

Zadání pro semináře z předmětu
Mezinárodní právo veřejné – univerzální a evropská ochrana lidských práv
Státní nástupnictví a řešení otázky státního občanství - Estonsko
Ak. r. 2005/2006

Situace: Estonsko bylo okupováno sovětskými vojsky a přičleněno jako šestnáctá republika k Sovětskému svazu po dvou desetiletích nezávislé existence, nabyté v důsledku rusko-estonské mírové smlouvy z Tartu v roce 1920. Okupace v důsledku Molotov-Ribbentropova paktu, následné deportace a organizované vlny ruského přistěhovalectví změnily demografickou mapu Estonska i postoj estonské politické reprezentace vůči obyvatelstvu ruského etnika. Z celkového počtu pouhých 1 565 000 obyvatel Estonska tvoří etnicky estonské obyvatelstvo jen 61%. Celých 30% obyvatel pak jsou etničtí Rusové. Estonsko se v srpnu 1991 prohlásilo za právního nástupce meziválečné Estonské republiky, protiprávně anektované Sovětským svazem. Podle názorů, vyjadřovaných estonskou politickou reprezentací, nepřerušila sovětská okupace *de jure* právní statut nezávislého Estonska, takže všechny akty sovětské okupační moci postihla neplatnost *ex tunc*.¹ Z toho se pak dokonce dovozovalo, že ta část estonského obyvatelstva, které vstoupilo na území Estonska v době sovětské vlády, učinilo tak nelegálně a nemá vůbec právo na estonské občanství.

Estonsko vyhlásilo svou nezávislost v důsledku vývoje, zahájeného již obdobím přechodu k plné suverenitě, vyhlášeným Nejvyšším sovětem zvoleným v květnu 1990. Tento Nejvyšší sověť byl zvolen občany Estonské sovětské republiky, a všichni tito občané také byli oprávněnými voliči ve všelidovém referendu, které se konalo podle zákonů platných v Estonsku jakou součástí Sovětského svazu. Referendum potvrdilo následně samostatnost Estonska, když se v něm pro její vyhlášení vyslovilo 78% oprávněných voličů. Na základě sovětských zákonů ustavený estonský Nejvyšší sověť poté vyslal reprezentanty do Ústavního shromáždění, jež vypracovalo novou ústavu samostatného Estonska. Ústavodárné orgány Estonska tak byly vytvořeny za aktivní participace osob, které podle posléze oficiálně zastávané konstituční teorie nebyly oprávněny se na vytváření této reprezentace podílet, když z pohledu oficiálně zastávaných výkladů pouhá jejich přítomnost na území Estonska byla nezákonná.

Na počátku roku 1992 estonský Nejvyšší sověť zamítl liberální návrhy zákona o občanství, podle nichž měla existovat možnost opce pro obyvatele, kteří měli trvalý pobyt v Estonsku k 30. březnu 1990. Dne 26. února 1992 byla přijata rezoluce, kterou vstoupil v účinnost novelizovaný zákon o občanství z roku 1938.² Občany nového Estonska se tak automaticky stali pouze ti, kdo byli estonskými občany před rokem 1940 a jejich potomci. Ostatní obyvatelstvo mělo přístup k estonskému občanství pouze prostřednictvím naturalizace, pro niž zákon stanovil podmínky jako zkouška z jazyka a dvouletý trvalý pobyt. Nové znění zákona zároveň stanovilo, kdo je z možnosti být naturalizován zcela vyloučen: jedná se o profesionální příslušníky ozbrojených sborů cizího státu, osoby usvědčené ze závažných trestných činů, nebo ty, které se opakovaně dopouští trestných činů, a také osoby bez stálého příjmu. Kromě dvouletého trvalého pobytu bylo však třeba započít ještě další rok, ve kterém měla žádost čekat na vyřízení a po jehož uplynutí měl žadatel znovu potvrdit, že má stále o získání estonského občanství zájem. Třetina estonského obyvatelstva byla tak vyloučena z možnosti získat bezodkladně občanství nástupnického státu, a určité procento z této skupiny bylo z možnosti je získat vyloučeno absolutně.

Estonský parlament (Riigikogu) pak upravil postavení obyvatelstva, jemuž nový stát nepřiznal své občanství, zákonem o pobytu cizinců v červnu 1993 jako postavení „*ne-občanů*“. Prezident Lennart Meri odmítl zákon podepsat a ten byl následně předložen expertům jmenovaným Radou Evropy k právnímu posouzení. Revidované znění zákona, (účinné od 12. července 1992), zaručuje osobám, které měly trvalý pobyt v Estonské

¹ Projev estonského ministra zahraničí na 47. zasedání Valného shromáždění OSN, citováno v: *Integrating Estonia's non-citizen minority*, Human Rights Watch 1993

² Rezoluce „*O účinnosti zákona o občanství*“

sovětské socialistické republice k 1. červenci 1990, právo pobytu. Ne-občané jsou povinni požádat do jednoho roku od data účinnosti zákona o vydání průkazu o povolení k pobytu, jež není třeba obnovovat. Toto právo ovšem zákon nepřiznává těm, kdo byli odsouzeni za trestný čin, za nějž zákon dovoluje uložit trest odnětí svobody vyšší než jeden rok, nebo osobám, které sloužily v ozbrojených silách cizího státu.

