DOI 10.47643/1815-1337_2020_11_137

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ И КОНСУЛЬСКАЯ ЗАЩИТА ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Баяман уулу Байырбек,
магистр права, консультант, Евразийская экономическая комиссия.
Email: baiamanuulu@yandex.ru

Краткая аннотация: *В данной статье рассмотрены особенности защиты лиц без гражданства (апатридов) в международном праве в рамках дипломатической и консульской защиты. Цель работы – установить, насколько эффективно осуществляется защита прав апатридов дипломатической и консульской службами в период пандемии коронавируса. Автор делает предположение о том, что в период распространения COVID-19 апатриды, являющиеся наиболее уязвимыми с точки зрения права субъектами, могут подвергаться еще более явно выраженной ксенофобии и дискриминации, а также могут быть ограничены в праве на адекватную медицинскую помощь. Кроме этого, было установлено, что сами апатриды могут не обращаться за медицинской помощью, не желая фиксировать в государственных или частных учреждениях здравоохранения свой правовой статус апатрида ввиду боязни выдворения за пределы страны нахождения. В основе исследования были применены всеобщий диалектический, логический, формально-юридический и герменевтический методы исследования. В результате исследования автор приходит к выводу о том, что для обеспечения защиты лиц без гражданства в рамках пандемии наиболее действенным институтом нам кажется институт дипломатической защиты. Дипломатические представители, а также консулы в рамках своих компетенций могут организовать выполнение мер, предложенных УВКБ ООН по эффективному противодействию распространения коронавируса среди лиц без гражданства.*

Abstract: *This article examines the protection of stateless persons (stateless persons) in international law as part of diplomatic and consular protection. The aim of the work is to establish how effectively the rights of stateless persons are protected by diplomatic and consular services during the coronavirus pandemic. The author suggests that, during the spread of COVID-19, stateless persons, who are the most legally vulnerable subjects, may be subjected to even more outright xenophobia and discrimination, and may be limited to the right to adequate medical care. In addition, it was found that the stateless may not seek medical care themselves, not wanting to record their legal status as stateless in public or private health institutions for fear of expulsion from the country of residence. The study was based on universal dialectical, logical, formal-legal and hermeneutic methods of research. As a result of the study, the author concludes that the institution of diplomatic protection seems to us to be the most effective institution for the protection of stateless persons in a pandemic. Diplomatic representatives, as well as consuls within their competences, can arrange for the implementation of the measures proposed by UNHCR to effectively counter the spread of coronavirus among stateless persons.*

Ключевые слова: *Апатрид, дипломатическая защита, консульская защита, УВКБ ООН, дискриминация, ксенофобия, COVID-19.*

Keywords: *Atathrid, diplomatic protection, consular protection, UNHCR, discrimination, xenophobia, COVID-19.*

Правовое положение лиц без гражданства регулируется рядом международных конвенций[1]. Основное назначение данных международных договоров – предоставить как можно более широкий перечень прав и свобод лицам без гражданства.

Согласно данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев по состоянию на 2019 год в мире насчитывается 4,2 миллиона лиц без гражданства[2]. На практике это означает, что данные люди фактически не имеют доступа к основным правам, таким как образование, здравоохранение, занятость и свобода передвижения.

Стоит обратить особое внимание, что цифра в 4,2 миллиона - это приблизительный количественный показатель, так как произвести точный подсчет апатридов по всему миру представляется невозможным. Причина отсутствия достоверных количественных данных состоит в том, что на уровне государств зачастую отсутствует адекватный учет лиц без гражданства; кроме этого, при наличии более или менее достоверного отчета некоторые государства не желают предоставлять точные данные другим странам или международным / региональным организациям.

Подытоживая сказанное, можно отметить большое количество лиц без гражданства, что является глобальной проблемой, обозначенной еще в первой половине двадцатого века[3]. Наличие такого большого количества апатридов является как отголоском существенных международных и внутригосударственных изменений, приведших к возникновению сомнительных политических манипуляций, коллизий в законодательстве, к дискриминации расовых, религиозных и этнических меньшинств и т.д. Дискриминация и политические манипуляции привели к добровольному отказу от гражданства или к принудительному лишению гражданства в качестве государственного акта.

