

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Козинець І.Г.,

ст. викладач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій і праці

Однією з умов побудови в Україні правової, соціально орієнтованої держави є її відкритість для світового співтовариства. Це зумовлює появу на території країни все більшої кількості іноземців, які прибувають до України з різноманітними цілями. Тому істотне значення має з'ясування сутності суб'єктів правового статусу іноземців, осіб без громадянства та біженців, оскільки від цього залежить передусім суспільно-політична стабільність країни. Державна політика щодо цієї категорії осіб є складовою зміцнення міжнародного авторитету України, налагодження контактів між народами і країнами.

Ключовим питанням в характеристиці суб'єктів правового статусу іноземців є поняття громадянства. Оскільки, обсяг прав і свобод, якими наділена людина у конкретній державі, а також обсяг обов'язків, покладених на неї державою, прямо залежить від наявності чи відсутності у неї громадянства цієї держави.

Прерогатива у регулюванні питань громадянства належить внутрішньому праву, є предметом юрисдикції держави. В силу свого верховенства держава визначає права громадянина, порядок набуття та втрати громадянства. Це положення також закріплюється і в міжнародному праві.

У сучасному вітчизняному конституціоналізмі громадянство визначається як правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках¹. Саме правовий зв'язок окремої особи і держави забезпечує повноправне членство, яке надає право приймати участь в управлінні державою та забезпечує право громадянина на захист з боку держави.

Ряд міжнародних договорів право на громадянство визнає одним із основних прав людини². Разом з тим, міжнародне право, визнаючи право кожної людини на громадянство, не передбачає обов'язку держави надавати своє громадянство будь-якій особі.

Громадянство, як фундаментальний елемент безпеки людини, надає їй відчуття єдності та приналежності до певного суспільства, право на захист з боку держави. Громадянство забезпечує можливість реалізації багатьох громадянських та політичних прав. Особам, що не мають громадянства, буває важко або неможливо брати участь у різних видах діяльності, право на яку

¹ Закон України від 18.01.2001 р. "Про громадянство України" //УК. – 2001. – 1 березня. - №39.

² Загальна декларація прав людини 1948 року (ст. 15), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року (ст. 24 п.3), Конвенція про права дитини 1988 року (ст. 7) //Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Издат. группа НОРМА-ИНФРА * М., 2000. – 784 с.

мають громадяни. Громадянство надає право людині автоматично мати право на проживання в країні, мати паспорт, користуватися захистом своєї держави, перебуваючи за кордоном. У багатьох випадках громадянство надає можливість знайти роботу, користуватися державними послугами, брати участь у політичному житті країни, мати доступ до системи правосуддя.

Таким чином, можна зазначити, що іноземці знаходяться на території держави, але не мають її громадянства. Це можуть громадяни іноземної держави (держав), особи без громадянства або особи, які є підданими іншої держави.

Основні принципи громадянства, як правило встановлюються у конституціях держав, детальне регулювання здійснюється спеціальними законами, які не є незмінними. Оскільки їх пристосовують до змін, що відчуваються з часом у соціально-демографічній ситуації країни. Питання втрати, припинення громадянства також вирішуються внутрішнім правом держави.

З юридичної точки зору громадянство забезпечує “правовий зв’язок” між індивідом та державою. У випадках не визнання державою такого зв’язку, можуть виникнути проблеми безгромадянства.

Безгромадянство – це юридичний стан, згідно якого особа не має громадянства будь-якої держави, тобто є апатридом.

В міжнародному праві апатрид є аномалією, оскільки, така особа не має зв’язку з жодним суб’єктом міжнародного права. Тому в останній час спостерігається тенденція щодо обмеження права держав позбавляти громадянства. Ряд норм стосовно втрати громадянства викладені у Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року¹. Так, зокрема, якщо закон держави передбачає втрату громадянства внаслідок будь-якої зміни у особистому статусі, то така втрата можлива за умови набуття іншого громадянства (ст. 5). Конвенція допускає можливість втрати громадянства особою, яка довгий час проживає за кордоном (не менше семи років підряд). Ця норма встановлена для того, щоб уникнути випадків зловживання іноземним громадянством, коли його набувають з метою тієї чи іншої вигоди, без наміру встановити реальний зв’язок з відповідною державою.

Конвенція закріпила загальне правило, згідно якого держава не повинна позбавляти особу громадянства, якщо в результаті цього вона стає особою без громадянства. Разом з тим, державі надається право робити виключення з цього правила, якщо вона зробить відповідне застереження до Конвенції.

