

УДК 342.7-054.6(474.3+474.2)

ЗМІЄНКО О. О.,

студентка V курсу юридичного факультету
Ягеллонського університету

ІСТОРИЧНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ КАТЕГОРІЇ «НЕГРОМАДЯНИН» ТА ОЦІНКА ЮРИДИЧНОГО ФЕНОМЕНА ЦЬОГО ПОНЯТТЯ НА ПРИКЛАДІ ПОСТРАДЯНСЬКИХ ЛАТВІЇ ТА ЕСТОНІЇ

Анотація. У статті досліджуються аспекти визначення категорії «негромадянин» та її відмежування від інших споріднених категорій. Аналізується історія відокремлення статусу іноземців у різних правових конфігураціях. Автор розглядає еволюцію юридичного захисту цих людей і пов'язаних із цим труднощів на прикладі пострадянських Латвії та Естонії.

Ключові слова: права людини, негромадяни, особи з невизначеним громадянством, Латвія, Естонія, громадянство, права негромадян.

Постановка проблеми. Мобільність людей є однією з найбільш істотних рис сучасного світу. За даними Міжнародної організації з міграції [1] на 2010 р. кількість мігрантів¹ склала 214 мільйонів осіб, що становить 3,1% популяції планети. Протягом трьох років цей показник виріс до 232 мільйонів [2]. Завдяки цим факторам збільшується також зацікавленість проблемою наявності чи відсутності громадянства в осіб, які перебувають в інших державах, а не в країні походження.

Ця тема є причиною появи великої кількості юридичних питань і різноманітних моделей розв'язання багатьох проблем, пов'язаних зі зростаючим, проте поки що фрагментарним правовим консенсусом, що стосується прав негромадян [3]. Виникає термінологічне питання: кого можна віднести до цієї категорії? Словникове визначення [4] вказує, що «негромадянин» (noncitizen) – це людина, яка не є громадянином чи жителем конкретної країни чи міста. Це поняття включає біженців, шукачів притулку та іммігрантів. Існує також група «неіммігрантів» [5], тобто людей, які мають тимчасовий дозвіл на перебування в іншій країні й постійне місце проживання за її кордонами та висловлюють підтвердження відсутності наміру постійного перебування в державі, яку вони відвідують (наприклад, іноземні працівники чи студенти, ділові відвідувачі, туристи, шукачі притул-

¹ Тут і далі для досягнення цілей статті буде використовуватися саме термін «негромадянин».

ку, які не отримали рішення щодо надання статусу біженця). У багатьох країнах є особи, які в'їжджають чи перебувають там без відповідного дозволу, стали жертвами трафікінгу (торгівлею людьми) або не мають необхідних документів, щоб залишитися [6]. Однак не всі негромадяни були народженні за кордоном. Багато серед них – це ті, хто або ніколи не набув громадянства країни, у якій народився, або втратив власне громадянство, одночасно не виконуючи вимоги, щоб набути інше. Ці типи ситуацій нескладно зобразити, досліджуючи випадки колізії принципів *jus soli* «право ґрунту» (територіальний принцип – набуття громадянства внаслідок факту народження на території держави, що його визнає) та *jus sanguinis* «право крові» (національний принцип – набуття громадянства згідно з походженням, залежно від громадянства батьків дитини) [7].

Визначення мети статті. Визначивши саму категорію негромадян, варто зацікавитись еволюцією юридичного захисту цих людей та труднощів, пов'язаних із цим, адже, крім очевидного висновку, що вони можуть бути обмеженими у своїх цивільних правах (наприклад, в активному й пасивному праві голосування), існують також можливості утилізу їх навіть у правах людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи історію відокремлення статусу іноземців у різних правових конфігураціях, можна виділити декілька основних періодів: Античність, середньовіччя, етап між середньовіччям і появою ООН, розвиток після утворення ООН [8].

