

## ВИРІШЕННЯ ЕСТОНІЄЮ І ФІНЛЯНДІЄЮ ПРОБЛЕМ ГРОМАДЯНСТВА ТА АВТОНОМІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

### SOLUTION OF THE PROBLEMS BY ESTONIA AND FINLAND CITIZENSHIP AND AUTONOMY OF NATIONAL MINORITIES

Зінченко О.В., д.і.н., професор,  
професор кафедри прав людини та юридичної методології  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті здійснюється порівняльний аналіз політики правлячих кіл Естонії та Фінляндії стосовно надання національним меншинам громадянства та автономного самоврядування. Авторка доходить висновку про те, що уряди Естонії законодавчо ускладнюють доступ національних меншин до набуття громадянства, що позбавляє їх можливості брати участь у політичному житті країни. Закон про громадянство 1995 р. перешкоджає набуттю такого права 30 % мешканців країни. Такий підхід до вирішення проблеми цілковито дублюється і Законом про культурну автономію національних меншин і коротко повторюється Конституцією держави. Означена ситуація обумовила виникнення дискусії, для якої характерні протилежні погляди на сутність проблеми. У той же час досить яскраво висловлюється основна причина обмеження нестонськомовного населення в отриманні політичних прав, а саме – страх перед реальною можливістю агресії з боку східного сусіда, під час якої це населення може відіграти роль «п'ятої колони». Така політика знаходить певне розуміння Західними державами і певною мірою керівними органами ООН. Радикально протилежним за змістом і спрямованістю характером відрізняється політика правлячих кіл Фінляндії щодо надання національним меншинам громадянства та автономії. Закон про громадянство Фінляндії наголошує мету запобігання та скорочення безгромадянства, сприяння принципам належного управління і правовій безпеці у розгляді й ухваленні рішення питань вступу у громадянство. Саамі мають на своїй території помешкання, губернії Ахвенанма – Аландських островах – автономне самоврядування. Акт про автономію Еланди (Аландських островів Фінляндії) передбачає наявність у неї обраного прямим голосуванням парламенту – Ландстінгу і формованого ним уряду із законодавчими повноваженнями щодо цілої низки питань політичного, економічного, соціального, культурного, освітнього, оздоровчого і навіть дипломатичного характеру. За твердженням низки дослідників, автономність Фінляндії представляє собою найбільш удосконалений взірць вирішення цього питання, яка надає мешканцям Аландських островів найбільш широку свободу в управлінні їхніми внутрішніми справами для забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Досвід захисту меншин у Фінляндії визнається надзвичайним. Фінська автономія складає собою не просто спеціальний статус, а міні-конституцію островів, за якої діє система противаг державних і місцевих (автономних) інтересів.

**Ключові слова:** Естонія, Фінляндія, громадянство, автономія, національні меншини.

The article provides a comparative analysis of the policy of the governing circles of Estonia and Finland regarding the granting of citizenship and autonomous self-government to national minorities. The author comes to the conclusion that the governments of Estonia legally make it difficult for national minorities to acquire citizenship, which deprives them of the opportunity to participate in the country's political life. The Citizenship Law of 1995 prevents 30% of the country's residents from acquiring such a right. This approach to solving the problem is completely duplicated by the Law on Cultural Autonomy of National Minorities and briefly repeated by the State Constitution. The indicated situation led to the emergence of a discussion, which is characterized by opposing views on the essence of the problem. At the same time, the main reason for the restriction of the Estonian-speaking population in obtaining political rights is quite clearly expressed, namely, the fear of a real possibility of aggression from the eastern neighbor, during which this population can play the role of a "fifth column". Such a policy finds a certain understanding by the Western countries and to some extent by the governing bodies of the UN. The policy of the ruling circles of Finland regarding the granting of citizenship and autonomy to national minorities is radically opposite in terms of content and direction. The Finnish Citizenship Act emphasizes the goal of preventing and reducing statelessness, promoting good governance and legal certainty in the consideration and decision-making of citizenship issues. The Saami have autonomous self-government in their home territory, the Ahvenanma provinces – Åland Islands. The act on the autonomy of Åland (the Åland Islands of Finland) provides for the existence of a parliament elected by direct vote – the Landsting and a government formed by it with legislative powers regarding a number of issues of a political, economic, social, cultural, educational, health and even diplomatic nature. According to a number of researchers, the autonomy of Finland represents the most advanced model of solving this issue, which gives the inhabitants of the Åland Islands the widest freedom in managing their internal affairs to ensure internal and external security. The experience of protecting minorities in Finland is recognized as extraordinary. Finnish autonomy is not just a special status, but a mini-constitution of the islands, under which a system of balances of state and local (autonomous) interests operates.

