

Открытое письмо

Номер МА: EUR 046/051/2003

21 мая 2003 г.

Российская Федерация: Открытое письмо коалиции неправительственных организаций Президенту Российской Федерации Владимиру Владимировичу Путину

Российская Федерация

103132 Москва

Старая площадь 4

Кремль

21 мая 2003 г.

Уважаемый господин Президент,

Мы, нижеподписавшиеся международные и российские неправительственные организации, выражаем обеспокоенность по поводу дискриминационной практики и процедур, не дающих многим гражданам бывшего СССР в Российской Федерации получить права постоянного проживания и российского гражданства.

Принятие в 2002 г. двух новых законов, Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» обострило проблему получения легального статуса, стоящую перед сотнями тысяч граждан бывшего СССР. Эти законы расширили возможности дискриминационного применения законодательства о гражданстве - во многих случаях отказы в гражданстве и праве постоянного проживания могут быть связаны с этническим происхождением или гражданством страны происхождения.

Мы приветствуем заявление, сделанное Вами во время Вашего ежегодного обращения к Федеральному Собранию 16 мая 2003 года, в котором Вы признали недостатки принятых в 2002 г. законов о гражданстве в РФ и о правовом статусе иностранных граждан. В частности, Вы подчеркнули существование проблемы приобретения гражданства для миллионов людей, проживающих в Российской Федерации, и необходимость упрощения процесса их легализации, особенно в отношении бывших граждан Советского Союза. Мы поддерживаем принятие мер в соответствии с рекомендациями, изложенными ниже в нашем обращении, и призываем к безотлагательному внесению поправок в принятые в 2002 году законы о гражданстве в РФ и о правовом статусе иностранных граждан.

Согласно закону «О гражданстве Российской Федерации», принятому в 2002 г., иностранные граждане и лица без гражданства могут обращаться за предоставлением им российского гражданства при условии соответствия ряду критериев. Одним из таких критериев является постоянное проживание заявителя в Российской Федерации в течение пяти лет с момента получения им разрешения на постоянное проживание и вида на жительство. На практике, многим гражданам бывшего СССР, постоянно

проживающим в Российской Федерации в течение последних 10-12 лет, было ранее отказано в регистрации по месту жительства местными отделениями внутренних дел в результате дискриминационного отношения. В соответствии с новым законодательством и сложившейся правоприменительной практикой, они не могут получить разрешение на временное проживание и, следовательно, разрешение на постоянное проживание. В сущности, им не дают воспользоваться их законным правом подачи заявления на получение гражданства.

В дополнение к этому, гражданам бывшего СССР, которые не могут получить российское гражданство, грозят серьезные последствия, согласно закону о правовом положении иностранных граждан. Согласно Статье 37 этого закона, при отсутствии документации, доказывающей постоянное и законное проживание в России, человек рассматривается в качестве временно находящегося в стране и получает миграционную карту, которая ограничивает срок нахождения в стране до трех месяцев. Если по истечению этого трехмесячного срока он не получит разрешения на временное проживание, то, согласно закону, может быть депортирован.

По существу, действие этих законов направлено на отмену права на постоянное проживание и права на гражданство для сотен тысяч граждан бывшего СССР, большинство из которых постоянно и законно проживают в Российской Федерации с момента распада СССР. В настоящее время над многими из них, оказавшимися в результате принятия этих законов в положении нелегальных мигрантов, висит угроза депортации.

Мы призываем Вас воспользоваться имеющимися у Вас полномочиями для принятия надлежащих мер, направленных на эффективное исправление дискриминационных элементов этих законов и дискриминационных проявлений в процессе их применения.

В особенности, мы считаем, что данные законы являются дискриминационными в отношении следующих категорий людей:

- 1) Граждане бывшего СССР, постоянно проживающие на территории Российской Федерации со времени, предшествующего 6 февраля 1992 г., дате вступления в силу закона о гражданстве Российской Федерации 1991 г.**
- 2) Граждане бывшего СССР (граждане стран Содружества Независимых Государств и лица без гражданства), законно прибывшие на территорию Российской Федерации после распада СССР в течение последних 10-12 лет без визы и постоянно проживающие в Российской Федерации.**

Граждане бывшего СССР, постоянно проживающие в Российской Федерации со времени, предшествующего 6 февраля 1992 г.