Хоча за часів Стародавньої Греції дихотомічно розрізняли «громадян» і «варварів», згодом можна помітити вже більш витончені категорії, які включали в себе натуралізованих чужоземців, суспільних гостей, іноземців, які проживають і не проживають, чужинців та інших осіб [9]. У тогочасних системах Греції, Риму та Хінді цікавим явищем було також ототожнення права з релігією, що в стародавні часи було причиною трактування людини, яка визнавала релігію конкретного суспільства, як громадянина, і навпаки, за невіруючим не визнавали жодних прав [10]. Завдяки необхідності обміну можна виділити дві «стратегії» захисту негромадян: надання різноманітних прав для торговців і ремісників та створення *isopolities* – трактатів між містами-державами для гарантування прав і привілеїв громадянам кожного з них [11].

У середньовіччі велику роль відіграло християнство, з появою якого ідеї Платона й Арістотеля, які вважали одних людей кращими від інших, поступилися місцем церковній доктрині рівності [12]. Як і в античному світі, торгівля в середньовіччі відігравала важливу роль, що слугувало імпульсом для надання особливого статусу іноземцям. Однак згодом «розрізнення між купцями та іншими класами суспільства мали тенденцію до зникнення, правила для іноземних торговців стали правилами для всіх іноземців» [13].

Між середньовіччям і появою ООН можна дослідити суттєвий розвиток у позитивному напрямі для цієї категорії осіб: з'являються документи,

які регулюють певні аспекти цього питання, надають права й гарантують захист цих прав; розвивається дипломатія, а разом із нею – дипломатичний захист; складаються перші трактати, що суттєво покращує юридичний статус негромадян, вказуючи на порозуміння між конкретними країнами щодо цієї проблеми [14].

Від моменту утворення ООН можна сміливо стверджувати щодо архітектури міжнародних універсальних прав людини, яка будується на передумові, що всім особам через саму їх приналежність до людського роду гарантується однакове дотримання суб'єктами прав людини [15], що це стосується без будь-яких винятків і негромадян.

Оскільки міжнародний захист прав людини для негромадян розвивався паралельно із законами міжнародної торгівлі, захистом для негромадян історично був захист для інвесторів, трейдерів, торговців, проте жодним чином не осіб, які потребували гуманітарної допомоги. Отже, історія прав негромадян почалася як історія прав привілейованих. Нині ж ці правові аспекти більше зосереджуються на іншій групі «чужоземців» – таких особах, як біженці чи жертви трафіку. Проте небагато зусиль було спрямовано на ідентифікацію спільних зобов'язань, потреб і підходів для відшкодування маргіналізованих груп негромадян. Жодний міжнародний трактат не існує з метою відокремлення прав негромадян як прав окремої категорії людей. Немає жодного загальноприйнятого міжнародного інструмента для виникнення можливості відповідальності держав за заподіяні негромадянам шкоди та збитки [16].

Ця біла пляма в законі (якою є відсутність регуляцій щодо істотних потреб людей без громадянства) може здаватися іррелевантною, якщо не навести приклад із міжнародної практики.

Яскравим явищем можна вважати феномен «сірих паспортів», тобто паспортів негромадян, на території пострадянських Латвії та Естонії.

Права національних меншин завжди були вразливим місцем у внутрішній політиці різних держав. У деяких випадках ця проблема не викликає труднощів, що можна проілюструвати прикладом сучасної Фінляндії [17], у якій національна меншина «фінських шведів» із незначними відмінностями, проте гармонічно функціонує у фінському суспільстві, повністю користуючись не лише правами людини, а й цивільними та політичними правами. Натомість в інших країнах напруга у зв'язку з порушенням тією чи іншою мірою прав національних меншин призводить іноді до катастрофічних наслідків.

Приклад курйозних для практики міжнародного права «балтійських» розв'язань може здаватися особливо цікавим для спадкоємців пострадянських юридичних систем. Естонія й Латвія як представники таких країн являють собою мультикультурні та поліетнічні, навіть «мультиправові» суспільства [18]. Від 30 до 40% населення належать до національних меншин, переважну більшість яких складають росіяни. Щодо правового статусу перспектива є ще більш ускладненою: частина таких людей є гро-

мадянами, решта ж потрапляє до інших категорій. В Естонії, наприклад, згідно із чинним законодавством вони визнані «іноземцями». Серед них є громадяни Росії, України, Білорусі та інших країн, а також апатриди серед колишніх радянських громадян, для яких влада Естонії винайшла спеціальний евфемізм – «особи з невизначеним громадянством» [18, с. 6]. У Латвії у свою чергу є категорія «негромадян Латвії», до представників якої належать колишні радянські мешканці Латвії, яких місцевий законодавець, з одного боку, визнає законними й правомочними резидентами країни, а з іншого – суттєво обмежує їх цивільні та політичні права.

