях, не перечисленных в собственно иммиграционном законе.

Статистика обращений в ЛКПЧ в связи с проблемами получения видов на жительство дана в табл. 8.

Таблица 8.

Обращения в ЛКПЧ в связи с проблемами получения вида на жительство

код/год	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Всего	Всего %
231	283	117	97	143	117	70	36	29	892	30,5
232	25	15	32	23	24	17	1	12	149	5,1
233	1	93	22	20	48	33	7	26	250	8,5
235	43	67	12	3	2	6	2	1	136	4,6
236	19	47	35	10	8	6	4	4	133	4,5
237	26	33	25	15	7	11	4	3	124	4,2
238	223	130	156	156	110	83	57	36	951	32,5
239	28	33	24	44	55	44	36	30	294	10,0
Всего	648	535	403	414	371	270	147	141	2929	100,0

Коды причин обращений следующие:

231 – отказ в предоставлении вида на жительство;

232 – отказ в продлении или аннулирование вида на жительство;

233 – проблемы с выдачей видов на жительство постоянным жителям, принявшим иностранное гражданство;

235 – отказ в приеме документов для получения вида на жительство;

236 – принуждение к получению иностранного гражданства для получения вида на жительство

237 – затягивание решения вопроса о выдаче вида на жительство

238 – консультации, не связанные с непосредственным отказом в выдаче вида на жительство

239 – другие обращения

Среди обратившихся по этим вопросам в 88% семей имелись граждане или неграждане Латвии, в том числе – в 23% - граждане Латвии, в 61% семей имелись местные уроженцы. Среди просителей вида на

жительство, не имеющих семьи зафиксировано 54 местных уроженца (15% обратившихся одиночек).

5.3. Лица без определенного правового статуса (нелегалы)

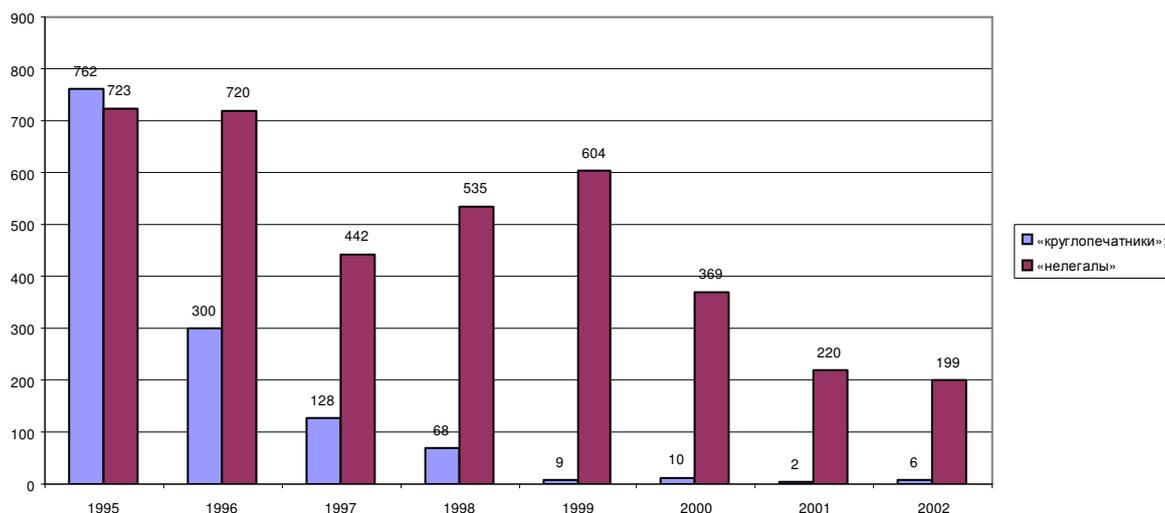
В результате особенностей законодательства первой половины 90_х годов и его систематического неисполнения (см. п.4.4.) число лиц, не включенных в Регистр жителей, т.е оставшихся без определенного правового статуса на 9 августа 1993 года оценивалось в 160 тысяч (6,2% от всего населения страны и 13% от численности нелатышей). На май 1994 года таковых, по оценкам ДГИ, оставалось около 130 тысяч. По оценкам УДГМ 1999 года лиц без определенного правового статуса было около 6 тысяч.

В статистике приемов ЛКПЧ (рис.17) учитывались две разновидности обратившихся к нам лиц без определенного правового статуса:

- «круглопечатники» - лица, по мнению консультантов ЛКПЧ обладающие правом на статус негражданина, но по разным причинам недобившиеся такового (названы по отметке, ставившейся им работниками ДГИ в советский паспорт вместо прямоугольного штампа Регистра жителей);

- «нелегалы» - не имеющие формальных оснований добиться какого-либо правового статуса.