Příznivější podmínky pro nabytí estonského občanství nepřinesl estonskému ruský mluvícímu obyvatelstvu ani nový zákon o občanství z 19. ledna roku 1995, který vstoupil v účinnost 1. dubna 1995. Podle tohoto zákona, novelizovaného v letech 1995, 1998, a 2000, mohou tito obyvatelé Estonska nabýt státní občanství tohoto státu pouze naturalizací; kromě podmínky pětiletého trvalého pobytu (prodlouženého opět o jeden rok) je podmínkou naturalizace stálý příjem, znalost estonštiny, estonské Ústavy a zákona o občanství. Znalost jazyka se ověřuje zkouškou, která má část konverzační, poslechovou, písemnou a porozumění čtenému textu. Od testu znalosti jazyka jsou osvobozeny osoby, které absolvovaly základní, střední nebo vysokoškolské vzdělání v estonštině.

Zákon zcela vyloučil z možnosti naturalizace v Estonsku bývalé i současné příslušníky ozbrojených sil cizího státu, jejich manžele a manželky nebo osoby, které se dopustily trestných činů jež nebyly zahlazeny, nebo které se trestných činů dopouštěly opakovaně. Teprve novela z roku 1998 umožnila naturalizaci nezletilých narozených v Estonsku po 26. únoru 1992 rodičům, kteří jsou bývalými občany Sovětského svazu a nemají jiné státní občanství.

Podstatné zmírnění požadavků na zkoušku znalosti jazyka pro postižené přinesla až novelizace zákona z 14. června 2000. Postižení byli zcela osvobozeni od povinnosti skládat zkoušku ze znalosti jazyka, Ústavy a zákona o občanství. Osvobozeny jsou i osoby, které budou výrokem soudu uznány za neschopné zkoušku podstoupit. Novelu doplnila nová pravidla pro skládání zkoušky z estonštiny, Ústavy a zákona o občanství. Vysoké poplatky, které byli žadatelé nuceni za zkoušky zaplatit a které představovaly až 40% průměrného měsíčního příjmu, byly sníženy.

Otázky:

1. Jaký je rozdíl mezi rovností a zákazem diskriminace
2. Co znamená právo nebýt diskriminován?
3. Co je z pohledu čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech diskriminací (pokrývá tento článek jako důvod diskriminace občanství) ?
4. Jaký význam z hlediska mezinárodního práva veřejného má absolutní vyloučení některých skupin obyvatelstva z možnosti nabytí estonské občanství? Jedná se o zakázanou diskriminaci, z jakých důvodů a podle jakých pravidel mezinárodního práva? Posuďte pro případ:
 - a) vyloučení příslušníků ozbrojených sil cizího státu (v tomto případě Ruska);
 - b) vyloučení manželů/manželek těchto příslušníků.
5. Jaký význam z hlediska mezinárodního práva veřejného má úprava některých požadavků estonského zákona, které fakticky vylučují určité skupiny obyvatel z možnosti nabytí estonské občanství:
 - a) Znalost jazyka;
 - b) test ze znalosti estonských reálií a zákonů.

Které skupiny obyvatel jsou zejména ohroženy tím, že nebude v jejich silách tyto požadavky splnit? Může se jednat o zakázanou diskriminaci, z jakých důvodů a podle jakých pravidel/pramenů mezinárodního práva by ji bylo možno dovodit?

Povinná literatura:

- 1) SUDRE, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, Brno, Masarykova univerzita, 1997, str. 220 -225.
- 2) CCPRGeneral Comment No. 18: Non-discrimination : . 10/11/89.

Dokumenty:

- 1) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966
- 2) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950

General Comment No. 18: Non-discrimination : . 10/11/89. CCPR General Comment No. 18. (General Comments)

Convention Abbreviation: CCPR

GENERAL COMMENT 18

Non-discrimination

(Thirty-seventh session, 1989)

1. Non-discrimination, together with equality before the law and equal protection of the law without any discrimination, constitute a basic and general principle relating to the protection of human rights. Thus, article 2, paragraph 1, of the International Covenant on Civil and Political Rights obligates each State party to respect and ensure to all persons within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the Covenant without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. Article 26 not only entitles all persons to equality before the law as well as equal protection of the law but also prohibits any discrimination under the law and guarantees to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2. Indeed, the principle of non-discrimination is so basic that article 3 obligates each State party to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of the rights set forth in the Covenant. While article 4, paragraph 1, allows States parties to take measures derogating from certain obligations under the Covenant in time of public emergency, the same article requires, inter alia, that those measures should not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin. Furthermore, article 20, paragraph 2, obligates States parties to prohibit, by law, any advocacy of national, racial or religious hatred which constitutes incitement to discrimination.