**Key words:** Estonia, Finland, citizenship, autonomy, national minorities.

**Постановка проблеми.** У наші дні гостро постає питання щодо визнання участі громадян у політичному житті як найважливішої умови ефективного функціонування і самовідтворення демократичної політичної системи. У той же час в цілому в світі спостерігається тенденція до падіння рівня громадянського втягування у державні справи як тривожний сигнал. Учені констатують, що саме досягнення здорової громадянської участі постає найважливішою справою для демократії. Розпад СРСР і виникнення цілої низки суверенних держав обумовили різний підхід до вирішення гострої для них проблеми участі громадян у політичній діяльності, особливо спроби урядів її обмежувати. Перш за все це стосується країн Балтії. Для практичного виявлення специфіки таких спроб автор торкнувся практики вирішення порушеної проблеми Естонією у порівнянні її із політикою Фінляндії.

**Актуальність порушеної у статті проблеми** полягає у встановленні можливості використання Україною позитивного досвіду вирішення питання територіальної авто-

номії Криму і статусу його корінного народу – кримських татар, а також мовного питання, яке є гострим в сучасній Україні. Саме тому **мету дослідження** складає спроба на підставі текстів конституцій та конституційних законів здійснити порівняльний аналіз політики Естонії та Фінляндії у вирішенні питання забезпечення громадянством та автономією національних меншин.

**Новизна** результатів дослідження полягає у виявленні загального змісту урядової політики надання громадянства та автономії і радикальних відмінностей між політикою Естонії та Фінляндії, а також у встановленні їх причин. Матеріали даної статті представляють цінність для юристів, політологів, істориків, дослідників права західноєвропейських країн, фахівців та студентів із спеціалізації «міжнародне право», «міжнародні відносини», політичних експертів, журналістів тощо.

**Стан опрацювання проблематики.** Змісту політики урядів Естонії щодо вирішення порушеного у статті питання з різних сторін торкались С. Попик, О. Туркова, Ю. Вой-

тенко, Т. Гудзь, І. Яковюк, Є. Білоусов, В. Чумак, М. Москалюк, Лазур Я., Вітман К., Змієнко О., Одинець Є., Палько О. Подібну політику Фінляндії аналізували Зайпт С. В., Маннінен Л. О., Вальбек К. та інші. У той же час вони не здійснювали її порівняльного аналізу.