Рис. 17. Количество лиц без определенного статуса (вместе с членами семей), ежегодно обращающихся в ЛКПЧ

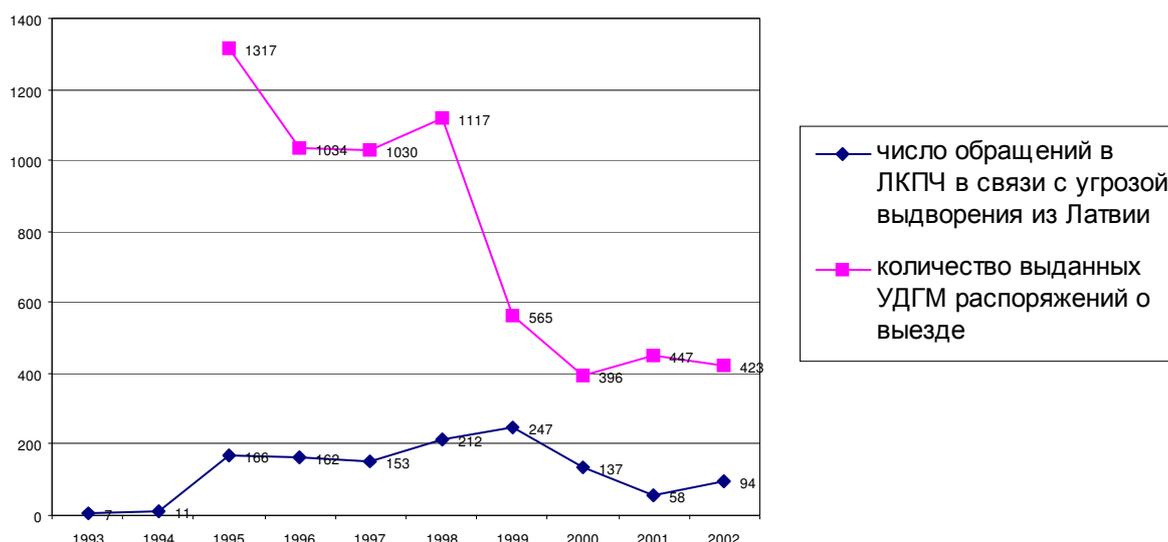


Если проблема первых (воздержавшихся от вынужденной эмиграции) в течение четырех лет с момента принятия закона об их

правовом статусе была, в основном, решена, то проблема последних по –
прежнему актуальна.

Пребывание в Латвии без определенного правового статуса ведет к
выдворению из страны. Статистика выдачи распоряжений о выдворении и
обращений в ЛКПЧ по этому вопросу дана на рис. 18.

Рис.18. Выдворение из Латвии

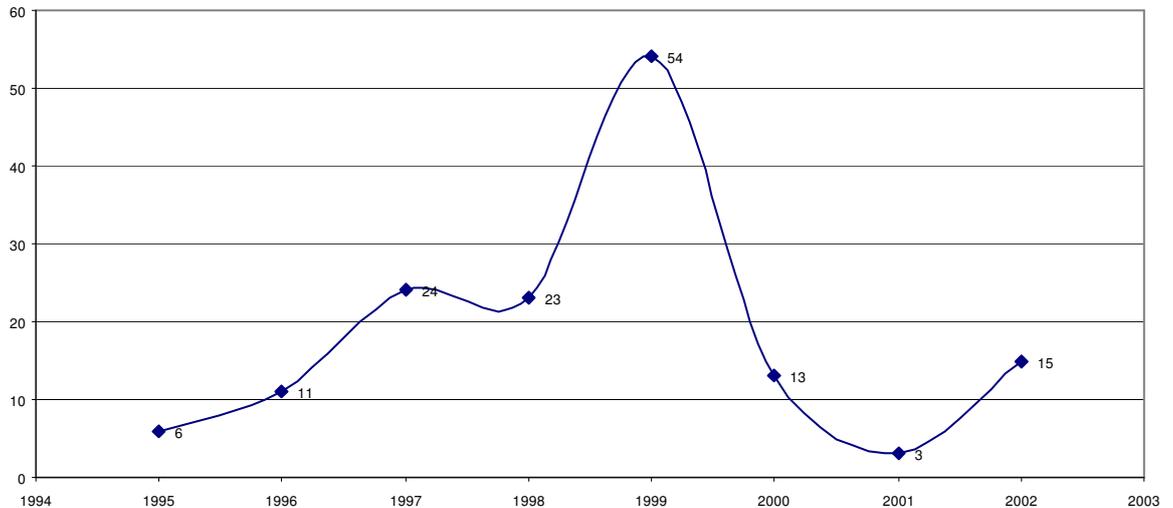


Количество обращений в ЛКПЧ за помощью вполне соизмеримо с
количеством выданных распоряжений о выезде. Это свидетельствует о
тесной связи части выдворяемых лиц с Латвией. Среди обратившихся в
ЛКПЧ в связи с выдворением из Латвии в 75% семей имелись граждане
или неграждане Латвии, в том числе – в 17% - граждане Латвии, в 65%
семей имелись местные уроженцы. Среди не имеющих семьи получателей
распоряжения о выезде зафиксирован 31 местный уроженец (21%
обратившихся одиночек).

