

АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ, СВЪРЗАНИ С ЛИЦАТА БЕЗ ГРАЖДАНСТВО

проф. д-р Габриела Белова
катедра „Международно право и международни отношения“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“
e-mail: gbelova@law.swu.bg

гл. ас. д-р Анна Христова
катедра „Международно право и международни отношения“
Правно-исторически факултет
Югозападен университет „Неофит Рилски“
ел. поща: annahristova@law.swu.bg

Проблемите, свързани с националната идентичност и самосъзнание на гражданите, с възможностите за пълноценна реализация, за адаптация и интеграция в съответните общества са актуални, дискутирани и особено значими както за държавите, така и за отделните физически лица. Въпросите, свързани с лицата без гражданство, са неразделна част от темата за правата на човека. Същевременно, те са израз на потенциална заплаха за мира и сигурността, защото са своеобразно свидетелство за прояви на нетолерантност и предубеждение в съответната държавна политика. Твърде често лишаването от гражданство е свързано с насилствено прогонване от родните места, поява на бежанци, принудително разселени и други категории лица с проблеми от хуманитарен характер.

Неоспорим факт е, че международното право изключително дълго се бори за намаляване броя на лицата без гражданство. През XXI век обаче техният брой се увеличава значително вследствие на бежанския и мигрантски натиск, на който е подложен континентът Европа. Голяма част от лицата, които влизат на територията на държавите от ЕС, не разполагат с документи, удостоверяващи тяхната самоличност или умишлено ги унищожават, преминавайки през граница. Това автоматично ги превръща в лица без гражданство (апатриди, аполиди)¹ за международното право. Съгласно статистика на Организацията на обединените нации понастоящем приблизително 175 млн. са лицата без

¹ В съответствие с международното право това са лица, които не се разглеждат като граждани на нито една държава в съответствие с нейното законодателство.

гражданство в световен мащаб, което представлява около 3% от населението на Земята. Международното право предвижда универсалност и равенство по отношение на лицата без гражданство и се развива в насоки към защита и подпомагане на такива лица².

Ярък пример в това отношение е Всеобщата декларация за правата на човека от 1948г. В резултат на многобройни позовавания и на инкорпориране в разпоредби на международното и на вътрешното право на отделните държави на отделни нейни текстове, тя се е превърнала в своеобразен стандарт, към който държавите доброволно, съзнателно се стремят. Според чл. 2 от Декларацията: „Всеки човек има право на всички права и свободи, провъзгласени в тази декларация, без никакви различия, основани на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други възгледи, национален или социален произход, материално, обществено или друго положение“. Логично продължение на този текст е разпоредбата на чл. 15, а именно: „Всеки човек има право на гражданство. Никой не може да бъде произволно лишен от гражданство, нито да му бъде отказано правото да смени гражданството си.“ Това право се корени в съществуването на реална и ефективна връзка между конкретната личност и държавата, чийто гражданин е лицето.

Международният пакт за граждански и политически права от 1966 г. също постулира в разпоредбата на чл. 26 равенство пред закона на всички лица и право, без всякаква дискриминация, на еднаква законна закрила. Аналогична е разпоредбата и на чл.2, ал.2 от Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г., предвиждаща задължение за държавите – страни по пакта упражняването на провъзгласените в него права без каквато и да е: „...дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически и други убеждения, народностен или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци."

В този контекст следва да бъде разгледана и бележка № 15 (1986 г.) на Комитета по правата на човека за статута на чужденците в съответствие с Международния пакт за граждански и политически права, а именно: "Правата, предвидени в Пакта, се прилагат по отношение на всички, независимо от принципа на взаимност и независимо от гражданството или безгражданството на лицето".

² Повече относно интеграцията в социалния и правен ред на имигрантите, голяма част от които са именно лица без гражданство, вж. Mihaylov, G. Law in the Process of Social Integration of Immigrants, Published in a Collection of the 22nd International Conference the Knowledge – Based Organization, Sibiu, 2016.