**Виклад основного матеріалу. Естонська платформа вирішення проблеми громадянства та автономії національних меншин.** Серед політиків та правознавців світу утвердилась думка про порушення прав національних меншин у наданні їм балтійськими державами громадянства та автономії. У першу чергу це стосується Естонії. Однією з конституційних проблем Естонії, як і Латвії з Литвою, постає правове становище російськомовних мешканців країни. Конституція гарантує широкі особисті, політичні та соціальні права, численні із яких розповсюджуються тільки на громадян. Закон про громадянство 1992 р. проголосив більшість російськомовного населення (500 тисяч осіб), не громадянами Естонії, позбавивши їх права брати участь у голосуванні та балотуватись на парламентських виборах. Чинний Закон про громадянство 1995 р. перешкоджає набуттю такого права 30% мешканців країни. Законодавство та державна влада у багатьох випадках віддають перевагу етнічним естонцям перед іншими членами суспільства. Про значну важливість Закону про громадянство свідчить той факт, що від 18 жовтня 1995 до 19 червня 2014 рр. до нього було внесено 22 поправки [1]. Цей Закон декларує, що громадянином Естонії є особа, яка має на момент вступу даного Закону в силу громадянство Естонії, а також особа, що набула, отримала чи відновила громадянство Естонії на підставі даного Закону [1]. Означені проблеми в Естонії приділялась велика увага, що вирішувалось відповідними законами 1918, 1922, 1938, 1992 та 1995 рр. Закон про громадянство Естонії містить 7 глав і 38 статей. Глава 1 – Загальні положення (ст. 1–4); глава 2 – Умови набуття й отримання громадянства Естонії (ст. 5–12); глава 3 – Умови отримання громадянства у неповнолітньому віці (ст. 13–15); Глава 4 – Умови відновлення громадянства Естонії (ст. 16–17); Глава 5 – Порядок отримання та відновлення громадянства Естонії (ст. 18–21); Глава 6 – Умови і порядок втрати громадянства Естонії (ст. 22–30); Глава 7 – Заклучні положення [1, ст. 31–38]. Слід зазначити, що Закон не передбачає мети свого ухвалення [1]. Про осіб, що отримали, відновили чи втратили громадянство Естонії міністр внутрішніх справ своєю постановою затверджує базу даних, яка має юридичну силу [1, гл. 1, ст. 2]. Закон 1995 р. не містить прямої заборони громадянства національним меншинам, але передбачає низку ускладнень, які в цілому виявляються майже неперешкодною перешкодою на шляху вирішення проблеми. Перш за все необхідно знати естонську мову відповідно до визначених Законом вимог, знати Конституцію Естонської Республіки та Закон про громадянство, мати постійний легальний дохід, що забезпечує існування претендента на громадянство і його утримання; бути лояльним Естонській державі, принести присягу: «Прагнучи до отримання громадянства Естонії, клянусь бути вірним конституційному ладу Естонії» [1, ст. 6]. Для підтвердження знання мови та Конституції необхідно здати відповідний екзамен, порядок проведення якого встановлюється урядом [1, гл. 2, ст. 8]. Для допуску до екзамену особа подає власноруч написану заяву, у якій, окрім низки деталей, вказує усі міста помешкання в Естонії, дані про близьких родичів, про зв'язок із військовими, розвідвальними службами та з'являється безпеки іноземних держав [1, гл. 2, ст. 12]. Усе це істотно обмежує права національних меншин на отримання громадянства.

У 1993 г. був ухвалений Закон Естонії про культурну автономію національних меншин, який визначає сутність останніх та культурної автономії, права меншин (німців, росіян, шведів, євреїв та іноземців), основні цілі культурного самоврядування, умови формування його керівних органів, фінансування та припинення діяльності і жодним словом не згадує будь-яких політичних питань [2, ст. 1–29]. Він складається із 5 глав і 29 статей: Глава 1 –

