



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/93/D/1423/2005
4 de agosto de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
93° período de sesiones
7 a 25 de julio de 2008

DICTAMEN

Comunicación N° 1423/2005

<i>Presentada por:</i>	Sr. Gennadi Šipin (no representado por un abogado)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Estonia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	18 de julio de 2005 (comunicación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 23 de agosto de 2005 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	9 de julio de 2008
<i>Asunto:</i>	Presunta denegación arbitraria de la ciudadanía
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Ninguna
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Discriminación, igualdad ante la ley e igual protección de ésta

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Artículo del Pacto: Artículo 26

*Artículo del Protocolo
Facultativo:* Artículo 5, párrafo 2 a)

El 9 de julio de 2008, el Comité de Derechos Humanos aprobó el texto adjunto como dictamen del Comité emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación N° 1423/2005.

[Anexo]

Anexo

**DICTAMEN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS EMITIDO A TENOR
DEL PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 5 DEL PROTOCOLO FACULTATIVO
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-93º PERÍODO DE SESIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1423/2005*

Presentada por: Sr. Gennadi Šipin (no representado por un abogado)

Presunta víctima: El autor

Estado parte: Estonia

Fecha de la comunicación: 18 de julio de 2005 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 9 de julio de 2008,

Habiendo concluido el examen de la comunicación N° 1423/2005, presentada al Comité de Derechos Humanos por el Sr. Gennadi Šipin con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Habiendo tenido en cuenta toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado parte,

Aprueba el siguiente:

Dictamen emitido a tenor del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo

1. El autor de la comunicación es el Sr. Gennadi Šipin, de origen étnico ruso, nacido en la región de Kirovskaya de la República Socialista Federativa Soviética Rusa el 8 de octubre de 1961 y actualmente residente en Estonia. Afirma ser víctima de violaciones por Estonia del artículo 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 21 de enero de 1992. El autor no está representado por un letrado.

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sra. Christine Chanet, Sr. Maurice Glèlè Ahanhanzo, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Edwin Johnson, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Rajsoomer Lallah, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sra. Iulia Antoanella Motoc, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. José Luis Pérez Sánchez-Cerro, Sr. Rafael Rivas Posada, Sir Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer y Sra. Ruth Wedgwood.

Los hechos expuestos por el autor

2.1. El 21 de agosto de 2001, el autor, ex militar del ejército de la antigua Unión Soviética, presentó una solicitud para obtener la ciudadanía estonia por naturalización. El 5 de febrero de 2003, por decreto del poder ejecutivo de 28 de enero de 2003, se le denegó lo solicitado, por su pertenencia a uno de los grupos de personas mencionados en el inciso 6 del apartado 1) del párrafo 21 de la Ley de ciudadanía de 1995, que dice lo siguiente:

"Párrafo 21. Denegación de la concesión o recuperación de la ciudadanía de Estonia

- 1) No se otorgará ni se restituirá la ciudadanía de Estonia a quienes:
- (...)
- 6) Hubieran prestado servicios profesionales en las fuerzas armadas de un Estado extranjero o estuvieran en la reserva de dichas fuerzas o retirados de ellas..."

2.2. El 27 de noviembre de 2003 el Tribunal Administrativo de Tallin desestimó la solicitud de apelación del autor. También se desestimó una nueva apelación al Tribunal de Apelación de Tallin el 21 de junio de 2004. El 27 de octubre de 2004, el Tribunal Supremo decidió que la apelación del autor era manifiestamente infundada.

La denuncia

3.1. El autor afirma que el inciso 6 del apartado 1) del párrafo 21 de la Ley de ciudadanía es una disposición discriminatoria que impone restricciones injustificadas y sin fundamento a sus derechos fundándose en su origen social o en su pertenencia a un grupo social específico o posición social. La norma parte de la presunción de que todos los extranjeros que han prestado servicio en las fuerzas armadas representan una amenaza indefinida para el Estado parte, independientemente de las características de su servicio o del entrenamiento recibido. No hay ninguna prueba en ningún documento judicial de que el autor represente una amenaza para la seguridad de Estonia. El autor añade que no se concederán permisos de residencia o se anularán éstos si se considera que el titular constituye una amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, el Estado parte ha concedido varias veces al autor el permiso de residencia temporal, demostrando así que no representa semejante amenaza.

