

**СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ
ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КЪМ КОНВЕНЦИЯТА НА ООН ЗА СТАТУТА НА ЛИЦАТА
БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1954 Г. И КЪМ КОНВЕНЦИЯТА
НА ООН ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА СЛУЧАИТЕ НА ЛИЦА
БЕЗ ГРАЖДАНСТВО ОТ 1961 Г.**

проф. д-р Веселин Христов Цанков

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE POSSIBILITIES OF
ACCESSION TO THE 1954 CONVENTION OF THE STATUTE OF
STATELESSNESS AND TO THE 1961 CONVENTION ON THE
REDUCTION OF STATELESSNESS**

Prof. D-r Veselin Hristov Tsankov

Abstract: At the moment, REPUBLIC OF BULGARIA is considering possibilities of accession to the 1954 Convention of the statute of Statelessness and to the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. In connection with this, there is an important question: to what and to how extent the national legislation of Bulgaria in the sphere of migration and citizenship laws.

Key words: an accession; national legislation of the Republic of Bulgaria in the sphere of migration and citizenship; statute and reduction of statelessness; the conformity of the 1954 and the 1961 Convention on the Statelessness to the national legislation; the relevant amendments to the national law.

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод

I. Международноправни норми за правото на гражданство и за регламентиране на статута на лица без гражданство и на възможностите за намаляване и ограничаване на случаи на лица без гражданство.

II. Фактическо състояние и преглед на действащото българско законодателство по въпросите на лицата без гражданство.

III. Насоки за подобряване на минималните стандарти за закрила на лица без гражданство. Предложения за оптимизиране на българското законодателство.

3.1. Нова ситуация след ратифицирането на ЕКГ и евентуалното присъединяване към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. и към Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. Насоки за подобряване на минималните стандарти за закрила на лицата без гражданство

3.2. Препоръки на база опита при присъединяването на Република България към Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., които могат да бъдат използвани при присъединяване към Конвенцията на ООН от 1954 г. за статута на лицата без гражданство и към Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лицата без гражданство.

Използвана литература

Проблемите свързани с националната идентичност и самосъзнание на гражданите, с възможностите за пълноценна реализация, за адаптация и за интеграция в съответните общества стават не само актуални и непрекъснато дискутирани, но и особено значими както за държавите, така и за конкретните физически лица.

Институтът на гражданството е съществена, значима част от конституционно правната уредба на статута на гражданите на Република България. Той е особено значим както в национален аспект – с оглед укрепване на държавността и правата и свободите на българските граждани, така и в аспект на членството на Република България в редица международни организации.

Проблемите с лицата без гражданство са неразделна част от големия въпрос за правата на човека. Същевременно те са израз на потенциалната заплаха за мира и сигурността, защото са своеобразно свидетелство за прояви на нетолерантност и предубеждение в съответната държавна политика и административни практики. 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. Всичко това съществено се отразява на двустранните и многостранни междудържавни отношения в даден регион. Липсата на гражданство е нежелано състояние, както от гледна точка на интересите на отделните индивиди, така и за съответните държави. То често може да предизвика 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, а също така и на основата на взаимно уважение и сътрудничество между тях при решаване на конфликтни ситуации от регионален характер.

В Европейския съюз се придава голямо значение на развитието на пространството на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на територията на ЕС. С изпълнението на програмите от Тампере и Хага е отбелязан значим напредък. Европейският съвет прие на 16 октомври 2009 г. програма за периода 2010 г.–2014 г., известна като Стокхолмската програма. Европейският съвет декларира целта да бъде създадено общо пространство на закрила и солидарност въз основа на обща процедура за предоставяне на убежище и еднакъв статут за лицата, на които се предоставена международна закрила, в съчетание с ефективни процедури. Към лицата трябва да има уеднаквени стандартни процедури, свързани с достъп до производство, условия на приемане, производства за определяне на съответния статут.

България – стратегия.....2011-2020.....

Факт са значителни разлики между националните разпоредби, а още повече особености при прилагането им. Предполага се, че общите принципи и правила ще намалят вторичната мобилност в шенгенското пространство и ще увеличат доверието между държавите - членки. Подчертава се значението на външното измерение на политиката на ЕС към трети държави и към международни организации в областта на свободата, сигурността и правосъдието и необходимостта от по-добро интегриране на тези политики в общите политики на Европейския съюз.

В настоящата статия са разгледани международноправните норми за правото на гражданство, за регламентиране на статута на лица без гражданство, както и на възможностите за намаляване и ограничаване на случаи на лица без гражданство. Съществено място заема анализа на съответствието между българското законодателство и установените международни принципи и норми.

Предложени са насоки за подобряване на минималните стандарти за закрила на лицата без гражданство. Напреди са препоръки на база опита при присъединяването на Република България към Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., които могат да бъдат използвани при присъединяване към Конвенцията на ООН от 1954 г. за статута на лицата без гражданство и към Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лицата без гражданство.

I. Международноправни норми за правото на гражданство, за регламентиране на статута на лица без гражданство и на възможностите за намаляване и ограничаване на случаи на лица без гражданство

Гражданството е проява на суверенитета и идентичността на държавата. Споровете за гражданство могат да доведат и често водят до напрежение и конфликти както вътре в държавите, така и в отношенията помежду им. През XX 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. Международното право по въпросите на гражданството се развива в насоки защита и подпомагане на лицата, които са без гражданство, и ограничаване на възможностите за поява на случаи на липса на гражданство.