Еще один «исторический отголосок» имеет существенное значение для России – многие люди, не имеющие гражданства – это лица «несуществующей страны», граждане бывшего СССР, которые не получили гражданство вновь образованных стран, чаще всего по политическим причинам. Это «наследство» тянется с момента распада СССР, переходя от непосредственных участников событий начала 90-х годов XX века к следующим поколениям.

Несмотря на активную работу на национальном, региональном и международном уровне в рамках сокращения безгражданства, до сих пор существует большое количество апатридов. Но наиболее опасная тенденция заключается в том, что не только исторические отголоски имеют существенное значение, как в случае с СССР и рядом других стран, но и до сих пор существуют такие основания, которые могут привести к отсутствию гражданства у конкретного человека.

Безгражданство фактически лишает человека защиты

[1] Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года // Действующее международное право. В 3 т. Т. 1. М.: МНИМП, 1996; Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года // Действующее международное право. В 3 т. Т. 1. М.: МНИМП, 1996

[2] Figures at a Glance (stateless people) // The UNHCR official web-site, URL: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html (дата обращения: 02.08.2020 г.)

[3] Гражданство и безгражданство // Руководство для парламентариев № 22. Межпарламентский союз, 2014 год, URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/Statelessness%20handbook%20in%20Russian%20(2).pdf (дата обращения: 02.08.2020 г.)

со стороны государства, создавая возможность злоупотреблений по стороны третьих лиц, несмотря на то, что согласно международным и региональным документам в области защиты прав человека, а также актам, регулирующим непосредственно права апатридов[1], каждый имеет право пользоваться основными правами и свободами вне зависимости от какого-либо формального статуса. Согласно международным договоренностям, каждое государство обязано предоставить возможность пребывания на своей территории лицу без гражданства, а также гарантии соблюдения основных прав. Кроме этого, усилия государств должны быть направлены на сокращение безгражданства как института, создающего сложности в обеспечении соответствующих прав.

Действительно, на уровне многих государств были предприняты попытки сократить количество апатридов. В частности, в России с 1997 г. проводилась массовая замена советских паспортов на российские. Согласно Указу Президента № 232 от 13.03.1997 г.[2] такая замена производилась до 01 июля 2004 г. После этого советский паспорт становился недействительным документом, что привело к возникновению большого количества апатридов, проживающих на территории Российской Федерации.

В отсутствие документа удостоверяющего личность апартиды, находящиеся на территории России, часто попадали в Центры временного содержания иностранных граждан, условия содержания в которых были бесчеловечными и унижающими человеческое достоинство. Этот факт был подтвержден правозащитниками в рамках судебного разбирательства в Европейском суде по правам человека Чантуридзе против России[3].

Лаша Чантуридзе, не имеющий гражданство по причине распада СССР и невозможности получения российского гражданства из-за непогашенной судимости, был помещен в Центр временного содержания иностранных граждан, где на площади 9 квадратных метров содержался несколько месяцев с пятью гражданами Узбекистана, чей язык он не понимал, соответственно, не мог с ними общаться. Все лица, находящиеся в данной комнате, спали на матрасах в комнате с одним окном и отверстием в полу вместо туалета. Такие условия содержания апатрида были признаны ЕСПЧ нарушающими права человека. Дело Чантуридзе против России было рассмотрено в 2017 г., что говорит об актуальности вопроса нарушения прав апатридов.

Серьезной проблемой, с которой сталкиваются лица без гражданства при задержании и размещении их в подобных центрах по всему миру, является отсутствие авторитетной стороны, которая смогла бы эффективно защитить интересы лиц без гражданства. В этой связи следует обратить внимание на институт консульской службы, так как посольства и консульства очень эффективно защищают права своих граждан. Действительно, Венская конвенция 1963 года о консульских сношениях[4] закрепляет необходимость незамедлительного информирования консульства в случае ограничения прав гражданина страны – например, в случае его заключения. Однако наиболее важным в рамках исследования является тот момент, что защита прямо сопоставляется с наличием гражданства.

Уязвимость лиц без гражданства, находящихся под стражей, усиливается тем фактом, что они не пользуются такой консульской защитой. В отсутствие консульской защиты лиц без гражданства международное сообщество должно действовать от их имени. Деятельность в рамках полномочий УВКБ ООН, возможно, является наиболее подходящим для этого способом.