Щодо питання визначення принципів громадянства неможливо не помітити надзвичайні юридичні казуси: як в Естонії, так і в Латвії останні верховні ради, обрані населенням відповідних радянських республік, на початку 1990-х рр. позбавили своїх власних виборців права брати участь у виборі вищого законодавчого органу. Питання про громадянство було остаточно вирішено в Естонії Верховною Радою в 1992 р., у Латвії – Сеймом у 1994 р. Громадянами ставали лише ті особи, які мали громадянство Естонії чи Латвії до 1940 р., та їх нащадки. Відсутність нормативної бази не дозволяла також процес натуралізації, а те законодавство, що з'явилося пізніше, мало нерівний, стрибкоподібний розвиток завдяки негативному впливу націоналістичних кіл. І лише на початку XXI століття натуралізаційні вимоги щодо знання мови знизилися. Сьогодні ці процедури є досить схожими в обох країнах [18, с. 235].

Щодо питань реалізації громадянських і політичних прав як в Естонії, так і в Латвії нетитульні групи значною мірою є відстороненими від прийняття політичних рішень, не беруть участі в правлячих коаліціях, їх участь у суспільному житті також є досить скромною. У Латвії, щоправда, спостерігається позитивна динаміка представництва в парламенті, в Естонії, навпаки, можна помітити ознаки зростаючої політичної апатії й дезорганізації [18, с. 239]. У сфері освіти в обох країнах спостерігаються спільні негативні тенденції: невдалі реформи (особливо в Латвії) призвели до скорочення предметів і шкіл, які послуговуються мовою національних меншин. Рівень освіти став зменшуватися [18, с. 241]. Ситуацію на ринку праці можна назвати дискримінаційною щодо національних меншин. Згідно з дослідженнями Світового банку в 2002 р. безробіття негромадян в аналізованих країнах у середньому перевищило безробіття громадян на 50% [18, с. 242]. Проблеми виникають у доступі до медичного обслуговування, особливо на рівні володіння медичним страхуванням [18, с. 88, 208], у мовній і міграційній політиці [18, с. 26, 133]. До позитивних явищ варто віднести лише рівний доступ громадян, як і негромадян, до більшості соціальних благ [18, с. 244].

Багато проблем не потрапили до поля зору законодавця. Навіть у нашій звичайній юридичній практиці трапився випадок, коли клієнт із паспортом іноземця не міг повернутися до власної держави, оскільки країна, з якої його мало бути видворено, не могла дістати підтвердження від

посольства Естонії в тому, що він є її громадянином. Зі свого боку держава, паспортом іноземця якої він володів, не могла себе визнати відповідальною за нього, адже він не мав громадянства. Саме тому так званий *le conflit négatif de nationalité* (від'ємний конфлікт щодо національності) вважається негативним явищем, з яким потрібно боротися на законодавчому та на інших рівнях. Саме тому в більшості країн світу є регуляції, які мають діяти превентивно, а в найкращих випадках – і постфактум для запобігання, покращення наслідків появи апатридів.

Питання пошанування прав людини, як первинних, так і другої генерації, для такої категорії людей, як негромадяни, може здаватися одним із найменш істотних завдань, особливо для влади великих держав, які мають багато проблем щодо регулювання. Проте коли йдеться про дискримінацію національних меншин і резидентів, які не мають чітко встановленого статусу, це може торкнутися багатьох сфер політики й життя, викликаючи далекосяжні та часом незворотні наслідки. Тому варто дотримуватися не лише міжнародних умов і практики міжнародного права, а й принципів здорового глузду, втручаючись у суверенітет іншої держави чи реалізуючи зміни устрою власної. Ефект може бути гіршим, ніж тривала політична криза чи проблеми економічного й культурного розвитку. Щоб змінювати законодавство, необхідна зважена та ґрунтовна оцінка наслідків, проте це неможливо здійснити за короткий проміжок часу.