Анализът на посочената разпоредба довежда до извода, че правата на негражданите могат да бъдат ограничавани единствено на основанията, предвидени в МПГПП. Различията между граждани и неграждани могат да бъдат провеждани от държавите по отношение на два вида права. Първият вид включва изборително право и достъп до държавна служба (чл. 25 от МПГПП). Всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, посочена в член 2, и без неоснователни ограничения да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители; да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите; да има достъп при общи условия на равенство до държавните служби в своята страна. Разпоредбата на чл. 12, пар.1 от МПГПП пък предоставя свобода на придвижване на всеки, който се намира на законно основание на територията на една държава, както и свобода на избор на местожителство.

Международният пакт за икономически, социални и културни права предвижда, от своя страна, икономически права на чужденците и на лицата без гражданство: „Развиващите се страни, държейки сметка за правата на човека и за интересите на своето народно стопанство, могат да определят до каква степен ще гарантират на лицата, които не са техни граждани, признатите в този пакт икономически права“ (чл.2, пар.3).

Международноправните актове на Организацията на обединените нации създават универсална система за защита на правата на човека. Равенството пред закона и закрилата от дискриминация на всички лица представлява всеобщо право, признато от Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г. и доразвито в пактовете на ООН за граждански и политически и за икономически, социални и културни права. Тези права са юридически регламентирани и в Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация от 1965 г., Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от 1979 г., Конвенцията за правата на детето от 1989 г. и др.

Понятието „расова дискриминация“ е дефинирано в разпоредбата на член 1, пар. 1 на Конвенцията за премахване на всички всички форми на расова дискриминация,³ а пар. 3

³ чл. 1, пар. 1: “В тази Конвенция терминът „расова дискриминация“ ще означава всяко различие, изключване, ограничение или предпочитание на основата на раса, цвят, потекло или национален или народностен произход, което има за цел или резултат да унищожи или увреди признанието, ползуването или

обявява, че относно националност, гражданство или натурализация, правните разпоредби на държавите не трябва да са дискриминационни спрямо никоя конкретна националност.⁴

Диференцираното третиране въз основа на гражданство или имиграционен статут съставлява дискриминация, ако критериите за тази диференциация, оценена в светлината на целите и замислите на Конвенцията, не се прилагат в съответствие със законова цел и не са пропорционални на постигането на тази цел.

Международната конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация е едно от най-широко ратифицираните споразумения. Като започва с постановката, че всяка политика на расово превъзходство, основаваща се на расови различия, е незаконна, невярна от научна гледна точка и юридически осъдителна, тя дава определение за „расова дискриминация“ и задължава държавите членки да вземат мерки за забраната като законодателство и като практика. Конвенцията учредява контролен орган - Комитет за премахване на расовата дискриминация, който разглежда доклади на държавите, както и петиции от отделни лица, твърдящи, че конвенцията се нарушава, ако заинтересованата държава приема тази незадължителна процедура.

В тази връзка е уместно разглеждането на Обща препоръка XXX: Дискриминация срещу неграждани от 01.10.2004 г. на Комитета, съгласно която държавите - страни по Конвенцията са длъжни:

- да гарантират, че законодателните гаранции спрямо расовата дискриминация се прилагат за неграждани независимо от техния имиграционен статут, и че изпълнението на законодателството няма дискриминационен ефект върху неграждани;
- да обърнат по-голямо внимание на въпроса за множествената дискриминация, пред която са изправени неграждани, по-специално децата и съпругите на работници неграждани, да се въздържат от прилагане на различни стандарти за третиране спрямо негражданки, съпруги на граждани и неграждани, съпрузи на гражданки, като докладват за всякакви такива практики и предприемат всички необходими стъпки за справяне с нея;

упражняването на равна основа на човешки права или основни свободи в политическата, икономическата, социалната, културната или която и да е друга област на обществения живот.“

⁴ чл. 1, пар. 3: „Нищо в тази Конвенция не може да се интерпретира като засягащо по какъвто и да било начин правните разпоредби на държавите страни относно националност, гражданство или натурализация спрямо някоя определена националност.“