Принадлежность выдворяемых лиц к гражданству той или иной
страны в 2001 году (данные УДГМ) была следующая: Российская
Федерация – 28,4%, другие республики бывшего СССР – 35,8%, другие
страны – 7,4%. Гражданство 28,4% выдворяемых лиц оценивалось УДГМ,
как «неизвестное».

Задержанные «нелегалы» содержатся под стражей в ожидании
согласия какой-либо страны их принять, что для людей без гражданства
достаточно проблематично. Статистика обращений в ЛКПЧ по поводу
таких задержаний приведена на рис. 19.

Рис. 19. Количество обращений в связи со взятием под стражу за нелегальное проживание в Латвии



В мае 1999 года (в 1999 году зарегистрирован пик количества обращений в ЛКПЧ по вопросам выдворений и нелегалов: рис. 16-18) комиссия Сейма по правам человека рассмотрела вопрос об условиях содержания задержанных «нелегалов». Представитель Государственного бюро по правам человека констатировала на заседании Комиссии, что условия их содержания не соответствуют не только международным, но и латвийским стандартам. 2 июня 1999 года правительственная газета «Latvijas Vēstnesis» обнародовала сообщение Государственного бюро по правам человека (ГБПЧ) о положении с правами человека в Латвии. В нём, в частности, отмечалось: *«Самая критическая ситуация сложилась у тех людей, которых нельзя выдворить из государства, хотя решением суда это и определено. Ни одно лицо из числа чиновников ответственных институций сегодня не может сказать, как долго этим людям придётся находиться в пункте содержания нелегальных иммигрантов – фактически в Латвии они находятся в бессрочном заключении»*. В новом законе «Об иммиграции», вступившем в силу 1 мая 2003 года, максимальный срок содержания в заключении «нелегала» составляет (с тремя продлениями) 20 месяцев. Кроме того, были созданы специальные учреждения для содержания иммигрантов.

Под давлением находившейся тогда в стране постоянной миссии ОБСЕ в том же 1999 году был принят закон «О статусе лица без подданства в ЛР», который мог бы способствовать легализации лиц, не подпадающих под статус негражданина Латвии. К сожалению, в качестве субъектов закона были определены лица, кроме отсутствия гражданства одновременно удовлетворяющие еще двум условиям:

1) при въезде в Латвию предъявившие признанный в ЛР проездной документ;

2) законно находящиеся на территории Латвии.

Статус, положенный по этому «закону без субъектов», к 2002 году получили, тем не менее, 137 человек (см.рис.15). Видимо, подавляющее большинство из них – те же «нелегалы», легализация которых «в силу крайней необходимости» была произведена с нарушением ограничений закона.

25.09.2003 года на рассмотрение в Сейм поступил новый законопроект «О лицах без подданства», который, в случае его принятия в исходном виде действительно поможет решить проблему. Во всяком случае принадлежность к субъектам закона определяется следующим образом:

(1) лицо признается лицом без подданства, если ни одно государство в соответствии со своими правовыми нормами не признает это лицо своим гражданином;

(2) если упомянутое лицо является субъектом закона «О статусе тех граждан бывшего СССР...» [т.е. может претендовать на статус негражданина], то оно не признается лицом без подданства;

(3) лицо, утратившее статус негражданина Латвии, признается лицом без подданства, если у него нет гражданства ни одного государства и ему одновременно не дана гарантия о принятии в гражданство в установленном иностранными правовыми актами порядке.

От лица, желающего быть признанным субъектом закона, требуется внести в УДГМ:

1) заявление;

2) удостоверяющий личность документ;

3) документ, удостоверяющий, что лицо не является гражданином соответствующего государства и ему гражданство не гарантировано (по списку указанных УДГМ государств).

Весьма существенен тот факт, что в случае, если лицо не в состоянии внести какой – либо из упомянутых выше документов (кроме заявления), то УДГМ вправе принять решение на основе собственной информации.

Субъекту закона выдается «проездной документ», обладание которым является необходимым для испрашивания вида на жительство. К сожалению, перечень оснований для получения вида на жительство весьма ограничен, а поводов для отказа в его выдаче предостаточно. Кроме того, определенным препятствием для получения статуса лица без подданства могут явиться благоприятствующие лицу статьи закона о гражданстве Российской Федерации.