Забороняється позбавлення громадянства з расових, етнічних, релігійних чи політичних підстав (ст. 9). Незаконна також відмова у набутті громадянства за цими підставами. Загалом Конвенція спрямована на забезпечення принципу неприривності громадянства: втрата громадянства можлива лише за умови одночасного набуття нового.

¹ Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. //Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994. – с.59-65.

Разом з тим, необхідно звернути увагу на пункт 2 статті 15 Загальної декларації прав людини, яка не забороняє позбавлення громадянства або відмову щодо зміни громадянства, але зазначає, що все це не повинно здійснюватися безпідставно. Це положення ще раз підтверджує традиційну теорію міжнародного права, що громадянство – це одна із сфер, яка належить виключно державі.

У відповідності з міжнародним правом під особою без громадянства розуміють особу, “яка не вважається громадянином жодної держави в силу її закону”. Це лаконічне і точне визначення було сприйняте українським законодавцем і відображене в ст. 1 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”, в якій зазначено, що особа без громадянства – це особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином¹. Разом з тим, необхідно зазначити, що наведене визначення є досить обмеженим, оскільки стосується специфічної групи людей, так званих апатридів *de jure*. Воно не включає людей відомих як апатриди *de facto*, які або не спроможні визначити своє громадянство, або їх громадянство оспорується однією чи кількома країнами. Поняття безгромадянства використовується і в більш ширшому розумінні та стосується всіх людей, які позбавлені так званого “реального громадянства”, внаслідок чого не можуть користуватися правами, які асоціюються з громадянством.

Існує багато причин безгромадянства, основними з яких є розбіжність принципів набуття та припинення громадянства у різних країнах. Проблеми громадянства зачіпають інтереси мільйонів людей, особливо останнім часом, у зв'язку з подіями, пов'язаними з розпадом ряду держав. Тому у рамках Ради Європи та в Комісії міжнародного права ООН розробляються проекти статей щодо вирішення цієї проблеми.

Ряд правил з врегулювання цього питання міститься у Конвенції про скорочення безгромадянства 1961 року. Генеральна Асамблея ООН резолюцією від 30 листопада 1976 року встановила, що органом, до якого можуть звертатися люди, які вважають, що порушено їх право на громадянство є управління Верховного комісара ООН із справ біженців.

Загалом міжнародне право сприяє покращенню правового статусу осіб без громадянства, який наближається до статусу іноземців². Конвенція про статус апатридів 1954 року³ зобов'язує прирівняти цей статус зі статусом іноземців. У даному випадку розуміється статус за внутрішньодержавним правом. Це не означає права на дипломатичний захист з боку вітчизняної держави, який мають іноземці, а також прав, передбачених угодами з їх країною. Але і в цьому випадку спостерігається тенденція щодо визнання права держави на дипломатичний захист осіб без громадянства, що в ній постійно проживають.

¹ Закон України від 4.02.1994 р. “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” //ВВРУ. – 1994. - №23. – ст. 161.

² Ястребова А.О. Международно-правовая защита беженцев. Автореферат дис. канд. юр. н. – М., 1991.

³ Конвенция о статусе апатридов 1954 г. //Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М.: Международная организация по миграции, 1994. – с.43-54.

Необхідно зазначити також і про існування такого поняття, як численне громадянство. Найчастішим випадком численне громадянство є подвійне громадянство (біпатризм), тобто приналежність особи до громадянства двох держав, яке засвідчене документами. Подвійне громадянство виникає у країнах, де біженці після натуралізації не можуть відмовитися від громадянства країни свого походження. Друге і третє громадянство може бути отримане і шляхом натуралізації. У відповідності із загальновизнаною нормою Гаазької конвенції 1930р. (ст. 3), згідно якої особа, що має громадянство декількох держав, розглядається кожною з них, як такою, що має тільки її громадянство. Таким чином, якщо особа знаходиться на території однієї з держав, де має громадянство, то інші держави не мають права надавати їй дипломатичний захист (ст. 4)¹.

Як міжнародна Конвенція про скорочення випадків численного громадянства 1963 р.², так і внутрішньодержавне право, загалом, негативно відносяться до подвійного громадянства (законодавство більшості європейських країн, а також США та Канада), оскільки воно ускладнює взаємовідносини держав. Подвійне громадянство ставить під сумнів міцність і безспірність того устаткованого правового зв'язку, який існує між громадянином і державою, породжує міжнародні конфлікти і порушує як утвердження та захист прав і свобод власних громадян у своїй державі, так і можливості захисту їхніх інтересів за кордоном, забезпечення виконання ними обов'язків перед державою і суспільством.