- да гарантират, че всякакви мерки, предприети в борбата с тероризма, не дискриминират, целенасочено или като последица, по признак раса, цвят, потекло, или национален или етнически произход, и че негражданите не са подложени на расово или етническо профилиране или стереотипиране;
- да се борят с лошото третиране на и с дискриминацията срещу неграждани от страна на полицията и от други правоприлагащи органи и държавни служители, като прилагат стриктно релевантното законодателство и регламентите, предвиждащи санкции и гарантират, че всички висши чиновници, занимаващи се с неграждани, получават специално обучение, включително обучение по човешките права;
- да намалят случаите на лица без гражданство, по-специално липса на гражданство между децата, като например поощряват родителите им да кандидатстват за гражданство от тяхно име и позволяват на двамата родители да прехвърлят своето гражданство върху децата си;
- да гарантират, че неграждани не са обект на колективно експулсиране, по-специално в ситуации, когато няма достатъчно гаранции, че са взети под внимание личните обстоятелства на всяко от засегнатите лица.

Като логично продължение на гореизложеното следва да бъде анализирано Решение №190 от 01.09.2010 г. на Комисията за защита от дискриминация, по преписка № 157/2009г. - Трети специализиран заседателен състав, с което се установява дискриминация на основата на признак „националност“ и правен статус „без гражданство“.

С. А И К. е палестински гражданин, който пристига в България през 1982 г. с цел обучение и завършва висше образование. Със съпругата му, която е с българско гражданство, сключва граждански брак в Република България. От брака си жалбоподателят има родени три деца. От 1984 г. не е напуснал територията на страната и не е осъществявал никакви контакти със своите близки и роднини - палестинци. Именно поради тази причина желае българските миграционни власти да му издадат документ за напускане на страната. Дирекция „Миграция“ отказва да му издаде валиден документ за задгранично пътуване.

Жалбоподателят претендира неблагоприятно третиране поради отказа на Дирекция „Миграция“ да му издаде документ за напускане на страната, както и поради отказ на българските власти да го регистрира на друг адрес, различен от досегашния адрес на местоживеене. Фактическите аргументи в подкрепа на претенцията за неблагоприятно третиране от страна на българските власти са постоянното и продължително местоживеене в Република България, член е на семейство, което живее постоянно в България. Съпругата му е с българско гражданство, трудовата си дейност извършва на територията на Република България, редовно внася осигурителните си вноски и дължими данъци в Република България, нещатен сътрудник е на Окръжна прокуратура - Русе и Дирекция „Гранична полиция“ – Русе като единствен преводач от арабски език в областта, т. е. центърът на жизнените му интереси е Република България. Поради тези съображения намира, че правото му на свободно движение в Европейския съюз е силно ограничено, тъй като включва и правото да напуска страната чрез неблагоприятно третиране като лице „без гражданство”.⁵

Отказът да се издаде валиден документ за напускане територията на Република България противоречи на общия принцип, формулиран в Член 27 от Директива 2004/38/ЕО, че мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска заплаха, която засяга някои от основните интереси на обществото. Поради недоказана причина, че поведението на жалбоподателя представлява истинска заплаха по смисъла на горесцитирания общностен правен инструмент, с което да се засягат основни интереси на обществото, лишаването му от правото на свободно движение в европейското пространство представлява неблагоприятно третиране и нееднакво прилагане на европейски норми спрямо него.

В състава няма съмнение, че като лице „без гражданство“ жалбоподателят е носител на граждански права и че не следва те да му бъдат ограничавани или отнемани, само поради палестинската му националност и липса на гражданство, предоставено от суверенна държава. Съставът приема също така, че С. А И К., като лице „ без гражданство“

⁵ Извлечено на 10. 11. 2016 г. от http://kzd-nondiscrimination.com/layout/images/stories/materials/sbornik/sbornik_varna_2011.pdf

следва да се третира като „чужденец“ по смисъла на ЗЧРБ. В този смисъл изтъкнатият от ответната страна аргумент, че съгласно сега действащият правов ред българската държава не предоставя статут „без гражданство“, съставът намира за ирелевантен и правно неиздържан. Освен по гореизложения начин, жалбоподателят следва да бъде третиран и като член на семейство на български гражданин, по силата на брачна връзка от 1992 г. (чл.2, ал.2 ЗЧРБ). От друга страна С. А И К. пребивава в страната от 1982 г., което по смисъла на европейските норми е дългосрочно пребиваване и отделно правно основание.