Многие люди, принадлежащие к этой категории, были вынуждены бежать из других государств Содружества Независимых Государств (СНГ) в результате конфликтов, непосредственно предшествующих распаду СССР в 1991 г. В соответствии со Статьей 13, частью 1 закона о гражданстве 1991 г., лица, принадлежащие к этой категории, имели право на признание их гражданами Российской Федерации, за исключением тех случаев, когда они ясно выразили желание не становиться российскими гражданами.

Толкование постоянного проживания

Несмотря на то, что люди имели право получить гражданство, на практике многим из них было отказано в праве на получение гражданства, полагающегося им в соответствии с этим законом. Согласно закону 1991 г., лица, подающие заявление о предоставлении им гражданства, должны были постоянно проживать в стране.

Государственные органы, рассматривающие заявления о предоставлении гражданства, трактовали условие постоянного проживания в Российской Федерации как наличие постоянной регистрации по месту жительства – т.н. постоянной «прописки». Некоторые областные и местные отделения внутренних дел толковали требование постоянного проживания как наличие документа, подтверждающего регистрацию в месте проживания на момент вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г. Зачастую попытки получить регистрацию незаконно блокировались местными и областными властями с помощью неконституционных областных законов или соответствующей практики по дискриминационным мотивам, на основании этнического происхождения заявителей.

По сведениям Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации, из-за этого к концу 2001 г. российское гражданство смогли получить только менее половины лиц, проживавших в стране без прописки на момент вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г.

Однако, как Вам известно, Комитет конституционного надзора СССР дважды признал институт прописки незаконным, в 1990 г. и 1991 г. Это означает, что с момента принятия этих решений Комитетом конституционного надзора термин «постоянное проживание» не является равнозначным термину «прописка» и не требует ее. Оба эти решения Комитета были приняты до 6 февраля 1992 г. - даты вступления в силу Закона о гражданстве Российской Федерации 1991 г.

Несмотря на эти постановления, признающие «прописку» неконституционной, является ясным, что практика регистрации по месту проживания продолжает быть одним из важнейших фактором отказа в получении гражданства для граждан бывшего СССР, которые имеют право на получение гражданства согласно Закону 1991 г.

Дискриминационное применение Законов о гражданстве

Этническая принадлежность заявителей также играет значительную роль при получении российского гражданства. Многим людям, принадлежащим к этническим меньшинствам, было отказано из-за их этнической принадлежности в получении российского гражданства и, следовательно, реализации обусловленных его наличием законных прав. Особенно это затронуло такие этнические группы как турки-месхетинцы в Краснодарском крае, курды и армяне. Так, подавляющему большинству из проживающих в Краснодарском крае 11000-13000 турок-месхетинцев отказывается в их законном праве на получение гражданства из-за дискриминационного законодательства и практики, применяющихся на территории края¹.

Граждане бывшего СССР (граждане стран Содружества Независимых Государств и лица без гражданства), законно въехавшие в Российскую Федерацию после распада Советского Союза и постоянно проживающие в Российской Федерации в период после 6 февраля 1992 г.

В настоящее время из лиц, принадлежащих к этой категории, разрешение на постоянное проживание могут получить только имеющие регистрацию по месту проживания. Однако подавляющее большинство граждан бывшего СССР проживают в Российской Федерации, имея временную регистрацию или без какой-либо регистрации, в получении которой им было произвольно и незаконно отказано. Согласно официальной статистике, в стране насчитывается от полумиллиона до более чем трех миллионов лиц, принадлежащих к этой категории. Эта категория вызывает особое беспокойство, так как в настоящий момент над многими людьми, получившими

¹ Оценки количества населения цитируются по книге «Положение и правовой статус турок-месхетинцев в Российской Федерации», Александр Осипов, Правозащитный центр «Мемориал», Москва, январь 2003 г.

разрешение на проживание в Российской Федерации на протяжении нескольких лет, нависла непосредственная угроза депортации.

Как мы уже упоминали, согласно Закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», принятому в 2002 г., принадлежащие к этой категории лица имеют право на получение миграционных карт. После этого, при их желании остаться в Российской Федерации, им дается три месяца на подачу заявления на получение разрешения на временное проживание. Однако из-за того, что, согласно еще одной статье Закона, процедура подачи заявления на получение разрешения на временное проживание может занять до шести месяцев, заявители могут непреднамеренно оказаться «незаконно находящимися» на территории страны до завершения процедуры регистрации. Вследствие этого, они являются уязвимыми для дискриминации на основе их статуса и этнической принадлежности и могут подвергнуться депортации по истечении трехмесячного срока после получения миграционной карты. В дополнение к этому, эти люди лишены права на труд и на получение иного дохода в Российской Федерации.