Загальні положення (ст. 1–6); Глава 2 – Національні списки членів національних меншин (ст. 7–9); Глава 3 – Керівні органи культурного самоврядування національної меншини та їх утворення (ст. 10–23); Глава 4 – Запровадження культурного самоврядування та фінансування його діяльності (ст. 24–27); Глава 5 – Припинення діяльності закладів культурного самоврядування національних меншин (ст. 28–29) [2]. До Закону були внесені зміни 05.06.2002; 01.07.2002; 19.06.2002; 01.08.2002; 20.02.2019; 13.03.2019; 15.06.2019 рр. [2, с. 1]. Культурній автономії надається право національних меншин утворювати культурні самоврядування, метою яких є організація навчання рідною мовою [2, гл. 1, ст. 1]. Закон передбачає укладання списків членів національних меншин, які затверджуються Урядом [2, гл. 2, ст. 9; гл. 3, ст. 10]. Уряд керує виборами керівних органів культурного самоврядування і припиняє їхню діяльність у випадку порушення ними Закону про культурну автономію [2, гл. 3, ст. 13; гл. 5, ст. 28]. Отже, Закон про культурну автономію передбачає цілковите втручання Уряду Естонії у вирішення питань утворення культурних самоврядувань національних меншин та їхньої діяльності і може у будь-який момент припинити її та розпустити організацію. Найголовнішим же обмеженням повноважень самоврядувань національних меншин є позбавлення їх будь-якої участі у політичному житті держави.

Конституція Естонії передбачає заповнення посад у державних та самоврядних установах лише громадянами Естонії, як і перебування у політичних партіях, звернення до державних установ та органів самоврядування тільки естонською мовою, ведення діловодства в державних установах естонською мовою або мовою більшості національних меншин [3, ст. 30, 48, 51, 52]. Проблема наявності безгромадянства в Естонії є наслідком політичних причин й обумовлена курсом етнополітики та обраними після здобуття незалежності властями Республіки зовнішньополітичними розширення НАТО та ЄС.

Отже, правлячі кола Естонії законодавчо ускладнюють доступ національних меншин, у першу чергу російськомовного населення, до набуття громадянства, що позбавляє їх можливості брати участь у політичному житті країни. Такий підхід до вирішення проблеми цілковито дублюється і Законом про культурну автономію національних меншин і коротко повторюється Конституцією держави. Така ситуація обумовила виникнення дискусій, у яких захищаються різні, у тому числі і протилежні погляди на сутність проблеми. У той же час досить яскраво висловлюється основна причина обмеження російськомовного населення в отриманні політичних прав, а саме страх перед реальною можливістю агресії з боку східного сусіда – росії, під час якої це населення може відіграти роль «п'ятої колонії».

**Фінляндський підхід до питання щодо громадянства та автономії національних меншин.** Унітарна держава Фінляндія розподіляється на 12 губерній (лянів), які, у свою чергу, складаються із повітів. Місцеве управління у лянах здійснюється губерньським правлінням на чолі із призначеним Президентом Республіки губернатором. Губернія ж Ахвенанма, що охоплює територію Аландських островів і населена саами, володіє частковою автономією, у якій діє однопалатний парламент – Ландстинг та обраний ним уряд, а поряд із губерньським правлінням – рада із виконавчими функціями. Автономія Аландських островів надається спеціальним законом – Актом про автономію Еланди [4, пр. 119–120, с. 35–36; 5]. Акт радикально відрізняється від Закону про автономію Естонії. Він передбачає не тільки наявність парламенту, але й уряду Еланди. Парламент автономії обирається прямим, таємним, загальним і рівним голосуванням, а уряд – парламентом [5, ст. 13, 17]. Законодавча влада Аландів розповсюджується на питання організації парламенту, статусу посадових осіб, визначення прапора і герба, використання прапора на судах, муніципального управління, додаткових податків, будівництва та землеустрою, привласнення нерухомості, оренди, охорони довкілля та куль-

турних цінностей. Сюди ж входять питання освіти, культури, охорони здоров'я та медичних послуг, соціального захисту, розвитку промисловості, забезпечення публічного порядку, поштових послуг, радіо і телебачення, сільського господарства, мисливства та рибальства і ціла низка інших [5, ст. 18]. Парламент і Уряд Еланди можуть проявляти законодавчу ініціативу з питань законодавчої ініціативи Фінляндії, Уряд якої зобов'язаний передати її державному парламенту. Уряд Еланди може пропонувати законодавчі ініціативи і з питань Указів та Постанов Еланди [5, ст. 22]. Парламент Еланди повинен затверджувати бюджет автономії, який має забезпечити мешканцям Еланди рівень добробуту не нижче державного [5, ст. 44]. Для цього Еланда має отримувати спеціальні субсидії [5, ст. 51]. Уряд Еланди має затверджувати міжнародний договір Фінляндії, який зачіпає певний інтерес автономії [5, ст. 59]. Акт передбачає і інші законодавчі ініціативи парламенту Еланди політичного й економічного змісту.