3.2. Aunque el autor admite que el Pacto no reconoce el derecho a la ciudadanía, en el artículo 26 se dispone la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley y la prohibición de la discriminación. Puesto que la propia ley prohíbe injustificadamente a las personas pertenecientes a un determinado grupo social (o de determinado origen o situación social) obtener la ciudadanía, la propia ley viola el artículo 26 por ser discriminatoria. Además hay un cierto número de personas en Estonia que han recibido la ciudadanía, a pesar de haber servido con anterioridad en tanto que personal militar de un Estado extranjero (incluida la URSS), de donde resulta que no se ha aplicado esa ley de la misma manera a todos los afectados. De esta manera se ha violado, pues, el derecho del autor a la igualdad ante la ley. El Estado parte no ha presentado ninguna justificación aceptable de su negativa a concederle la ciudadanía. No tiene antecedentes penales ni ha sido juzgado jamás por ningún delito y no puede ser llamado a prestar servicio en las fuerzas de seguridad o las fuerzas armadas "de un Estado extranjero" porque es

apátrida y no hay ninguna necesidad social acuciante de denegarle la ciudadanía. La única justificación dada por el Estado parte es el inciso 6 del apartado 1) del párrafo 21 de la Ley de ciudadanía que el autor considera en sí misma discriminatoria.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación

4.1. El 22 de febrero de 2006, el Estado parte confirma que el autor ha agotado los recursos internos pero afirma que la comunicación es manifiestamente infundada y, por tanto, inadmisibile. Al autor se le denegó la ciudadanía por motivos de seguridad nacional, habida cuenta de sus servicios anteriores como profesional en las fuerzas armadas de la antigua URSS, de conformidad con el inciso 6 del apartado 1) del párrafo 21 de la Ley de ciudadanía. El tipo o índole del servicio no hace al caso. En cuanto a los hechos, el Estado parte dice que en 1979 el autor ingresó en el Instituto de Formación Técnica en Aviación Militar Ashinsky, de donde se graduó en 1982. Siguió prestando servicio como técnico de las fuerzas armadas en Kaliningrado entre 1982 y 1985. En 1985 fue destinado a Paldiski en la entonces República Socialista Soviética de Estonia (RSSE), donde desempeñó tareas de comandante de escuadrón. Ingresó en la RSSE el 10 de abril de 1985 tras su nombramiento para prestar servicios en Paldiski. Pasó a la reserva de las fuerzas armadas de la antigua URSS con el rango de primer teniente en 1989 en relación con la comisión de un delito.

4.2. El Estado parte dice que el que en su ley se excluya el dar la ciudadanía a quienes han prestado servicio como profesionales de las fuerzas armadas de un Estado extranjero se funda en motivos históricos y debe contemplarse a la luz de su tratado con la Federación de Rusia sobre la condición y derechos de los antiguos oficiales de las fuerzas armadas. El Estado parte explica que para el 31 de agosto de 1994 se retiraron las tropas de la Federación de Rusia de conformidad con el tratado de ese año. La condición social y económica del personal retirado de las fuerzas armadas se reguló por un convenio aparte de 1996 que regía las cuestiones relativas a las garantías sociales del personal militar retirado de las fuerzas armadas de la Federación de Rusia en el territorio de Estonia, por el que a los pensionistas y familiares se les otorgaba permiso de residencia en Estonia mediante solicitud personal y atendiendo a las listas aportadas por la Federación de Rusia. De esta manera, se regularon las cuestiones jurídicas relativas al personal retirado del ejército, como es el caso del autor, mediante acuerdos separados entre el Estado parte y la Federación de Rusia. Después de la desintegración de la URSS y el restablecimiento de la independencia de Estonia en 1991, el autor tiene la condición de ex oficial militar, con derecho, por ende, de solicitar un permiso de residencia en Estonia a partir del 26 de julio de 1994, de conformidad con tratados bilaterales entre el Estado parte y la Federación de Rusia. Se otorgó al autor, previa solicitud, un permiso de residencia válido hasta 2008.