1.1. *Постоянен съд за международно правосъдие. Съвещателно становище по указите за гражданството на Тунис и Мароко от 1923 г.*

Въпросите на гражданството по начало са от компетентността на всяка държава. Ефектът на вътрешните решения на една държава обаче може да бъде ограничен от действията на други държави в тази сфера и от международното право. В своето Съвещателно становище по указите за гражданството на Тунис и Мароко от 1923 г. Постоянният съд за международно правосъдие изтъква, че "Въпросът дали определена материя попада изцяло в националната компетентност на една държава, или не, е относителен по своето същество; той зависи от развитието на международните отношения." На практика Постоянният съд е приел, че въпросите на гражданството по принцип са от компетентността на държавата, но въпреки това всяка държава трябва да изпълнява по отношение на другите държави своите задължения, произтичащи от международното право. Това решение е използвано, като база при изготвяне на Хагската конвенция за гражданството от 1930 г. През 20-те години на миналия век повечето държави са тълкували становището като средство за ограничаване на ефекта на решенията на една държава относно нейното гражданство извън нейната собствена територия, особено когато тези решения противоречат на решения за гражданството, приети от други държави.

1.2. *Хагска конвенция регулираща някои въпроси, свързани с колизията на законите за гражданството от 1930 г.*

Тази позиция на Постоянния съд за международно правосъдие е потвърдена седем години по-късно от Хагската конвенция, регулираща някои въпроси, свързани с колизията на законите за гражданството. Хагската конвенция от 1930 г. е приета от Асамблеята на "Обществото на народите. Тя е първият опит на международната общност да гарантира, че всички лица ще имат гражданство. Според чл. 1 от нея: "Всяка държава определя сама съобразно своя закон лицата, които са нейни граждани. Този закон се признава от другите държави, доколкото съответства на международните конвенции, международния обичай и общопризнатите правни принципи относно гражданството." Начинът, по който една държава упражнява правомощието да определи своите граждани, следва да съответства на относимите норми на международното право.

През целия 20-и век тези норми постепенно са се развивали в посока по-пълно спазване на правата на човека за сметка на суверенитета на държавата.

1.3. Всеобща декларация за правата на човека от 1948 г.

Тя е юридически не задължителен акт, който има програмно значение. 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. 15 от Всеобщата декларация за правата на човека: "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 един човек и определена държава. Тази връзка за пръв път е призната като основа на гражданството по дело, решено от Международния съд през 1955 г. – делото Нотебом. Там съдът констатира: "Гражданството е правна връзка, чиято основа се състои в обществен факт на привързаност, реална обвързаност на битие, интереси и чувства, заедно с наличието на реципрочни права и задължения." Реалната и ефективна връзка, която се проявява в рождението, местоживеенето и/или произхода, сега е отразена в националните законодателства за гражданството в повечето държави, както и в приетите напоследък международно-правни актове за гражданството.

Чл. 15 от Всеобщата декларация за правата на човека утвърждава правото на всеки човек на гражданство. Тя обаче не предвижда конкретното гражданство, на което има право едно лице, нито задълженията съответната държава във връзка с това.

1.4. Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г.

Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. е необходимата база, на основата на която е разработена и приета Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. За да гарантира, че лицата няма да бъдат лишавани от минимален набор от права, свързани с гражданството, международната общност е създала два основни международни договора – Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. Има ли връзка между Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и липсата на гражданство?

След Втората световна война, един от най-неотложните проблеми пред държавите-членки на Организация на обединените нации, е решаването на проблемите на милионите хора, които войната е превърнала в бежанци или е лишила от гражданство. С резолюция на Икономическия и социален съвет на ООН (ИККОС) от 1949 г. е учреден комитет ad hoc със задача да обсъди изготвянето на конвенция за статута на бежанците и апатридите, както и предложения за премахване на случаите на липса на гражданство. В хода на дейността си комитетът изготвя проект на Конвенция за статута на бежанците и Протокол към нея, посветен на апатридите. Комитетът не извършва цялостен анализ на изкореняването на липсата на гражданство. Това до голяма степен се дължи на очакванията този въпрос да бъде разискван от току-що сформиранията Комисия по международно право.

В исторически план както бежанците, така и апатридите са получавали закрила и помощ от международните бежански организации - предшественици на ВКБООН. Проектът на Протокол за апатридите е имал за цел да отрази тази връзка между бежанци и апатриди. Поради неотложните въпроси, свързани с бежанците и предстоящото разпускане на Международната организация за бежанците не е имало достатъчно време положението на апатридите да бъде разгледано подробно на Конференцията на пълномощните представители, свикана през 1951 г. за обсъждане на двата въпроса. Така на конференцията е приета Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., а

приемането на Протокола за апатридите е отложено за по-късен етап, като впоследствие е заменено с Конвенция за статута на апатридите.

Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. е основополагащият международноправен акт, който регламентира положението на апатридите и гарантира, че те ще се ползват от основни права и свободи без дискриминация. Нормите на конвенцията в много отношения наподобяват тези на Конвенцията за бежанците от 1951 г. Присъединяването към Конвенцията от 1954 г. не замества предоставянето на гражданство на лицата, които са родени и обичайно живеят на територията на една държава. Правата, предоставени на апатридите не са равностойни на правата, произтичащи от придобиването на гражданство.

Конвенцията от 1954 г. съдържа понятие за "апатрид": "лице, което не се разглежда като гражданин от нито една държава в съответствие с нейното законодателство" (апатрид де юре). Определянето на един човек за гражданин по право означава, че той автоматично се смята за гражданин при условията, предвидени в действащите нормативни актове на държавата относно гражданството, или му е било предоставено гражданство с акт, постановен от съответните компетентни органи. Тези актове могат да бъдат на база на Конституция, закон за гражданството или укази на президента. Повечето хора се смятат за граждани само според закона на една държава – обикновено закона на държавата по месторождението на лицето или закона на държавата, чиито граждани са били родителите на лицето при раждането му. В повечето държави, в административното производство по даване на гражданство е допустима свобода на преценка при предоставянето на гражданство. Кандидатите за гражданство не го придобиват, докато техните молби не бъдат разгледани и одобрени, а гражданството – предоставено със съответен акт според закона. Лицата, които кандидатстват за придобиване на гражданство, както и тези, чиито молби са отхвърлени, не се считат за граждани на държавата в съответствие с нейното законодателство.