Автономність Фінляндії є, мабуть, найбільш удосконаленим зразком в цій сфері. Одним із найголовніших принципів Акту про автономію стало надання мешканцям Аландських островів широкої свободи в управлінні їхніми внутрішніми справами для забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Саме у Фінляндії наявний приклад мирного вирішення внутрішніх етнополітичних конфліктів. У Фінляндії, як і в інших скандинавських країнах, за допомогою надання автономного статусу створено ефективні правові й організаційні гарантії для захисту прав національних меншин та корінних народів. Навіть окремі представники національної чи іншої групи володіють правом користуватись надбанням своєї культури, мовою, способом життя за умови, що вони не складають більшості населення у будь-якій адміністративно-територіальній одиниці. При цьому запроваджується персональний принцип, який полягає у добровільному особистому визнанні своєї приналежності до тієї чи іншої національності.

Докорінно відрізняється і Закон про громадянство Фінляндії, метою якого є «запобігання та скорочення безгромадянства...», сприяння принципам належного управління і правовій безпеці у розгляді й ухваленні рішення питань вступу у громадянство [6, гл. 1, пр. 1]. Закон складається із 6 глав і 37 параграфів (статей: Глава 1 – Загальні положення (пр. 1–8); Глава 2 – Набуття громадянства Фінляндії за народженням (пр. 9–12, с. 3–5); Глава 3 – Громадянство Фінляндії за заявою (пр. 13–25, с. 5–13); Глава 4 – Фінське громадянство за повідомленням (пр. 26–31, с. 13–14); Глава 5 – Позбавлення і збереження громадянства – (пр. 32–35, с. 14–17); Глава 6 – Визначення статусу громадянства та офіційна заява (пр. 36–37, с. 17) [6]. Закон не передбачає жодних перешкод політичного характеру на шляху надання певній особі громадянства. Перешкодою виявляються лише відсутність бездоганності перед законом, скоєння кримінального злочину та перебування під судовою заборонаю [6, гл. 3, пр. 13, п. 3].

Таким чином, радикально протилежним за змістом і спрямованістю відрізняється політика правлячих кіл Фінляндії щодо надання національним меншинам громадянства та автономії. Закон про громадянство Фінляндії наголошує мету запобігання та скорочення безгромадянства, сприяння принципам належного управління і правової безпеці у розгляді й ухваленні рішення питань вступу у громадянство. Саамі мають на своїй території помешкання, губернії Ахвенанма – Аландських островах – автономне самоврядування. Акт про автономію Еланди (Аландських островів Фінляндії) передбачає наявність у неї обираного прямим голосуванням парламенту – Ландстингу і формованого ним уряду із законодавчими повноваженнями щодо цілої низки питань політичного, економічного, соціального, культурного, освітнього, оздоровчого і навіть дипломатичного характеру. Досвід захисту меншин у Фінляндії визнається надзвичайним. Фінська автономія складає собою не просто спеціальний статус, а міні-конституцію островів, за якої діє система протитива державних і місцевих (автономних) інтересів.