Предоставяйки на С. А И К. статут на постоянно пребиваващ чужденец и издавайки му български документ за самоличност, като лице „чужденец без гражданство“, българската държава го приема под своята юрисдикция с всички последици от това.

В постановеното решение Комисията за защита от дискриминация установява пряка дискриминация по смисъла на чл.4, ал.2 от Закона за защита от дискриминация по отношение на С. А И К., с признат от Република България статут на постоянно пребиваващ чужденец - палестинец, оказал се *ipso facto* „без гражданство“ - статус, отразен в издаден му български документ за самоличност (карта на постоянно пребиваващ в Република България чужденец), извършена чрез отказ на българските миграционни власти (Дирекция „Миграция“ – София, с началник Комисар Ст. Х.) да му издаде валиден документ (удостоверение за задгранично пътуване), без да има наложена принудителна административна мярка „забрана за напускане на Република България“.

Въпросите, касаещи лицата без гражданство, са част от големия проблем за защитата на правата на човека както в пределите на съответната държава, така и в рамките на международното право. Ето защо, състоянието на „безгражданство“ е въпрос, който следва да бъде разрешаван съвместно от регионалните и универсални международни организации.

Именно в този контекст следва да бъде разгледана и приетата през 1950 г. от Съвета на Европа - Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която е основен правен акт на организацията.⁶ Според чл.1 от Конвенцията, договарящите се страни са длъжни да осигурят на всяко лице под тяхна юрисдикция правата и свободите, определени в част I на Конвенцията. Доколкото една държава е ратифицирала Протоколи

⁶ Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи влиза в сила през 1953 г. и впоследствие е изменена и допълнена от Протоколи № 11 и 14, придружена от Протоколи 1, 4, 6, 7, 12 и 13. Уредбата, касаеща дейността на ЕСПЧ, е доразвита и в протоколи № 15 и № 16.

№ 1, 4, 6, 7, 12 и 13 към нея, съдържащите се в тях права и свободи допълват каталога на самата ЕКЗПЧОС. По отношение на жалбите, свързани с предотвратяване на депортирането им, негражданите обикновено се позовават на следните разпоредби: чл. 3, ЕКЗПЧОС - забрана на изтезанията и нечовешкото или унижително отнасяне или наказание; чл. 8, ЕКЗПЧОС - право на зачитане на личния и семейния живот; чл. 4, Протокол №4 - забрана на колективното експулсиране на чужденци;⁷ чл.1, Протокол №7, който предвижда известни процесуални гаранции при експулсирането на отделни чужденци.

В разпоредбата на чл. 14 на Конвенцията се гарантира, че “упражняването на правата и свободите, предвидени в нея, следва да бъде осигурено без всякаква дискриминация, основана по-специално на пол, раса, цвят на кожата, език, религия, политически и други убеждения, национален или социален произход, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение или друг някакъв признак“.⁸ Цитираният по-горе текст допълва другите материалноправни разпоредби на Конвенцията и Протоколите и представлява т. нар. акцесорно право. Той няма самостоятелно съществуване, тъй като не е насочен срещу дискриминацията по принцип, а само срещу дискриминацията във връзка с правата и свободите, гарантирани от Конвенцията.

През 2011 г. Европейският съд по правата на човека постановява своето решение по делото *Ауад срещу България*,⁹ с което установява нарушение на чл. 3, чл. 5, § 1 и чл. 13 от ЕКЗПЧОС спрямо лице без гражданство, от палестински произход, на което е издадена заповед за експулсиране поради факта, че представлява заплаха за националната сигурност.