Лицата, които не са получили гражданство по рождение или по силата на индивидуален акт съгласно законодателството на никоя държава, се наричат апатриди "де юре". Те са лица без гражданство от гледна точка на приложимия закон.

Съществува обща презумпция, че всяко лице има гражданство до доказване на противното. Понякога обаче държавите, с които едно физическо лице има реална връзка, не могат да се споразумеят чие гражданство е придобил той фактически. Така човекът не може да докаже, че е апатрид „де юре“. От друга страна лицето няма ефективно гражданство и не се ползва от защитата на никоя държава. Такъв човек се определя като фактически апатрид (апатрид "де факто"). Авторите на конвенцията са отчели разликата между апатриди "де юре" (лица, които не са граждани според законодателството на нито една държава) и фактически апатриди (лица, които формално имат едно или повече гражданства, но не могат да докажат този факт, държавите не им го признават и като резултат, не могат да се възползват от съответния правен статут). Заклучителният акт на конференцията съдържа препоръка с незадължителен характер във връзка с фактическите апатриди: "Когато приема за основателни причините, поради които едно лице се е отказало от защитата на държавата, на която е гражданин, всяка договаряща държава следва да се отнася благосклонно към възможността това лице да се ползва от отношението, което конвенцията предвижда за апатридите." Решението дали едно лице има право на предимствата на конвенцията се взема от всяка държава - страна по нея, по установения от нея ред. Чрез своите представителства или службите в своята централа ВКБООН може да окаже консултантска помощ при създаването и прилагането на тези производства, ако такава бъде поискана.

Фактическите апатриди не са включени в определението на "апатрид" в Конвенцията от 1954 г. Авторите на конвенцията са предположили, че всички лица без

ефективно гражданство – т.е. всички фактически апатриди – са бежанци (презумпцията е, че човек става фактически апатрид, след като напусне държавата, на която е гражданин, поради преследване от страна на тази държава, и че преследването е свързано с липса на ефективно гражданство). Като се има предвид тази презумпция, фактическите апатриди получават международна помощ съобразно разпоредбите на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.

Независимо от това фактът, че едно лице е апатрид де юре или де факто не винаги означава преследване ("основателният страх от преследване" е сърцевина на определението на понятието "бежанец" в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.). С времето става ясно, че някои фактически апатриди не придобиват гражданството на държавата по обичайното си местоживееие, но не отговарят нито на критериите за бежанци, нито на критериите за апатриди де юре. На практика повечето апатриди, които търсят помощ от ВКБООН, независимо дали са апатриди де юре или де факто, не са бежанци и нямат право да искат убежище.

Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. е основният международно-правен акт, който регламентира правния статут на апатридите като гарантира спазването на техните основни човешки права и свободи без проява на дискриминация. Целта е да бъдат защитени онези апатриди, които не са бежанци и които не са защитени от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. Конвенцията от 1954 г. първоначално е замислена като Протокол към Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., но впоследствие се приема като самостоятелна конвенция. Регламентирането на правния статут на апатридите чрез разпоредбите на тази Конвенция не намаляват необходимостта от придобиването на гражданство, нито променят факта, че лицето е без гражданство. Така например в Приложението към Конвенцията относно издаването на документи за задгранично пътуване (чл. 15 и 16), е регламентирано, че: "Издаването на документ или въведените в него данни не определят и не влияят на статута на неговия притежател, особено що се отнася до гражданството..... и по нататък.....Издаването на документа по никакъв начин не дава право на неговия собственик да получи закрила от дипломатическите или консулските власти в издаващата държава и не им вменява автоматично правото на закрила".

Очевидно няма равнопоставеност между придобиване на гражданство и придобиване на статут на апатрид. Съвкупността от права и задължения в полза на гражданството е несравнимо по-голяма.

Резюме на някои от основните разпоредби на Конвенцията от 1954 г.

Понятието за "апатрид" е дадено в чл. 1: "За целите на тази Конвенция понятието "апатрид" означава лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство".

Това е строго юридическа дефиниция, която не съдържа нищо по отношение на качеството на гражданството, начина, по който то се предоставя. Понятието определя правен факт, на база действащо законодателството, според което държавата определя *ex lege*, т.е. автоматично, кой има и кой няма съответното гражданство. Съществуват обаче принципи при придобиване, освобождаване, лишаване и възстановяване на съответното гражданство, които са важни при определяне на фактическото обстоятелство кои лица трябва да имат достъп до производствата за гражданство, дори в случаите, когато по силата на действащото законодателство те не са го придобили.

Конвенцията не се прилага по отношение на:

- лица, които в момента на влизане в сила на Конвенцията, получават помощ от други органи или организации на ООН с изключение на ВКБООН;
- лица, които вече разполагат с правата и задълженията, произтичащи от притежаването на гражданство, в страната им на пребиваване. Ако определено физическо

лице вече е получило максималния възможен правен статут (равен на този, който имат гражданите на държавата), присъединяването на тази държава към Конвенцията с по-ограничени разпоредби от вече предоставените няма да застраши тези права.

- лица, за които има сериозни основания да се предполага, че са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството; са извършили тежко неполитическо престъпление извън страната, където пребивават, преди да бъдат допуснати в тази страна; са виновни за извършване на действия, противоречащи на целите и принципите на ООН.