вій безпеці у розгляді й ухваленні рішення питань вступу у громадянство. Саамі мають на своїй території помешкання, губернії Ахвенанма – Аландських островах – автономне самоврядування. Акт про автономію Еланди (Аландських островів Фінляндії) передбачає наявність у неї обираного прямим голосуванням парламенту – Ландстингу і формованого ним уряду із законодавчими повноваженнями щодо цілої низки питань політичного, економічного, соціального, культурного, освітнього, оздоровчого і навіть дипломатичного характеру. За твердженням низки дослідників, автономність Фінляндії представляє собою найбільш удосконалений взірць вирішення цього питання, яка надає мешканцям Аландських островів найбільш широкої свободи в управлінні їхніми внутрішніми справами для забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки. Досвід захисту меншин у Фінляндії визнається надзвичайним. Фінська автономія складає собою не просто спеціальний статус, а міні-конституцію островів, за якої діє система протитива державних і місцевих (автономних) інтересів.

**Висновки.** Здійснений порівняльний аналіз дає підстави констатувати, що Естонія та Фінляндія радикально відрізняються своїм підходом до вирішення проблеми громадянства та прав національних меншин. Закон про громадянство 1992 р. Естонії проголосив більшість російськомовного населення (500 тисяч осіб) не громадянами Естонії, позбавивши їх права брати участь у голосуванні та балотуватись на парламентських виборах. Чинний Закон про громадянство 1995 р. перешкоджає набуттю такого права 30% мешканців країни. Законодавство та державна влада у багатьох випадках віддають перевагу етнічним естонцям перед іншими членами суспільства. Конституція передбачає заповнення посад у державних та самоврядних установах лише громадянами Естонії, як і перебування у політичних партіях, звернення до державних установ та органів самоврядування тільки естонською мовою, ведення діловодства в державних установах естонською мовою. Проблема наявності безгромадянства в Естонії є наслідком політичних причин і обумовлена курсом етнополітики та обраними після здобуття незалежності властями

Радикально протилежним за змістом і спрямованістю відрізняється політика правлячих кіл Фінляндії щодо надання національним меншинам громадянства та автономії. Закон про громадянство Фінляндії наголошує мету запобігання та скорочення безгромадянства, сприяння принципам належного управління і правовій безпеці у розгляді й ухваленні рішення питань вступу у громадянство. Саамі мають на своїй території помешкання, губернії Ахвенанма – Аландських островах – автономне самоврядування. Акт про автономію Еланди (Аландських островів Фінляндії) передбачає наявність у неї обираного прямим голосуванням парламенту – Ландстингу і формованого ним уряду із законодавчими повноваженнями щодо цілої низки питань політичного, економічного, соціального, культурного, освітнього, оздоровчого і навіть дипломатичного характеру. Досвід захисту меншин у Фінляндії визнається надзвичайним. Фінська автономія складає собою не просто спеціальний статус, а міні-конституцію островів, за якої діє система протитива державних і місцевих (автономних) інтересів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Estonia: Citizenship Act Passed 19 January 1995. *Legaltext.ee*. URL: [https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2009-02/docl\\_7493\\_669035607.pdf](https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2009-02/docl_7493_669035607.pdf) (дата звернення: 26.06.2024).
2. Estonia: Law of 1993 on Cultural Autonomy for National Minorities/ *UNHCR the UN Refugee Agency*. URL: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1993/en/14254> (дата звернення: 26.06.2024).
3. The Constitution of the Republic of Estonia. *WIPO*. URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16439> (дата звернення: 26.06.2024).
4. The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999). *Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol*. URL: <http://www.region.trentino-s-tirol.it/biblioteca/minoranze/finlandia1.pdf> (дата звернення: 09.07.2024).
5. Act on the Autonomy of Åland (16 August 1991/1144). *United Nations Peacemaker*. URL: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/FI%20SE\\_930101\\_Act%20on%20the%20Autonomy%20of%20Åland.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/FI%20SE_930101_Act%20on%20the%20Autonomy%20of%20Åland.pdf) (дата звернення: 09.07.2024).
6. Republic of Finland: Nationality Act (359/2003). *UNHCR: the UN Refugee Agency*. URL: <https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/2003/en/29479> (дата звернення: 09.07.2024).