4.3. Dado que el Estado parte tiene el derecho de fijar las condiciones de concesión de la ciudadanía y el derecho de denegarla por motivos de seguridad nacional, no puede decirse que esa denegación por sí sola constituya discriminación. Dado que el derecho a la ciudadanía no es ni un derecho fundamental ni un derecho amparado por el Pacto, el autor no puede pretender que es discriminatorio el que se le haya denegado. El Estado parte remite a la jurisprudencia del Comité de que no todas las diferencias de trato son discriminatorias; las diferencias justificadas y con base objetiva son conformes al artículo 26. El Estado parte dice que las diferencias que siguen existiendo entre quienes tienen permiso de residencia a diferencia de quienes reciben la ciudadanía guardan relación en gran medida con los derechos políticos. El autor tiene un permiso de residencia que le permite permanecer en Estonia y goza de amplios derechos

sociales, económicos y culturales. Al estudiar la concesión del permiso de residencia o de la ciudadanía, el Estado parte tiene en cuenta "distintos niveles de amenaza".

4.4. El Estado parte afirma que el inciso 6 del apartado 1) párrafo 21 de la Ley de ciudadanía se justifica por motivos de seguridad nacional, ya que quienes han pertenecido a las fuerzas armadas de un país extranjero guardan una fuerte relación con ese Estado y dedicaron sus actividades a su seguridad nacional, estando dispuestos a arriesgar su vida, y como norma prestaron juramento en ese sentido. El conceder la ciudadanía a una persona así puede causar posteriormente dilemas éticos y morales, ya que habiendo jurado lealtad militar a un Estado, más tarde podría verse obligado a actuar contra él en tanto que ciudadano de otro país.

4.5. Según el Estado parte, el país en que el solicitante prestó servicio en tanto que miembro de las fuerzas armadas no hace al caso a los efectos del inciso 6, ya que siempre que se determina un hecho así se deniega la ciudadanía al solicitante. La prestación de servicio no es el único motivo de la denegación. El Estado parte cita anterior jurisprudencia del Comité¹ en apoyo de la tesis de que las consideraciones de seguridad nacional constituyen una finalidad legítima en el ejercicio de la soberanía del Estado parte a la hora de conceder la ciudadanía. Según el Estado parte, tanto el Tribunal Administrativo de Tallin como el Tribunal de Apelación de Tallin examinaron las mismas pretensiones que se han planteado al Comité, incluida la denuncia de discriminación, así como la de que la negativa a concederle la ciudadanía fundándose en el inciso 6 era inconstitucional al no dejar derecho a la discrecionalidad. El autor estuvo representado por un letrado y ambos tuvieron la oportunidad de asistir a la vista y presentar alegatos.

4.6. El Estado parte expone el fallo de ambos tribunales. El Tribunal de Apelación falló que la distinción establecida en las leyes era razonable y objetiva, ya que el Estado parte no hacía mucho que era independiente y no cabía desechar la posible amenaza que podía constituir para su seguridad la presencia de un número importante de personas que hubieran prestado servicios en las fuerzas armadas de otro país, es más, de un país que había estado ocupando Estonia. Al denegársele la ciudadanía, se restringía la participación del interesado en la adopción general de decisiones a nivel nacional. Teniendo en cuenta el número de profesionales de las fuerzas armadas de un Estado extranjero que residían en el Estado parte, se consideraba que esa restricción era una medida adecuada y necesaria. No obstante, los residentes no están completamente privados de la posibilidad de participar en la política dentro del Estado parte y pueden votar en las elecciones para los concejos municipales.

4.7. El Tribunal consideró que la referencia del autor a profesionales miembros de las fuerzas armadas a quienes se había dado la ciudadanía no hacía al caso, ya que en esos casos se trató de manera diferente a esas personas, bien porque el cónyuge era de nacionalidad estonia y, por tanto, entraba dentro de la excepción contemplada en el apartado 2) del párrafo 21, o por error administrativo. Subrayó que la denegación de la ciudadanía al autor y el no haber dejado discrecionalidad a la autoridad administrativa no habían producido un resultado desproporcionado. No había ningún motivo de importancia por el que debiera concedérsele la ciudadanía, y la apatridia no podía constituir tal motivo. A ese respecto se remite al dictamen del

¹ *Borzov c. Estonia*, comunicación N° 1136/2002, dictamen aprobado el 26 de julio de 2004.