Решението относно това дали дадено физическо лице може да се възползва от разпоредбите на Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г. се взема от всяка държава-страна по Конвенцията по нормативно установен ред от съответния компетентен орган, а не произволно *ad hoc* за всеки случай.

Разпоредби за статута на апатридите:

Конвенцията съдържа разпоредби по отношение на правата и задълженията на апатридите във връзка с правния им статут в държавата на пребиваване. Според чл. 3 “Договарящите се държави се задължават да прилагат разпоредбите на тази Конвенция по отношения на апатридите без всяка дискриминация във връзка с тяхната раса, религия или родна страна”.

Тези права включват право на достъп до правораздаване (право на свободен достъп), право на собственост (възможно най-благоприятно правно положение, но във всеки случай не по-малко благоприятно от това, което обикновено се предоставя при същите обстоятелства на чужденците), право за изповядване на религия (по същия начин както към своите граждани) и други. Сред задълженията са спазването на законите. Конвенцията третира въпроси, които имат съществено влияние върху ежедневието на живота, като например упражняване на доходоносни занятия, образование в държавни учебни заведения, държавна помощ, трудово законодателство и социално осигуряване.

Договарящите държави се насърчават да се отнасят към апатридите, законно пребиваващи на тяхна територия, по начин, сравним в някои случаи с:

- начина на отношение към гражданите на съответната държава;
- в други случаи, с начина на отношение към граждани на чужда държава или
- възможно най-благоприятно, но във всеки случай не по-малко благоприятно от

това, което обикновено се предоставя при същите обстоятелства на чужденците, като този текст не е съвсем ясен, защото чужденците имат различни правни статуты (например в Република България има най-различни критерии за разграничаване на особеностите в отделните статуты, като може би най-значителния критерий е разрешен срок на пребиваване – краткосрочно и дългосрочно, което бива: продължително и постоянно пребиваване).

Забележка: Тези текстове създават известни затруднения във връзка със спазване на принципа на законността. Не винаги преpracанията са достатъчно конкретни, ясни и непротиворечиви. В тази връзка е необходима помощ от експерти на ВКБООН, както и позоваване на практика в други държави при въвеждане на изискванията на текстове от Конвенцията във вътрешното право на съответната държава.

Документи за самоличност и документи за пътуване

Конвенцията постановява, че договарящата държава трябва да издаде документи за самоличност и за пътуване на лицата, признати за апатриди по силата на Конвенцията.

Издаването на документи за пътуване не предполага предоставянето на гражданство, не променя статута на лицето. Не се предоставя право на национална закрила

от страна компетентните на власти, но при евентуални проблеми тези лица биват връщани точно в държавата, която им е издала тези документи. Според приложението към Конвенцията всяка договаряща държава се задължава да признава валидността на документите за пътуване, издадени от останалите държави - страни по Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г.

Апатридите не могат да бъдат експулсирани освен по съображения за национална сигурност или обществен ред. Експулсирането трябва да се предхожда от справедлив процес, освен ако съществуват непреодолими причини, свързани с националната сигурност. В Заключителния акт е посочено, че забраната за връщане (non-refoulement) във връзка с опасността от преследване е общоприет принцип, поради което авторите на Конвенцията не са сметнали за необходимо да го регламентират изрично в конвенцията, насочена към регулирането на статута на апатридите де юре.

Натурализация

Доколкото е възможно, договарящите се държави се задължават да облекчат интегрирането в обществото и натурализацията на апатридите. Те се насърчават да ускорят процедурата за натурализиране и да намалят, когато това е възможно, таксите и разходите, свързани с тези производства.

Всяки спорове между страни по Конвенцията, които не могат да бъдат решени по друг път, може да бъдат отнесени до Международния съд по искане на една от страните по спора.

Резерви

В знак на признаване на специалните условия, които са валидни в различните държави към момента на ратификацията, Конвенцията позволява на подписалите я страни да правят резерви към някои от членовете и. Резерви може да се правят към който и да е член с изключение на онези, които авторите на Конвенцията са преценили за особено важни. Така например не се допускат резерви по чл. 1 (определение за апатрид/ изключващи клаузи), чл. 3 (недопускане на дискриминация), чл. 4 (свобода на вероизповеданието), чл. 16, ал. 1 (свободен достъп до правораздаване) и чл. 33-42 (заключителни разпоредби).

В Заключителният акт се препоръчва всяка договаряща държава, която приема за основателни причините, поради които едно лице се е отказало от защитата на държавата, на която е гражданин, да се отнася благосклонно към възможността това лице да се ползва от отнасянето, което Конвенцията предвижда по принцип за лицата, които са апатриди. Това е най-вече заради физическите лица, които са апатриди «де-факто», и които от правно-техническа гледна точка все още имат гражданство, но не могат да се възползват пълноценно от него.

1.5. Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г.

През август 1950 г. със своя резолюция ИКОСОС отправя искане към Комисията по международно право да изготви проект на международна конвенция (конвенции) за премахване на липсата на гражданство. Като резултат са подготвени проекти на две конвенции, които регламентират липсата на гражданство поради колизия на законодателства. Нормите на едната конвенция – за премахване на липсата на гражданство в бъдеще, са много по-смели от нормите на другата конвенция, посветена на намаляването на случаите на липса на гражданство в бъдеще. За обсъждане на въпроса е свикана конференция и участниците в нея преценяват, че първата конвенция е твърде радикална, поради което решават да работят върху проекта на конвенция за намаляване на случаите на лица без гражданство. Резултат на този процес е приемане на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. Нормите на конвенцията са насочени към осуетяване на липсата на гражданство по рождение,

но не изключват възможността за лишаване от гражданство или отмяна на гражданството при някои обстоятелства, нито предоставят с обратно действие гражданство на всички апатриди към този момент. Конвенцията предвижда да бъде създаден и орган, към който лицата, които могат да се ползват от нейните норми, да се обръщат за разглеждане на тяхното искане и за съдействие за представянето му пред компетентните държавни органи. По-късно Общото събрание на ООН отправя молба към ВКБООН да изпълнява тази функция.