Институт дипломатической защиты на сегодняшний день является одним из самых эффективных способов защиты прав граждан конкретного государства[5]. Таким образом, если толковать дипломатическую защиту буквально, то, как и в случае с консульской защитой, необходимость представления прав человека возникает при наличии гражданства. Из этого следует, что лицо без гражданства не имеет возможности получить защиту со стороны консулов и дипломатических представителей, но это, в свою очередь, противоречит основным принципам системы международной защиты прав человека[6].

Такое существенное противоречие привело к тому, что Комиссия по международному праву в 2006 г. внесла в п. 1 ст. 8 проекта статей Комиссии международного права ООН о дипломатической защите положение об осуществлении соответствующей защиты[7].

По мнению многих исследователей, этот пункт является свидетельством прогрессивного развития международного права, так как явно существующая необходимость защиты прав апатридов обеспечивается указанием ответственных лиц при соблюдении конкретных условий[8].

Несмотря на значительный прогресс в сфере расширения дипломатической защиты на лиц без гражданства, в реальности все еще существуют значительные нарушения прав апатридов, что чаще всего связано с национальными проблемами. Это дает возможность дипломатическим представителям в большей мере проявлять заинтересованность в глобальной и всесторонней защите прав людей без гражданства. Особенно актуальным это становится в период пандемии коронавируса

[1] Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года // Действующее международное право. В 3 т. Т. 1. М.: МНИМП, 1996.
[2] Указ Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. № 232 // Официальный сайт Президента России, URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/10672 (дата обращения: 03.08.2020 г.)
[3] Chanturidze v. Russia (App no. 55080/12) // European Court of Human Rights, 28 November 2017, URL: https://www.ein.org.uk/ein-weekly-case-law-bulletin-49-2017 (дата обращения: 03.08.2020 г.)
[4] Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24.04.1963) // Сборник международных договоров СССР, вып. XLV.- М., 1991. С. 124 - 147
[5] Содиков Ш.Д. Институт дипломатической защиты в современном международном праве // Автореферат дисс. на соискание уч. ст. к.ю.н. Москва. 2011. С. 3
[6] Аскери И.И. Дипломатическая защита лиц без гражданства и беженцев в международном праве // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. №1(8). С. 14-16
[7] Доклад Редакционного комитета (A/CN.4/L.684 и Corr.1–2). 2881-е заседание от 30 мая 2006 года, URL: https://legal.un.org/ilc/reports/2006/russian/chp4.pdf (дата обращения: 01.08.2020 г.)
[8] Аскери И.И. Дипломатическая защита лиц без гражданства и беженцев в международном праве // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. №1(8). С. 14-16

2020 г. (UNHCR warns stateless people risk being left behind in coronavirus response // UNHCR, official web-cite, URL: https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb952222ec/unhcr-warns-stateless-people-risk-behind-coronavirus-response.html (дата обращения: 01.08.2020 г.).

Лица без гражданства, согласно данным УВКБ ООН (UNHCR warns stateless people risk being left behind in coronavirus response // UNHCR, official web-cite, URL: https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb952222ec/unhcr-warns-stateless-people-risk-behind-coronavirus-response.html (дата обращения: 01.08.2020 г.), часто не имеют доступа к основным услугам, включая медицинское обслуживание, что на данный момент может стать препятствием для доступа к тестам по выявлению COVID-19 и после установления диагноза – к лечению коронавируса.

Сами апатриды могут не обращаться за медицинской помощью, не желая фиксировать в государственных или частных учреждениях здравоохранения свой правовой статус апатрида ввиду боязни выдворения за пределы страны нахождения.

Во многих странах мира лица без гражданства живут в антисанитарных условиях, что может увеличить риск эпидемий. Ограниченные своим правовым статусом, многие из апатридов работают нелегально, без официального оформления в качестве работника, что также может препятствовать соблюдению предписаний о соблюдении режима самоизоляции.

Значительное число лиц без гражданства также содержатся в учреждениях аналогичных Центру временного содержания иностранных граждан на том основании, что они не считаются законными резидентами и что не существует страны, в которую их депортируют. Помимо того, что это само по себе представляет собой нарушение права на свободу лиц без гражданства, они, в условиях пандемии, также сталкиваются с повышенным риском заражения, поскольку возможность распространения COVID-19 в помещениях с массовым скоплением людей, увеличивается во много раз.