Необхідно зазначити, подвійне громадянство – об'єктивне явище, що існує незалежно від того, визнає його будь-хто чи не визнає. Тому визнати подвійне громадянство означає врегулювати його правові наслідки як для осіб з подвійним громадянством (біпатридів), так і для держав, громадянами яких вони є.

З юридичного погляду, розширення кола біпатридів може створити міжнародно-правову легальність для втручання у внутрішні справи іншої держави. Загальновизнана доктрина міжнародного права полягає не в заохоченні поширення випадків подвійного громадянства, а в урегулюванні негативних наслідків його виникнення шляхом укладення відповідних угод. Оскільки за відсутності між державами договору про подвійне громадянство кожна з них вважає біпатридів виключно своїми громадянами.

В Україні діє принцип єдиного громадянства – громадянства держави України. Згідно ст. 2 Закону України “Про громадянство України”, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правовідносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув українське громадянство, то у правовідносинах з Україною від визнається лише громадянином України³.

¹ Гаазская конвенция 1930 г., регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законом о гражданстве //Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994. – с.28-34.

² Конвенция о сокращении случаев многогражданства 1963 г. /Так само. – С.66-70.

³ Закон України від 18.01.2001 р. “Про громадянство України” //УК. – 2001. – 1 березня. - №39.

Відомо, що громадянство є необхідною передумовою для цілого комплексу прав: політичних, соціальних, культурних, економічних тощо. Ці права, як правило, передбачені або у Конституції, або у відповідних законах щодо прав і обов'язків громадян. У демократичному суспільстві негромадяни також мають ряд прав, закріплені у відповідних законах про права і обов'язки іноземців.

Таким чином, вважаємо, що поняття громадянства є ключовим для визначення поняття “іноземці” та визначення його правового статусу.

У науковій літературі та законодавчих актах різних держав поняття “іноземець” вживають у різних значеннях. Так, наприклад, згідно імміграційного законодавства США будь-яка особа, що не є громадянином США, вважається іноземцем¹. Органічний закон про права і свободи іноземців в Іспанії 1985 року вважає іноземцями осіб, у яких відсутнє іспанське громадянство². У Законі про перебування іноземців у Народній Республіці Болгарія 1972 року зазначено, що іноземцем є будь-яка особа, яка є громадянином іншої держави або не має громадянства³. Аналогічно тлумачиться поняття “іноземець” у законодавстві про громадянство та правове положення іноземців таких держав як Білорусь, Грузія, Казахстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан⁴.

Конституція Української РСР від 20 квітня 1978 року зі змінами, внесеними 19 лютого 1992 року містила три поняття: “іноземні громадяни”, “особи без громадянства” (ст. 35) та “іноземці” (ст. 36)⁵.

У спеціальному Законі України “Про правовий статус іноземців” від 4 лютого 1994 року законодавець об'єднав у понятті “іноземець” іноземних громадян та осіб без громадянства (ст. 1)⁶. Тобто “іноземець” є родовим поняттям, яке охоплює іноземців та осіб без громадянства.

Цієї думки притримуються і деякі вчені, які у своїх працях саме в такому значенні вживають поняття “іноземець”⁷.

Разом з тим нова Конституція України встановила, що існують дві окремі категорії осіб – іноземці та особи без громадянства, і надала їм національний правовий режим (але не зазначила про це безпосередньо) за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Враховуючи принцип конституційності, викладений у пункті 1 розділу XV Конституції України “Перехідні положення”, Закон України “Про правовий статус іноземців” був приведений у відповідність до норм чинної Конституції.

¹ Иванов М.М. США: правовое регулирование иммиграционного процесса (условия и процедура приобретения статуса постоянного жителя США). – М.: «Международные отношения», 1998. – с.40.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. Ред. Б.А.Страшун. – М.: Издат-во БЕК, 1998. – с.184.

³ Там само. – с.618.

⁴ Михалёва Н.А. Конституционное право зарубежных стран СНГ: Учебн. пособие. – М.: Юристь, 1998. – с.183-184.

⁵ Конституція УРСР //ВВРУ. – 1992. - №35. – ст. 514.