Комисията по международно право и делегатите на държавите решават, че международно съдействие е необходимо: когато на едно лице е отказано гражданство на държава, то не разполага с финансови средства, нито с необходимите познания, за да подаде молба за гражданство пред органите на тази държава. При представителство от страна на международна организация отпада и въпросът дали физическите лица са субекти на международното право. Наред с това организация, която се е посветила на тази дейност, постепенно би натрупала експертни познания по въпроса, което е полезно не само при даването на съвети на заинтересуваните лица, но и при изготвянето на предложения за способите за придобиване на ефективно гражданство и за ограничаване на липсата на гражданство по принцип. В стремежа си да намали случаите на лица без гражданство Конвенцията от 1961 г. изисква подписалите я държави да приемат нормативни актове за гражданството, които да отразяват предписаните стандарти във връзка с придобиването или загубването на гражданство. Споровете между договарящите държави, които са свързани с тълкуването или прилагането на конвенцията и не са решени с други средства, могат да бъдат отнесени пред Международния съд по искане на всяка от спорещите страни.

Резюме на основните разпоредби на Конвенцията за намаляването на случаите на лица без гражданство от 1961 год.

Основният международноправен акт насочен към решаване на проблемите с липсата на гражданство, е Конвенцията за намаляването на случаите на лица без гражданство от 1961 г. Най-важната цел на Конвенцията е както да осигури придобиването на гражданство от онези, които иначе биха били апатриди и които имат адекватна връзка с държавата чрез месторождение на нейната територия или произход от нейни граждани, така и запазването на гражданство от онези, които биха се оказали апатриди, ако непреднамерено загубят гражданството на държавата.

Предоставяне на гражданство (чл. 1-4)

Гражданство се предоставя на лицата, които в противен случай биха били апатриди и имат ефективна връзка с държавата поради своето месторождение или произход. Фактът, че съответното лице в противен случай би било апатрид, е предварително условие за всички форми на придобиване на гражданство при условията на Конвенцията от 1961 г., която се занимава не с гражданството по принцип, а с конкретния проблем на липсата на гражданство. Гражданство се предоставя:

- по рождение, по закон на лице, родено на територията на държавата;
- по закон, при навършване на определена възраст на лице, родено на територията на държавата, в съответствие с изискванията на националното право;
- на основата на подадена молба на лице, родено на територията на държавата (молбата може да бъде обусловена от едно или повече от следните изисквания: определен срок за подаване на молбата, изисквания за местожителство в страната през определен период; липса на осъдителни присъди за определени престъпления и лицето никога да не е имало гражданство);
- по рождение на родено в брак дете, чиито майка е гражданин на държавата, в която е родено детето;

- по произход ако лицето не може да придобие гражданството на договарящата държава, на чиято територия е било родено, поради изисквания за навършена възраст или пребиваване (молбата може да бъде обусловена от едно или повече от следните изисквания: определен срок за подаване на молбата, изисквания за местожителство в страната през определен период и лицето никога да не е имало гражданство);

- на подхвърлени деца, намерени на територията на договарящата държава; по рождение, по закон на лице, родено другаде, ако към датата на аждането единият родител е бил гражданин на договарящата държава;

- на основата на подадена молба, в съответствие с правната уредба в националното право на лице, родено другаде, ако към датата на раждането единият родител е бил гражданин на договарящата държава (молбата може да бъде обусловена от едно или повече от следните изисквания: определен срок за подаване на молбата, изисквания за местожителство в страната през определен период; липса на осъдителни присъди за престъпления против националната сигурност и лицето никога да не е имало гражданство).

Загубване на гражданство или освобождаване от гражданство (чл. 5-7)

Загубването или освобождаването от гражданство трябва да бъде обусловено от придобиването или уверения за придобиването на друго гражданство. Изключение може да се направи по отношение на натурализирани лица, които са уведомени за формалностите и сроковете, но въпреки това живеят в чужбина определено време и не изразяват воля за запазване на гражданството си. В този конкретен контекст “натурализирано” е само лицето, което е придобило гражданство след подадена молба до съответната договаряща държава, при условие че тя по своя преценка е можела да отхвърли молбата.

Гражданството може да бъде загубено само в съответствие със закона и при наличието на пълни процесуални гаранции, например право на справедливо гледане на делото от съд или от друг независим орган.

Лишаване от гражданство (чл. 8-9)

Основният принцип гласи, че никой не може да бъде лишаван от гражданство, ако това би довело до липса на гражданство. Допускат се следните изключения:

- гражданство, придобито чрез даване на неверни данни или чрез измама;

- действия, несъвместими с дълга за вяност, било в нарушение на изрична забрана или чрез лично поведение, което нанася сериозна вреда на интересите на държавата;

- клетва или официална декларация за вяност към друга държава или отказване от вяност към договарящата държава;

- загубване на ефективната връзка от натурализираните граждани, които не са изразили воля за запазване на гражданството си, въпреки че са били уведомени.

Лишаването от гражданство трябва да е в съответствие с правните норми и да се придружава от пълни процесуални гаранции, като правото на справедлив процес. Договаряща държава не може да лиши лице или група лица от тяхното гражданство поради тяхната раса, етническа, религиозна или политическа принадлежност.

Предаване на територия (чл. 10)

Международните договори задължително трябва да гарантират, че лицата няма да станат апатриди в резултат на предаване на територия. Ако не е подписан договор, съответната държава задължително предоставя своето гражданство на лицата, които в противен случай биха останали апатриди в резултат на предаването или придобиването на територия.