3. Because of their basic and general character, the principle of non-discrimination as well as that of equality before the law and equal protection of the law are sometimes expressly referred to in articles relating to particular categories of human rights. Article 14, paragraph 1, provides that all persons shall be equal before the courts and tribunals, and paragraph 3 of the same article provides that, in the determination of any criminal charge against him, everyone shall be entitled, in full equality, to the minimum guarantees enumerated in subparagraphs (a) to (g) of paragraph 3. Similarly, article 25 provides for the equal participation in public life of all citizens, without any of the distinctions mentioned in article 2.

4. It is for the States parties to determine appropriate measures to implement the relevant provisions. However, the Committee is to be informed about the nature of such measures and their conformity with the principles of non-discrimination and equality before the law and equal protection of the law.

5. The Committee wishes to draw the attention of States parties to the fact that the Covenant sometimes expressly requires them to take measures to guarantee the equality of rights of the persons concerned. For example, article 23, paragraph 4, stipulates that States parties shall take appropriate steps to ensure equality of rights as well as responsibilities of spouses as to marriage, during marriage and at its dissolution. Such steps may take the form of legislative, administrative or other measures, but it is a positive duty of States parties to make certain that spouses have equal rights as required by the Covenant. In relation to children, article 24 provides that all children, without any discrimination as to race, colour, sex, language, religion, national or social origin, property or birth, have the right to such measures of protection as are required by their status as minors, on the part of their family, society and the State.

6. The Committee notes that the Covenant neither defines the term "discrimination" nor indicates what constitutes discrimination. However, article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination provides that the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life. Similarly, article 1 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women provides that "discrimination against women" shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.

7. While these conventions deal only with cases of discrimination on specific grounds, the Committee believes that the term "discrimination" as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.

8. The enjoyment of rights and freedoms on an equal footing, however, does not mean identical treatment in every instance. In this connection, the provisions of the Covenant are explicit. For example, article 6, paragraph 5, prohibits the death sentence from being imposed on persons below 18 years of age. The same paragraph prohibits that sentence from being carried out on pregnant women. Similarly, article 10, paragraph 3, requires the segregation of juvenile offenders from adults. Furthermore, article 25 guarantees certain political rights, differentiating on grounds of citizenship.

9. Reports of many States parties contain information regarding legislative as well as administrative measures and court decisions which relate to protection against discrimination in law, but they very often lack information which would reveal discrimination in fact. When

reporting on articles 2 (1), 3 and 26 of the Covenant, States parties usually cite provisions of their constitution or equal opportunity laws with respect to equality of persons. While such information is of course useful, the Committee wishes to know if there remain any problems of discrimination in fact, which may be practised either by public authorities, by the community, or by private persons or bodies. The Committee wishes to be informed about legal provisions and administrative measures directed at diminishing or eliminating such discrimination.

10. The Committee also wishes to point out that the principle of equality sometimes requires States parties to take affirmative action in order to diminish or eliminate conditions which cause or help to perpetuate discrimination prohibited by the Covenant. For example, in a State where the general conditions of a certain part of the population prevent or impair their enjoyment of human rights, the State should take specific action to correct those conditions. Such action may involve granting for a time to the part of the population concerned certain preferential treatment in specific matters as compared with the rest of the population. However, as long as such action is needed to correct discrimination in fact, it is a case of legitimate differentiation under the Covenant.

11. Both article 2, paragraph 1, and article 26 enumerate grounds of discrimination such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. The Committee has observed that in a number of constitutions and laws not all the grounds on which discrimination is prohibited, as cited in article 2, paragraph 1, are enumerated. The Committee would therefore like to receive information from States parties as to the significance of such omissions.

12. While article 2 limits the scope of the rights to be protected against discrimination to those provided for in the Covenant, article 26 does not specify such limitations. That is to say, article 26 provides that all persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law without discrimination, and that the law shall guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any of the enumerated grounds. In the view of the Committee, article 26 does not merely duplicate the guarantee already provided for in article 2 but provides in itself an autonomous right. It prohibits discrimination in law or in fact in any field regulated and protected by public authorities. Article 26 is therefore concerned with the obligations imposed on States parties in regard to their legislation and the application thereof. Thus, when legislation is adopted by a State party, it must comply with the requirement of article 26 that its content should not be discriminatory. In other words, the application of the principle of non-discrimination contained in article 26 is not limited to those rights which are provided for in the Covenant.

13. Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.