Comité en *Borzov c. Estonia*², en el que se dice que el papel que los tribunales de los Estados Partes en el examen de las decisiones administrativas, incluidas las adoptadas respecto a la seguridad nacional, parece entrañar un examen genuino en cuanto al fondo.

4.8. El Estado parte afirma que, de conformidad con la Ley de ciudadanía de la Federación de Rusia, de 28 de noviembre de 1991, los ex ciudadanos de la URSS, como es el caso del autor, podían inscribirse como ciudadanos rusos hasta el 31 de diciembre de 2000. En opinión del Estado parte, el autor tuvo así una oportunidad de definir su ciudadanía, que no aprovechó.

Comentarios del autor sobre las observaciones del Estado parte

5.1. El 9 de junio de 2006 el autor comentó las observaciones del Estado parte. Dice que la denegación de la ciudadanía no se fundó en motivos de seguridad nacional, sino meramente en su pertenencia a un grupo determinado. Al dictar el decreto, el Gobierno no tuvo en cuenta ninguna de las consideraciones en cuanto a la amenaza personal que pudiera constituir el autor para la seguridad nacional del Estado parte. En los 15 años transcurridos desde su independencia, el Estado parte no ha demostrado ningún peligro personal por parte del autor.

5.2. El autor se refiere al apartado 6) del párrafo 12 de la Ley de extranjería, en el que se fijan los criterios para determinar lo que constituye amenaza para la seguridad del Estado, como el hecho de que el extranjero haya dado información falsa al solicitar un visado, no respete las leyes del Estado parte, esté en servicio activo en el ejército de un Estado extranjero o haya sido penado reiteradamente por la comisión de delitos. El autor dice que no reúne ninguna de esas condiciones y por consiguiente no constituye semejante amenaza. Insiste en que no tiene antecedentes penales, no ha sido juzgado jamás por ningún delito y no puede entender cómo, en tanto que electricista jubilado, puede constituir una amenaza para la seguridad nacional. Además no puede ser llamado al servicio de las fuerzas de seguridad o fuerzas armadas de ningún Estado extranjero porque es apátrida. Destaca que incluso los condenados por delitos por los que se les ha denegado la ciudadanía, pueden volver a solicitarla transcurrido un plazo determinado.

5.3. El autor observa que el Estado parte no ha justificado razonablemente el hecho de que algunas personas hayan recibido la ciudadanía de Estonia, a pesar de haber servido anteriormente en las fuerzas militares de un Estado extranjero (incluida la URSS). Dice que tiene la misma posibilidad que cualquier otro residente estonio de solicitar la ciudadanía de cualquier país del mundo, incluso Letonia, Finlandia y la Federación de Rusia, que son países vecinos, siempre que cumpla con los requisitos de naturalización del país en cuestión. Dice también que el Estado parte no puede obligarle a elegir la ciudadanía de otro Estado y que desde 1988 está integrado en la sociedad de Estonia lo suficiente como para solicitar la ciudadanía de Estonia.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1. Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si la

² *Borzov c. Estonia*, supra nota 11.

comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto. Conforme al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.2. El Comité observa que el único argumento aducido por el Estado parte sobre la admisibilidad de la comunicación es que la denuncia del autor "es manifiestamente infundada". El Comité no encuentra convincente el argumento del Estado parte y entiende que las pretensiones del autor están suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad. No viendo ningún otro motivo para considerar inadmisibile la denuncia, el Comité procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1. El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Protocolo Facultativo.