Международна агенция (чл. 11)

Предвидено е в рамките на Организацията на обединените нации да се създаде орган, към който лицата, претендиращи права по Конвенцията, да се обръщат за разглеждане на тяхното искане и за съдействие при представяне на искането им пред компетентните държавни органи. Общото събрание на ООН е отправило молба към ВКБООН да изпълнява тази функция.

Спорове (чл. 14)

Споровете между договарящите държави, които са свързани с тълкуването или прилагането на Конвенцията и не са били решени по друг начин, може да бъдат отнесени до Международния съд по искане на някои от страните по спора.

Резерви (чл. 17)

Резерви може да се правят при подписването, ратификацията или присъединяването към Конвенцията единствено по отношение на чл. 11 (международен орган), чл. 14 (отнасяне на спорове до Международния съд) или чл. 15 (територии, за чиито международни отношения носи отговорност договарящата държава).

В Заключителен акт се посочват дефинициите на използваните в Конвенцията термини, както и задълженията на договарящите държави. Заключителният акт препоръчва фактическите апатриди по възможност да бъдат третирани като апатриди де юре, за да могат да придобият ефективно гражданство.

1.2. Правото на гражданство и правно положение на лицата без гражданство

Гражданството е основополагащ елемент на държавността от една страна, а от друга – на човешката сигурност. В този смисъл, изразявайки законната връзка между индивида и държавата, гражданството е основа за осъществяването на всички други права. Неговата липса води до правна, фактическа и психическа несигурност, до липса на перспектива.

По принцип всеки индивид принадлежи към дадена национална общност и се чувства част от нея. Той се ползва от закрилата и съдействието на националните власти, както в съответната страна, така също и в чужбина. Фактът, че лицата без гражданство по същество нямат гражданство, ги поставя в ненормално и принижено положение, което намалява тяхната обществена стойност, както и перспективите им за развитие. Тези лица не принадлежат към никоя общност. Често, не по своя воля, те пребивават незаконно на територията на определена държава без право на местожителство, на работа, на социални осигуровки и на застраховки и т. н. Тоест, макар реално да съществуват и да са част от съответната действителност, официалните власти често приемат, че де юре те не съществуват.

Анализирайки тези проблеми, Независимата комисия по международни хуманитарни въпроси сочи в свой доклад, че: „Гражданството не е само правото на паспорт и на материални предимства. Гражданството дава на индивида самоличност и чувство на обществена принадлежност – елементи, без които личността е уязвима и откъсната от корена си“.

Правните проблеми на „лицата без гражданство“ са един от елементите на вътрешното и на международното право. Безгражданството (апатризмът) най-общо е състояние, при което едно лице не се счита за гражданин на никоя държава. Възможно е това състояние да възникне в момента на раждането или на един по-късен етап. Възникване на състояние на безгражданство в момента на раждането е възможно например при раждането на дете от родители без гражданство в страна, която признава изключително принципа на произхода (jus sanguinis). На един по-късен етап възникване на безгражданство е възможно например когато лицето бъде освободено или лишено

от гражданството си без да има възможност да придобие ново, при промяна на територии, като част от съществуващи или новообразувани държави.

Безгражданството по принцип е нежелано състояние – както за отделния индивид, така и за държавата. Лицата без гражданство са с повече или по-малко ограничен правен статут. Те не притежават пълния комплекс от права на останалите граждани на съответната държава (изборно право, право на дипломатическа защита, право да заема определени държавни длъжности и т. н.). В миналото лицата без гражданство често са създавали усложнения в междудържавните отношения, като например при експулсиране, при екстрадиране. След сключването на двустранните договори за обратно приемане (реадмисионни спогодби) между почти всички европейски държави, тези въпроси са решени по принцип.

Според международното право без гражданство е „лице, което не е смятано за гражданин на нито една държава по силата на нейното законодателство“. Тази дефиниция е кратка и разбираема. Същевременно тя е много ограничена и в известна степен теоретична, тъй като се отнася до специфична група от хора, наричани „лица без гражданство de jure“. Тя не обхваща много хора, определяни като „лица без гражданство de facto“. Тази категория лица не могат или не са в състояние да установят гражданството си, или тяхното гражданство се оспорва (отхвърля) от държавата, чиито граждани претендират да бъдат, или на чиято територия пребивават. Удачно би било използването на термина „лица без гражданство“ в по-широк смисъл, като отнасящ се за всички лица, които не отговарят на придобилото популярност понятие „ефективно гражданство“ и в този смисъл не могат да се ползват от правата, произтичащи от гражданството.

Въпросите свързани с лицата без гражданство са част от големия проблем за защита на правата на човека в пределите на съответната държава, а също така и в световен мащаб. Същевременно те са израз на прояви на нетолерантност, на незачитане на правата на човека в съответната държава. Лишаването от гражданство е свързано не рядко с насилствено прогонване от родните места, с поява на търсещи убежище лица, на принудително вътрешно разселени лица в рамките на съответна държава, както и на други категории лица с проблеми, което съществено се отразява на двустранните и многостранни междудържавни отношения в даден регион.

Липсата на гражданство е нежелателно състояние. Това е така, както от гледна точка на интересите на отделните индивиди, така и за съответните държави и за общности от държави в определен регион. То често предизвиква несигурност в междудържавните отношения и е заплаха за сигурността в регионален аспект.

Въпросите на лицата без гражданство и другите проблемни ситуации в тази връзка могат да бъдат решени ефективно само в рамките на утвърдените международноправни принципи и стандарти. Грижата за лицата без гражданство е възложена на Върховния комисар на ООН за бежанците. Реалните практически решения обаче се вземат и реализират в рамките на отделните държави, а също така и на междудържавно ниво в рамките на определени региони, на основата на актове на ООН и на решенията на Изпълнителния комитет на СВКБ на ООН, на актове на Съвета на Европа, които са много ценни както в общ концептуален аспект, така и в непосредствено практически аспект.