Г-н Ауад е лице без гражданство, който преди нелегалното си пристигане в страната е живял в бежански лагер на територията на Ливан. През м. юни 2009 г. подава

⁷ При изработването на проекта на Протокол № 4 е предложено включването на обща разпоредба в смисъл, че „всички лица са равни пред закона“. Впоследствие това предложение е отхвърлено. Така Конвенцията изостава от тенденциите в глобален план, тъй като на премахването на дискриминацията се отделя изключително внимание в редица международноправни актове. Конвенциите на МОТ от 1951 г. и 1958 г. за равното възнаграждение и за дискриминацията в областта на заетостта, Конвенцията на ЮНЕСКО от 1960 г. срещу дискриминацията в областта на образованието и др. са важно допълнение към недостатъчните гаранции на ЕКЗПЧОС.

⁸ Извлечено на 10. 11. 2016 г. от <http://diversity.europe.bg/page.php?category=309&id=1735>

⁹ Делото е образувано по жалба № 46390/10, по която е постановено решение от ЕСПЧ на 11. 10. 2011 г., досие в HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106668>

молба за убежище в Р България, а през м. ноември с. г. е задържан с цел да бъде експулсиран поради това, че представлява заплаха за националната сигурност. През м. декември 2009 г. жалбоподателят неуспешно обжалва в съда заповедта. Българските съдилища стигат до заключението, че информацията, събрана от правоприлагащите органи, е достатъчна, за да оправдае изгонването му от страната, и приемат, че не е било наложително да се извършва допълнително разследване и да се търсят повече доказателства. Г-н Ауад твърди, че ако бъде експулсиран за Ливан, ще бъде изложен на сериозен риск от малтретиране или смърт. Задържането му продължава до м. май 2011 г. - в рамките на максимално предвидения в Закона за чужденците срок.

В своето решение по делото Съдът в Страсбург установява, че е налице нарушение на чл. 5, § 1 от Конвенцията, касаещ правото на свобода и сигурност, както и нарушение на чл. 13, предвиждащ правото на ефективно вътрешноправно средство за защита. В случай, че заповедта за експулсиране на жалбоподателя е била изпълнена, то би било налице нарушение на член 3 от ЕКПЧ, който забранява нечовешко или унижително отношение спрямо индивидите.

Спазването на правата на човека и основните свободи са едни от основните принципи на ЕС. След влизане с сила на Договора от Лисабон през 2009 г. Съюзът отдава голямо значение на развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие за своите граждани. Разпоредбите на чл. 2 и чл. 3 от ДЕС са посветени на ценностите на Съюза, насочени към зачитане на човешкото достойнство и правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства; равенството между мъжете и жените, солидарността между поколенията и защитата на правата на детето.

Правното положение на гражданите на ЕС се регламентира и от Хартата на основните права на Европейския съюз. Тя е юридически задължителен акт за ЕС, влязъл в сила през 2009 г., формулиращ правата, свободите и принципите, които Съюзът признава.

Някои анализатори съзират в нея известно, макар и незначително отклонение от принципа на универсалност, характерен за актовете на международното право и ЕКЗПЧОС. Според тях Хартата е по-близка до националните конституции, доколкото дял V, озаглавен „Гражданство“, предвижда ограничен обем от права и свободи, от които се ползват само гражданите на ЕС (избирателни права, свободно движение и пребиваване, дипломатическа и консулска защита). Същевременно обаче, правото на добра

администрация, правото на достъп до документи, правото да сезира омбудсмана и да отправя петиции, са предвидени както за гражданите на Съюза, така и за всяко физическо или юридическо лице, което пребивава в държава членка или има там седалище.

Дял III от Хартата на основните права на европейските граждани е озаглавен „Равенство“. Съгласно разпоредбата на чл. 20 всички хора са равни пред закона. Логично продължение на този текст се явява и чл. 21 от Хартата, който забранява всяка форма на дискриминация, основана по-специално на „пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход...принадлежност към национално малцинство, имотно състояние, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация“.