7.2. El autor afirma que el inciso 6 del apartado 1) del párrafo 21 de la Ley de ciudadanía, por la que automáticamente queda excluido de la concesión de la ciudadanía estonia por ser un ex militar de las fuerzas armadas de otro país, constituye una violación del artículo 26 del Pacto. El Estado parte aduce motivos de seguridad nacional como justificación de esta disposición de la ley. El Comité remite a su jurisprudencia de que puede privarse indebidamente a un particular de su derecho a la igualdad ante la ley si la aplicación de la norma en perjuicio de un particular no se funda en motivos justificados y objetivos³. También remite a sus dictámenes en *Borzov c. Estonia*⁴ y *Tsarjov c. Estonia*⁵ de que las consideraciones en materia de seguridad nacional pueden servir a una finalidad legítima en el ejercicio de la soberanía del Estado parte de conceder la ciudadanía. Recuerda que la circunstancia de que el Estado parte invoque la seguridad nacional no excluye *ipso facto* la cuestión del ámbito de examen del Comité y reconoce que su propio papel al examinar la existencia y pertinencia de esas consideraciones dependerá de las circunstancias de cada caso⁶.

7.3. En este caso concreto, el artículo 26 no exige más que una justificación razonable y objetiva y una finalidad legítima para el reconocimiento de distinciones. El Comité observa que la sanción de la Ley de ciudadanía de 1995 y, en particular, la prohibición general de conceder la ciudadanía estonia a quienes "hubieran prestado servicios profesionales en las fuerzas armadas de un Estado extranjero o estuvieran en la reserva de dichas fuerzas o retirados de ellas" no se

³ *Kavanagh c. Irlanda* (Nº 1), comunicación Nº 819/1998, dictamen aprobado el 4 de abril de 2001, párr. 10.3; *Borzov c. Estonia*, *supra* nota 1, párr. 7.2; y *Tsarjov c. Estonia*, comunicación Nº 1223/2003, dictamen aprobado el 26 de octubre de 2007, párr. 7.3.

⁴ *Borzov c. Estonia*, *supra* nota 1, párr. 7.3.

⁵ *Tsarjov c. Estonia*, *supra* nota 3, párr. 7.3.

⁶ *V.M.R.B. c. el Canadá*, comunicación Nº 236/1987, decisión adoptada el 18 de julio de 1988; y *Borzov c. Estonia*, *supra* nota 1.

puede examinar fuera de su contexto fáctico. Aunque la mencionada prohibición general implica un trato diferencial, en las circunstancias del presente caso la razonabilidad de ese trato diferencial depende de la forma en que el Estado parte justifique sus argumentos de seguridad nacional.

7.4. En el presente caso, el Estado parte ha llegado a la conclusión de que el otorgamiento de ciudadanía al autor plantearía cuestiones de seguridad nacional habida cuenta de que ha prestado servicio en las fuerzas armadas de otro país, incluso de un país que antes había ocupado Estonia, y de que la denegación de facultades discrecionales a la autoridad administrativa en la aplicación de la Ley de ciudadanía no era desproporcionada. El Comité observa que ni el Pacto ni el derecho internacional en general enuncian criterios específicos respecto de la concesión de ciudadanía por naturalización y que el autor ciertamente pudo acudir a los tribunales del Estado parte para que examinaran la denegación de su petición de ciudadanía.

7.5. El Comité observa también que la categoría de personas excluidas por la legislación del Estado parte de los beneficios de la ciudadanía estonia está estrechamente vinculada con consideraciones de seguridad nacional. Además, cuando dicha justificación de trato diferencial es convincente, es innecesario que la aplicación de la ley se justifique además por las circunstancias de un caso concreto⁷. La decisión en el caso Borzov⁸ está en consonancia con la tesis de que las distinciones que se hagan en la legislación misma, cuando se puedan justificar con motivos razonables y objetivos, no requieren una justificación adicional por esos motivos cuando se apliquen a un particular. En consecuencia, el Comité, en las circunstancias del presente caso, estima que no hubo violación del artículo 26 del Pacto.

8. El Comité de Derechos Humanos, actuando de conformidad con el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, considera que los hechos que tiene ante sí no ponen de manifiesto una violación del artículo 26 del Pacto.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la inglesa la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

⁷ *Tsarjov c. Estonia*, *supra* nota 3, párr. 7.6.

⁸ *Borzov c. Estonia*, *supra* nota 1.