Състоянието на безгражданство е разпространено в съвременния свят и е един от съществените проблеми на вътрешното и на международното право. Поради деликатността на проблема и по политически съображения много държави не предоставят коректна информация за броя на лицата без гражданство. Според множество научни изследвания и проучвания на СВКБ на ООН в световен мащаб броят на лицата без гражданство е между 9-11 милиона.

II. Фактическо състояние и преглед на действащото българско законодателство по въпросите на лицата без гражданство

Според официалните данни в сайта на Националния статистически институт към 31 декември 2009 г. в Република България броят на лицата, които ползват “карта на лице без гражданство” е 2171, като съществуват и не малко лица с неуреден правен статут, с много близки проблеми с тези на лицата без гражданство.

Средногодишно през последните няколко години между 3-50 лица без гражданство получават българско гражданство.

За периода 01.01.1993 г. – 30.04.2010 г. 803 лица без гражданство са потърсили особена закрила в Държавната агенция за бежанците.

В законодателството на Република България съществува обща рамкова уредба на въпросите свързани с чужденци, бежанци, гражданство, лица без гражданство. Налице е принципно съответствие между възприетите правни решения и установените международноправни принципи и норми.

Факт е обаче и определена празнота в нормативната уредба, особено по отношение на възникването на такива конфликтни ситуации, на случаи на лица без гражданство на територията на Република България, на правно регламентиране на материално-правните и процесуални условия и предпоставки за предоставяне на статута, за компетентен орган, за оспорване на отказите, за регламентацията на статута на лице без гражданство, като съвкупност от права и задължения и за особеностите в гражданската регистрация на тази категория лица и т.н.

Докато в миналото лицата без гражданство често са създавали усложнения в междудържавните отношения, като например при експулсиране, при екстрадиране то днес, след сключването на двустранните договори за обратно приемане (реадмисионни спогодби) между Република България и почти всички европейски държави, тези въпроси са решени. Принципната уредба в реадмисионните спогодби е следната: „Държавата се задължава да приеме обратно на своя територия всички лица без изключение (нейни граждани, чужденци, включително лица без гражданство, лица с неустановен правен статут и т. н.), които от нейната територия са влезли направо на територията на една друга договаряща се страна, в която те се явяват нежелани по определени причини (извършили са престъпление, административни нарушения или поради други обстоятелства)“. Република България е сключила реадмисионни спогодби с над 29 държави от Европа.

Република България участва със свой представител в Ad hoc работната група по въпросите на лицата без гражданство към Съвета на Европа.

Общи и индивидуални причини и обстоятелства, които водят до липсата на гражданство на територията на Република България:

Възможно е едно лице да е родено със статут на апатрид;

Възможно е лице да бъде освободено от настоящото си гражданство и да не успее да получи друго, макар формално да има право на това (продължително пребиваване, брак, особени заслуги и т. н.);

Възможно е да пребивава на законово основание на територия на една държава, а да е гражданин на друга и да не може да продължи срока на валидността на националния си паспорт, с който се удостоверява съответното гражданство;

В много страни държавната политика, правната уредба и несъвършенствата на съответните административни производства не позволяват на някои хора да възстановят предишното си гражданство или поне да бъдат регистрирани на съответната територия като лица без гражданство (типичен случай в това е отношение е този на гражданина Димитър Димитров от гр. Пловдив – освободен от българско гражданство през

1990 г., а към настоящия момент е лице с неустановен правен статут на територията на Република България).

Извод: В законодателството на Република България съществува обща рамкова уредба на тези въпроси, но и известна законова празнота в нормативната уредба, особено по отношение на възникването на случаи на лица без гражданство на територията на Република България и начина на правно уреждане на статута им, на регистрирането им и други проблеми в тази връзка.

III. Насоки за подобряване на минималните стандарти за закрила на лица без гражданство. Предложения за оптимизиране на българското законодателство

3.1. Нова ситуация след ратифицирането на ЕКГ и евентуалното присъединяване към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. и към Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г. Насоки за подобряване на минималните стандарти за закрила на лицата без гражданство

Лицата без гражданство са специфична категория чужденци, чиито основни права в областта на правото на образование, на труд, на здравеопазване, на социално сигурност, достъп до съдебната система и други са съществено ограничени. Поради тези причини е естествено статутът им да бъде правно регламентиран и да се работи за подобряване на тяхното положение. Мотивите за присъединяване към двете конвенции са основно свързани с необходимостта да се подобри положението на лицата без гражданство от една страна, а от друга, да се намали риска от състоянието на нестабилност за националните и регионални интереси, като следствие от фактическото съществуване на лица с неуредено правно положение.

През 2005 г. е отправена поканата до Министерство на външните работи на Република България от ръководителя на Представителство на СВКБООН в Република България, за присъединяване на нашата държава към Конвенцията на ООН за статута на апатридите и към Конвенцията на ООН за намаляване на случаите на лица без гражданство.

Ратифицирането на Европейската конвенция за гражданството (ЕКГ) на 9 декември 2005 г. от Народното събрание на Република България и предстоящата евентуална ратификация на двете конвенции на ООН за статута на лицата без гражданство от 1954 г. и за намаляване на случаите на лица без гражданство от 1961 г., поставят Република България в нова ситуация.

Вече няколко години интензивно се работи по тези въпроси. Обобщават се данни от ведомствата, работещи по тези въпроси. Анализират се фактите и чуждия опит от различни гледни точки. Търсят се подобрения в правното и институционално решение на проблемите на лицата без гражданство в Република България.