Понастоящем, в съответствие с чл.9 ДЕС, гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното. В този смисъл съгласно правото на ЕС държавите членки имат изключителен суверенитет върху придобиването на гражданство, както и свързаните с него права.

Безспорно гражданството е проява на суверенитета и идентичността на държавата. През XXI век нарастват случаите на лица без гражданство по света и все по-широко се осъзнава необходимостта от защита на правата на човека в този важен и значим аспект. Понастоящем международното право се развива в насока защита и подпомагане на лицата, които са без гражданство, и ограничаване на възможностите за поява на случаи на липса на последното.

Интересен пример в това отношение е разпоредбата на чл. 25 от Гражданския кодекс на Франция. В него е посочено, че лице, осъдено за престъпление или деликт, представляващ акт, с който се засягат „фундаменталните интереси на нацията“ следва да бъде лишено от френско гражданство, придобито по натурализация, при условие, че лицето няма да остане апатрид. Предвидено е също така френски гражданин по произход, чието поведение е като на гражданин на друга държава, да бъде лишен от френското гражданство, при условие, че е гражданин на другата държава. Статистиката сочи, че в периода от 2002г. до 2015 г. петнадесет лица са лишени от френско гражданство на това основание.

Непосредствено след терористичните атаки във Франция през ноември 2015 г. президентът Франсоа Оланд в своя реч пред Конгреса заявява, че ще бъде внесен закон за изменение на Конституцията, който предвижда възможността да се отнема френско

гражданство на лица с двойно гражданство (включително френски граждани по рождение), осъдени за тежки престъпления и терористична дейност. Няколко месеца по-късно обаче – на 30 март 2016 г. президентът оттегля своето предложението за конституционни реформи за борба с тероризма. Основните му доводи за това са непостигане на съгласие във връзка с предлаганите промени от двете камари на парламента.¹⁰

Безгражданството е нежелано състояние, както от гледна точка на интересите на отделните индивиди, така и за съответните държави. То често предизвиква нестабилност и заплаха за националните и регионални интереси. В крайна сметка въпросите на лицата без гражданство и на проблемните ситуации в тази връзка могат да бъдат решени ефективно само в рамките на установени от международното право стандарти, вътре в отделните държави, както и на основата на взаимно уважение и сътрудничество между тях.

Библиография:

1. Чанкова, Д. *Правата на човека и тяхната защита* (Сборник), София, 2001, с.348
2. Weissbrodt, D. *The Human Rights of Non-Citizens*, New York, Oxford University Press, 2008
3. Марин, Н. *Юрисдикция на Съда на Европейския съюз в пространството на свобода, сигурност и правосъдие*, Университетско издателство „Неофит Рилски“, Благоевград, 2011
4. Belova, G. Rights and Freedoms of Non-Citizens in the International Law. in: *Complexity of Contemporary International Security*, “Nicolae Balcescu” Land Forces Academy Publishing House, Sibiu 2014, p.154-160
5. Бекашев, Д.К., Иванов, Д.В. *Международно-правово регулиране на принудената и трудовата миграция*, Москва, Проспект, 2013
6. Иванов, Д.В., Бекашев, Д.К. *Екологическа миграция на населението (Международно-правови аспекти)*, Москва, Аспект-пресс, 2013
7. Mihaylov, G. Law in the Process of Social Integration of Immigrants, Published in a *Collection of the 22nd International Conference the Knowledge – Based Organization*, Sibiu, 2016

¹⁰ Въпреки сериозните дебати относно целесъобразността на предложението на Оланд, възможността за лишаване от гражданство трудно би могло да бъде възприета като ефикасна превантивна и санкционна мярка срещу терористични атаки, подобни на атаките в Париж от ноември 2015 г. В тази връзка следва да се отбележи, че в Конституцията на Франция не съществуват разпоредби относно гражданството, нито относно условията за придобиване и лишаване от гражданство.