Следующие нормы и гарантии имеют ключевое значение для обеспечения эффективного применения законов о гражданстве и правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации без какой-либо дискриминации, особенно по признаку этнической принадлежности:

- Защита прав и законных интересов граждан бывшего СССР, законно и постоянно проживающих в Российской Федерации;
- Предоставление правового статуса законно и постоянно проживающим в Российской Федерации;
- Выполнение конституционных обязательств и международных обязательств Российской Федерации;
- Защита от т.н. "*refoulement*" – насильственного возвращения лиц в ситуацию, где они подвергнутся риску серьезных нарушений прав человека, в соответствии с обязательствами Российской Федерации по международным договорам и нормами международного права;
- Право обращаться за предоставлением и получать убежище от преследований, а также права на справедливую и удовлетворительную процедуру определения статуса беженца;
- Право на судебную защиту, в соответствии с международными нормами, до принятия мер по высылке или депортации.

В связи с этим мы, подписавшиеся под данным обращением, призываем Вас как Президента Российской Федерации и конституционного гаранта прав человека, воспользоваться возложенными на Вас полномочиями и предпринять следующие действия:

1. Издать Указ Президента РФ относительно граждан бывшего СССР, имеющих право на российское гражданство в соответствии с Законом о гражданстве 1991 г.:
 - Признающий право на российское гражданство [по индивидуальному выбору/решению, так как гражданство не может присваиваться принудительно] тех граждан бывшего СССР, которые имеют на это право в соответствии с частью 1, Статьей 13 Закона о гражданстве Российской Федерации 1991 г. Это касается граждан, постоянно проживавших в Российской Федерации на момент вступления в силу Закона о гражданстве 1991 г. (6 февраля 1992 г.);

- Обеспечивающий, чтобы таким группам, как турки-месхетинцы, курды, армяне и другим этническим и национальным меньшинствам гарантировалось право на гражданство без дискриминации;
 - Обеспечивающий положения, гарантирующие, что соответствующие официальные лица отделов внутренних дел рассмотрят надлежащим образом заявления лиц, принадлежащих к вышеуказанной категории, вне зависимости от того, имеется ли у заявителя официально документированная регистрация.
2. Внести в Государственную Думу поправки в Закон о гражданстве Российской Федерации 2002 г., направленные на содействие получению гражданства для граждан бывшего СССР.
 3. Издать Указ Президента РФ о гражданах бывшего СССР, въехавших в Российскую Федерацию до 1 ноября 2002г.:
 - Устанавливающий упрощенную процедуру предоставления правового статуса (права постоянного проживания) гражданам бывшего СССР, проживавшим в Российской Федерации на момент вступления в силу Федерального Закона 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (при условии, что они прибыли в страну не позже 1 ноября 2002 г.);
 - Оговаривающий определенный период времени, в течение которого вышеуказанная категория лиц будет иметь право подать заявление о получении разрешения на постоянное проживание, при предоставлении доказательства (признаваемого российским законодательством) их прибытия на территорию Российской Федерации и фактического проживания в ней до ноября 2002 г.;
 - Обеспечивающий прозрачность процедуры рассмотрения заявлений, в частности, предусматривающий право иметь представителей и право на обжалование принятого решения;
 - Обеспечивающий, что заявителей не будут насильственно депортировать или принуждать покинуть территорию Российской Федерации до момента получения окончательного решения по их заявлениям.
 4. Внести в Государственную Думу поправки в Федеральный закон 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» с целью снятия любых ограничений и потенциально дискриминационных условий, включая переходные условия, для доступа к легальному статусу для граждан бывшего СССР, проживающих в Российской Федерации.

Вышеуказанные действия будут содействовать восстановлению и обеспечению соблюдения прав, включая экономические, социальные и культурные права, сотен тысяч лиц, законно проживающих в Российской Федерации, которым отказывается в доступе к их законным правам. Мы считаем, что эти вопросы могут быть решены быстро и эффективно усилиями исполнительной власти путем выполнения рекомендаций, содержащихся в данном обращении, и мы призываем Вас использовать все имеющиеся у Вас полномочия Президента Российской Федерации для обеспечения скорейшего принятия этих мер.