⁶ Закон України “Про правовий статус іноземців” від 4.02.1994 р. //ВВРУ. – 1994. - №23. – Ст.161.

⁷ Галенская Л.Н. Правовое положение иностранцев в СССР. – М., 1982. – с.7; Лазарев Л.В., Марышева Н.И., Пантелеева И.В. Иностранцы граждане (правовое положение). – М., 1992. – с.32; Преображенська В.В. До питання про правове положення іноземців на території України //Правова система України: теорія і практика (Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції) /Київ, 7-8 жовтня 1993 року. – К., 1993. – с.199.

В цей Закон було внесено істотні зміни та доповнення, які докорінним чином змінили його зміст.

Закон України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” розрізняє іноземців та осіб без громадянства, зазначаючи, що під іноземцем розуміють особу, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином. (підданим) іншої держави або держав, а під особою без громадянства – особу, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином.

Необхідно зазначити, що серед іноземних громадян та осіб без громадянства виокремлюються суб’єкти зі спеціальним правовим статусом – біженці та шукачі притулку. Зазначені особи, перебуваючи на території іншої держави, на відміну від іноземних громадян, не користуються захистом держави, територію, якої вони вимушені були покинути.

Досить часто у зарубіжній юридичній літературі “біженці” та “особи, що не користуються захистом держави” визначаються як рівнозначні поняття. Дане твердження обґрунтовується тим фактом, що біженці, як правило, не користуються захистом з боку держави свого громадянства¹. Але таке визначення біженців, лише як осіб, що не користуються захистом, не зовсім точне, оскільки охоплює лише один аспект поняття “біженець” – відсутність дипломатичного та консульського захисту з боку держави національної належності².

Крім того, норми міжнародного права чітко не вказують на обов’язок держави забезпечувати захистом осіб, що покинули її територію у пошуках притулку в інших країнах. Законодавство деяких країн не передбачає обов’язку держави захищати своїх громадян у взаємовідносинах з іншими державами.

Біженці часто розглядаються як особи, що вимушені зробити спробу виходу з під юрисдикції держави їх національної належності не передбаченим законом способом, оскільки, держави не передбачають у законодавстві можливості переміщення своїх громадян у пошуках притулку за межами своєї території, більш того, у конституціях, як правило, міститься положення щодо надання захисту своїм громадянам. Саме ця обставина і визначає специфіку правовідносин між біженцями та державою, яку вони покинули. Біженці, як правило, самі відмовляються від піклування та захисту, що надаються державою своїм громадянам, які перебувають за її межами. Вважаємо, що така “вимушена” відмова не повинна означати автоматичну втрату громадянства, оскільки не відповідає нормам міжнародного права.

Фактична, на відміну від юридичної, втрата громадянства біженцем не може бути визначальним моментом у визначенні режиму біженців. Тобто особа може мати громадянство або бути апатридом на час визнання її біженцем, збереження чи втрата громадянства не впливають на її правове положення як біженця.

¹ Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве /Пер. с англ. под ред. М.И.Левиной. – М.: ЮНИТИ, 1997. – с.44-45.

² Галенская Л.Н. Правовые проблемы сотрудничества государств по борьбе с преступностью. – М., 1972.

Право притулку – це інститут міграційного законодавства держави. Тому, вважаємо, держава реалізує це право у тому обсязі, який відповідає її сутності та економічним можливостям.

Згідно чинного законодавства під біженцем розуміють особу, яка не є громадянином України і внаслідок цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань, перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань¹. Аналогічне визначення дає міжнародне законодавство².

Надання статусу біженця є проявом світського притулку, що має територіальний характер, та одним із засобів захисту прав і свобод людини, переслідуваної в державі громадянства або в державі постійного проживання (доміцилію) за політичними, національними, релігійними та іншими мотивами. Це право закріплене Конвенцією про статус біженців 1951 р. та Протоколом щодо статусу біженців 1967 р., Конвенцією Організації Африканської єдності з конкретних аспектів проблеми біженців в Африці 1969 р., Конвенцією Організації Африканських Держав про права людини 1969 р. та рядом національних законодавчих актів.

Таким чином, право на притулок закріплене відповідними міжнародно-правовими актами, конституціями і законами практично кожної розвиненої демократичної і правової держави та визнано невідчужуваним правом кожної людини як носія власного права. Надаючи притулок кожна суверенна держава у такий спосіб захищає основні права та свободи людини. Шукач притулку з'являється там і тоді, де не поважаються і не забезпечуються права і свободи людини і громадянина, порушується їх державний захист, зневажаються інтереси людини. У разі позбавлення людини права на притулок знищується сама природа цінності людської істоти.