В становището от 13 януари 2010 г. на Дирекция „Права на човека и международни хуманитарни организации“ при Министерството на външните работи се заявява: „считаме, че няма принципни възражения за присъединяването на Република България към Конвенцията за статута на лицата без гражданство от 1954 г. Във връзка с тяхното приложение в България е необходимо да се произнесат по компетентност съответните ведомства – главно Министерството на труда и социалната политика и Министерството на вътрешните работи“. И още: „Няма противоречие между разпоредбите на Конвенцията и българското законодателство..... Същевременно, има текстове на Конвенцията от 1954 г., за които националното ни законодателство не е предвидило изрично приложение“.

Държавната агенция за бежанците в свое писмо също принципно не възразява Република България да се присъедини към двете конвенции на ООН за апатридите.

Ако двете конвенции по въпросите на лицата без гражданство бъдат ратифицирани, обнародвани и влезли в сила според чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България по юридическа сила, те ще бъдат непосредствено след Конституцията на Република България в така наречената нормативна пирамида (подредба на юридическите актове в стъпаловиден пирамидален строеж, в зависимост от степента на юридическата им сила и субординацията им).

В конвенциите се използват няколко режима на препращане към съответните разпоредби на националните законодателства:

- изразът "при същите обстоятелства" – член 6, Конвенцията от 1954 г. „За целите на Конвенцията изразът "при същите обстоятелства" означава, че апатридът е длъжен да отговаря на всички изисквания (включително и изискванията относно срока и условията за временно и постоянно местопребиваване), на които конкретното лице би трябвало да отговаря, за да се ползва от въпросното право, ако не е апатрид, с изключение на изискванията, на които един апатрид не може да отговаря поради тяхното естество.”;

- при освобождаване от принципа на взаимност се препраща най-общо към статута, който се предоставя на обикновено на чужденците:

„С изключение на случаите, когато по силата на тази Конвенция на апатридите се предоставя по-благоприятно правно положение, договарящите се държави се задължават да се отнасят към тях, както обикновено към чужденците”.

- в някои текстове, като например чл. 14 (авторски и промишлени права) се препраща към „същата защита, в страната, в която те имат обичайно местожителство, каквато се предоставя на гражданите на тази страна.

Конкретни препоръки на база законодателното проучване и проведените срещи, както и участия в дискусии по тези проблеми:

В Закона за чужденците в Република България да се предвидят по-конкретни разпоредби, които да регламентират дейността на Дирекция “Миграция” при възникване на случаи на лица без гражданство на територията на Република България;

Да се установят материалноправни и процесуални правила за предоставяне на статут на лице без гражданство; компетентен орган; ред за оспорване на отказите;

Развитие на подзаконово ниво разпоредбите на чл. 10-11 от ЗБГ, като се предостави възможност при навършване на пълнолетие между 18-21 г., лицата без гражданство, родени на територията на Република България да осъществят производство по установяване на българско гражданство.

Да се доразвие правната уредба за статута на лицата без гражданство на база на опита в други държави- членки на ЕС (раздадени са на членовете на работната група нормативна уредба по тези въпроси в Испания и Франция);

Да се организира среща на членовете на междуведомствената работна група с експерт, който да представи нормативната уредба и практика в някои държави от ЕС по тези въпроси

3.2. Препоръки на база опита при присъединяването на Република България към Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г., които могат да бъдат използвани при присъединяване към Конвенцията на ООН от 1954 г. за статута на лицата без гражданство и към Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лицата без гражданство.

При присъединяване на Република България към Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. през 1992 г. са съществували две реални възможности:

- да бъде подготвен и приет Закон за бежанците и

- да бъде подготвен и приет подзаконов нормативен акт от Министерски съвет; като се даде възможност за натрупване на опит и за оценка на положителните и отрицателни страни в правната уредба и в правоприлагането, и едва след няколко години приемане на стабилен и траен нормативен акт, какъвто е Закон за бежанците.

В практически аспект Република България приема втория подход.

Министерският съвет приема през 1994 г. Наредба за предоставяне и регламентиране на статута за бежанците (обн. ДВ бр 84/1994 г.).

Няколко години по-късно през 1998 г. е приет първият Закон за бежанците в по новата ни история. През 20-те години на миналия век България е имала развита законова и подзаконова правна уредба по въпросите на тракийските бежанци.

Използвана литература и нормативни актове:

1. www.unhcr.uk; www.unhcr.org
2. www.europa.eu.int;
3. www.eurosmac.government.bg/meup/Index.aspx
4. Борисов, Орлин, Права на човека, Сборник от международни актове, София, 2003.
5. Велев, Васил, Васил Радоилски, Международни актове и договори за правна помощ, София, 1996, книга първа и книга втора.
6. ВКБООН, Апатриди: Аналитична рамка за превенцията, намаляване на случаите и закрила, ВКБООН, 2008.
7. ВКБООН и De facto липсата на гражданство, Хю Маси, април 2010.
8. Гражданска регистрация в Република България, Сборник нормативни актове, 2010.
9. Информационен пакет относно присъединяването към К-54 и К- 61 години.
10. Гражданство и липсата на гражданство, Наръчник за парламентаристи, ВКБООН, 2005.
11. Радева, Маринела, Донкова, Ж., Наръчник за правата и задълженията чужденците с предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут в Република България, 2008.
12. Цанков, Веселин, Българското гражданство – материалноправни и процесуални аспекти, София, 2004.
13. Hathaway, James, The right of refugees under International law, UK, 2005.
14. Morris N., "Prisons of the Stateless", Martch, 2007.
15. Nationality and Statelessness – a handbook for parliamentarians, UNHCR, 2005.
16. The state of the World's refugees. Human displacement in the new millennium., UNHCR, 2006.