С нетерпением ждем Вашего ответа.

С уважением,

Айрин Хан, **Международная Амнистия**

Валерий Абрамкин, **Центр содействия реформе уголовного правосудия, Москва**

Ашот Айрапетян, **Центр межнационального сотрудничества, Москва**

Александр Аксельрод, **Фонд «Толерантность», Москва**

Борис Альтшулер, **НПО «Движение без границ» и «Право ребенка», Москва**

Семен Атеев, **Калмыцкий правозащитный центр, Элиста**

Андрей Блинушов, **Рязанское общество «Мемориал»**

Александр Брод, **Московское Бюро по правам человека**

Юрий Вдовин, **общественная правозащитная организация «Гражданский контроль», Санкт-Петербург**

Александр Верховский, **Информационно-аналитический центр «Сова», Москва**

Дмитрий Вохмянин, **Комитет по защите прав человека Республики Татарстан, Казань**

Светлана Ганнушкина, **Комитет «Гражданское содействие», Москва**

Валентин Гефтер, **Институт прав человека, Москва**

Лидия Графова, **«Форум переселенческих организаций», Москва**

Евгений Греков, **Клуб гражданского образования Творческого союза «Южная волна», Краснодар**

Елена Гришина, **РОО «Правозащитная информация», Москва**

Дезире Деффо, **«Африканское единство», Санкт-Петербург**

Юрий Джигладзе, **Центр развития демократии и прав человека, Москва**

Гавар Джураева, **региональный общественный фонд помощи беженцам и переселенцам «Таджикистан», Москва**

Иосиф Дзялошинский, **Правозащитный фонд «Комиссия по свободе доступа к информации», Москва**

Музаффар Зарипов, **Региональная общественная организация «Инсон», Москва**

Максим Егоров, **благотворительная общественная организация «Ночлежка», Санкт-Петербург**

София Иванова, **Рязанская школа прав человека**

Петрус Индонго, **Ассоциация африканских студентов АССАФТУ, Москва**

Вадим Карастелев, **фонд «Школа Мира», Новороссийск**

Тамара Карастелева, **Новороссийский комитет по правам человека**

Наталья Ключкова, Калининградская региональная общественная молодежная переселенческая организация «Юность XXI века»

Алексей Козлов, благотворительный фонд «За экологическую и социальную справедливость», Воронеж

Татьяна Котова и Павел Гостищев, Ассоциация «Христианский Межцерковный Дяконический Совет Санкт-Петербурга»

Борис Крейндель, ТРОУ «Комиссия по правам человека в Томской области»

Александр Кузнецов, Благотворительная гуманитарная общественная организация «Мир Детства», Белореченск, Краснодарский край

Аркадий Лейбовский, Центр понтийско-кавказских исследований, Краснодар

Татьяна Локшина, Московская Хельсинкская Группа

Рудольф Масарский, Центр правовой помощи имени Гарольда и Сельмы Лайт, Санкт-Петербург

Нина Неттова, Центр по защите прав человека «Дорога Свободы», Ярославль

Александр Никитин, Саратовский правозащитный центр «Солидарность»

Олег Орлов, Правозащитный центр «Мемориал», Москва

Надежда Павлова, РОО «Карельский Союз защиты детей», Петрозаводск

Фуад Пепинов, Международное общество турок-месхетинцев «Ватан», Москва

Ирина Подузова, Йошкар-олинская городская общественная организация «Человек и закон», Йошкар-Ола

Георгий Рафаилов, Региональная общественная благотворительная организация «Ассоциация помощи беженцам», Санкт-Петербург

Юлия Середа, Межрегиональная Группа «Правозащитная Сеть», Рязань

Ольга Смитницкая, Калининградский региональный общественный фонд поддержки беженцев и вынужденных переселенцев «Дом»

Нина Таганкина, «Нижегородское общество прав человека» и «Нижегородская Миротворческая группа», Нижний Новгород

Наталья Таубина, Фонд «За гражданское общество» и Российский исследовательский центр по правам человека, Москва

Сарвар Тедоров, Международное общество турок-месхетинцев «Ватан», Абинский район, Краснодарский край

Леонид Телелейко, Краснодарская региональная общественная организация «Правозащитный центр», Краснодар

Владимир Тишинский, РОО «Краснодарский правозащитный центр», ст. Ленинградская, Краснодарский край

Андрей Юров, Международная сеть - Молодежное правозащитное движение (МПД)