Аналіз Конституції України свідчить про те, що в ній констатується право притулку, можливість його надання шукачам притулку – іноземцям і особам без громадянства – у порядку встановленому законом (частина 2 статті 26 конституції), виключне право Президента України щодо вирішення цього питання (пункт 26 статті 106 Конституції). Закон України “Про біженців” визначає правовий статус біженців, порядок його надання, втрати, позбавлення та державні гарантії захисту біженців. У Законі України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” передбачено дві можливості (притулок та статус біженця), але в окремих статтях, четвертій та п'ятій. Розмежовує ці поняття і Закон України “Про громадянство України”.

¹ Закон України від 21.06.2001 року “Про біженців” //ВВРУ. – 2001. - №47. – ст. 250.

² Конвенція про статус біженців 1951 року, Протокол щодо статусу біженців 1967 року //Сборник международных, правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994. - с.86-100; 101-104.

Таким чином, незважаючи на те, що у Конституції України закріплене право притулок в Україні іноземців та осіб без громадянства, сама концепція надання притулку розроблена недостатньо, а закон про надання притулку в Україні не прийнято, законодавчо врегульовується лише процедура надання, втрати, позбавлення статусу біженця.

Необхідно зазначити, що законодавство України розмежовує поняття “статус біженця” і “притулок”, хоча міжнародне право ці поняття об’єднує, оскільки суть їх однакова, оскільки, йдеться про надання особі захисту від переслідування та особистих гарантій безпеки. Так, зокрема, відповідно до Дублінської Конвенції 1990 року слова “клопотання про надання притулку” означають: прохання, з допомогою якого іноземець шукає в будь-якої держави-учасниці захист відповідно до Женевської Конвенції, клопочучи про надання статусу біженця за змістом статті 1 цієї Конвенції зі змінами, внесеними Нью-Йоркським протоколом¹. Отже, надання особі притулку можливе через визнання її біженцем за змістом Конвенції про статус біженців. Такої думки дотримується С.Чехович, він вважає, що один з аспектів надання притулку врегульовується Законом України “Про біженців”². С.Бритченко також вказує, що притулок в Україні іноземцям та особам без громадянства надається шляхом реалізації Закону України “Про біженців”³.

Отже, шукач притулку – це іноземець (громадянин іншої держави чи особа без громадянства), який звернувся до відповідних органів держави перебування із заявою про надання йому статусу біженця, тобто, особа, яка бажає бути прийнята як біженець, визначається як особа, що шукає притулку⁴.

Вважаємо, що право біженців тісно пов’язане з правом притулку, оскільки надаючи особі правовий статус біженця за змістом Конвенції про статус біженців та Закону України “Про біженців”, держава тим самим надає особі територіальний притулок, що відповідає міжнародній практиці, де притулок надається через визнання особи біженцем. Але це питання залишається дискусійним. Зокрема, В.Шаповал та С.Крижанівський вважають, що надання притулку, як і надання статусу біженця, забезпечує особі захист, але за різних підстав, оскільки це різні інститути, які також передбачають різний об’єм права⁵.

Таким чином, на сьогодні постало питання про необхідність завершити формування законодавчої бази про надання притулку в Україні іноземцям та особам без громадянства, зокрема, прийняти закон про надання притулку в Україні, засади міграційної політики, переглянути концепцію поняття

¹ Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейского сообщества (Дублинская конвенция) от 15.06.1990 г. //Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграций. – М., 1994. – с.137-146.

² Чехович С.Б. Юридичні аспекти міграційних процесів в Україні. – К.: Український центр правничих студій, 2001. – с.198.

³ Бритченко С. Стан законодавства України про біженців //Український часопис права і політики. – 1998. - №3-4. – с.36-48.

⁴ Новік В. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні. – К.: Компанія ВАІТЕ, 1999. – с.197.

⁵ Шаповал В., Крижанівський С. Інститут притулку в національному праві (конституційно-правовий аспект) //Проблеми міграції. – 1998. - №1. – с.4-8.

“притулок” та “статус біженця” з метою втілення в життя конституційних приписів та приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними нормами і стандартами в галузі прав людини, а також з відповідними міжнародними зобов’язаннями в сфері міграції і захисту біженців.