УВКБ ООН также обеспокоено мерами по предотвращению ксенофобии и дискриминации в отношении лиц, предположительно подверженных риску заражения, учитывая, что большинство лиц без гражданства во всем мире принадлежит к особенно уязвимым для дискриминации группам.

Таким образом, пандемия COVID-19 подчеркнула негативные последствия существования такого явления, как безгражданство. Именно поэтому основным направлением международного сотрудничества является массовая борьба с безгражданством. Для этого, к сожалению, невозможно придерживаться каких-либо универсальных мер, так как в некоторых государствах причины наличия апатридов являются уникальными (как в случае в СССР). По нашему мнению, эффективной площадкой для проведения мониторинга эффективности борьбы государств с явлением безгражданства, остается УВКБ ООН.

Для обеспечения защиты лиц без гражданства в рамках пандемии наиболее действенным институтом нам кажется институт дипломатической защиты. Дипломатические представители, а также консулы в рамках своих компетенций могут организовать выполнение мер УВКБ ООН по эффективному противодействию распространения коронавируса среди лиц без гражданства, а именно:

1) Обеспечить доступ лицам без гражданства наравне с гражданами государства к прохождению бесплатного тестирования на COVID-19, при необходимости, обеспечить надлежащее лечение.

2) Гарантировать при наличии обращения апатрида за медицинской помощью отсутствие административного давления со стороны миграционной службы.

3) Гарантировать включение лиц без гражданства в информационные кампании по профилактике и борьбе с COVID-19 с учетом их местоположения, языка и иных особенностей.

4) Рассмотреть возможность освобождения лиц, помещенных в Центры временного содержания по причинам, связанным с их статусом «лица без гражданства», одновременного предоставив возможность размещения данных лиц в учреждения и места, исключающие массовое скопление.

5) Принимать меры по предотвращению и борьбе с ксенофобией или расовой дискриминацией на фоне COVID-19.

6) Лоббировать меры финансовой поддержки для всех людей, проживающих на территории конкретного государства, которые соответствуют критериям уязвимости, независимо от их правового статуса.

Библиография:

1. Chanturidze v. Russia (App no. 55080/12) [Electronic resource] / European Court of Human Rights, 28 November 2017, Access mode: https://www.ein.org.uk/ein-weekly-case-law-bulletin-49-2017.
2. Figures at a Glance (stateless people) [Electronic resource] / The UNHCR official web-site, Access mode: https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.
3. UNHCR warns stateless people risk being left behind in coronavirus response [Electronic resource] / UNHCR, official web-cite, Access mode: https://www.unhcr.org/news/press/2020/5/5eb952222ec/unhcr-warns-stateless-people-risk-behind-coronavirus-response.html.
4. Аскери И.И. Дипломатическая защита лиц без гражданства и беженцев в международном праве [Текст] // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки. 2012. №1(8). С. 14-16
5. Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24.04.1963) // Сб. международных договоров СССР, вып. XLV. М., 1991. С. 124-147
6. Гражданство и безгражданство [Электронный ресурс] / Руководство для парламентариев № 22. Межпарламентский союз, 2014 год, Режим доступа: file:///C:/Users/HP/Downloads/Statelessness%20handbook%20in%20Russian%20(2).pdf.
7. Доклад Редакционного комитета (A/CN.4/L.684 и Corr.1–2) [Электронный ресурс] / 2881-е заседание от 30 мая 2006 года, Режим доступа: https://legal.un.org/ilc/reports/2006/russian/chp4.pdf.
8. Конвенция о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года // Действующее международное право. В 3 т. Т. 1. М.: МНИМП, 1996
9. Конвенция о статусе апатридов от 28 сентября 1954 года // Действующее международное право. В 3 т. Т. 1. М.: МНИМП, 1996
10. Содиков Ш.Д. Институт дипломатической защиты в современном международном праве // Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2011. 29 с.
11. Указ Президента России от 13.03.1997 г. № 232 [Электрон. ресурс] / Офиц. сайт Президента России, Режим доступа: http://www.kremlin.ru/acts/bank/10672.