Висновки. Юридичний феномен, яким ми можемо назвати статус деяких національних меншин у Латвії та Естонії, має привести до усвідомлення, що винятково фрагментарна регуляція стану людей у подібній ситуації може призвести до неочікуваних наслідків, які можуть негативно позначитися не лише на житті конкретних осіб, а й на зовнішньому статусі цілої країни.

Література:

1. Позиція Міжнародної організації з міграції щодо порядку обговорень ООН: розвиток після 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IOM-position-paper-on-Post-2015-Development-Agenda-Spanish.pdf> ; Рапорт Азіатсько-Тихоокеанської регіональної ради в справі підготовки Глобального форуму міграції і розвитку 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unescapsdd.org/files/documents/PUB_bkk-state-mig-russian.pdf.
2. Рапорти Департаменту ООН з економічних і соціальних питань 2008 р. і 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=20179#.UqimE9JdWzC>.
3. Lillich R.B. The human rights of Aliens in Contemporary International Law / R.B. Lillich. – Manchester : William S Hein, 1984 ; Baxter R.R. Reflections on Codification in light of the International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens / R.R. Baxter // Syracuse Law Review. – 1965. – № 16. – P. 745–756.
4. Oxford Dictionaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukcatalogue.oup.com>.

5. Неймігранти (nonimmigrants) // Офіційний сайт Департаменту вітчизняної безпеки Сполучених Штатів Америки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.dhs.gov/definition-terms>.
6. Gibney M.J. Outside the Protection of the Law: The Situation of Irregular Migrants in Europe / M.J. Gibney // Oxford University Refugee Studies Centre. – Oxford, 2000. – Working Paper № 6.
7. Тимченко Л.Д. Міжнародне право : [підручник] / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. – К. : Знання, 2012. – 631 с. ; European Convention on Nationality [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/166.htm>.
8. Weissbrodt D. The Human Rights of Non-Citizens / D. Weissbrodt. – New York : Oxford University Press, 2008.
9. Philipson C. The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome / C. Philipson. – London : Macmillan, 1911. – 412 p.
10. Tiburcio C. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law / C. Tiburcio. – Boston ; London : Martinus Nijhoff Publishers, 2001. – 345 p.
11. Del Vecchio G. The Evolution of Hospitality: A Note on the History of the Treatment of Foreigners / G. Del Vecchio // Sydney Law Review. – 1962. – № 4.
12. Herbert G.B. A Philosophical History of Human Rights / G.B. Herbert. – Brunswick : Transaction Publishers, 2002. – 49 p.
13. General Intelligence: The Alien Legal History // The Law Times. – 1927. – № 163.
14. Vattel E. de. Law of Nations / E. de Vattel ; ed J. Chitty. – Philadelphia : T. & J.W. Johnson & Co., 1883. – 652 p.
15. Загальна декларація прав людини : прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravolib.pp.ua/vseobschaya-deklaratsiya-prav-22150.html>.
16. Bjorklund A.K. Reconciling State Sovereignty and Investor Protection in Denial of Justice Claims / A.K. Bjorklund // Virginia J Int'l L. – 2005. – № 45. – P. 854–856.
17. Альтернативна доповідь Асоціації шведів у Фінляндії щодо виконання у Фінляндії Рамкової конвенції про права національних меншин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minelres.lv/reports/finland/PDF_Finland_FSA.pdf.
18. Проблемы национальных меньшинств в Латвии и Эстонии / ред. В.В. Полещук. – М. : ФИП ; Русская Панорама, 2009. – 250 с.

Змиенко А. О. Историко-правовой анализ защиты прав человека категории «негражданин» и оценка юридического феномена этого понятия на примере постсоветских Латвии и Эстонии

Аннотация. В статье исследуются аспекты определения категории «негражданин» и ее отграничения от других родственных категорий. Анализируется история отделения статуса иностранцев в различных правовых конфигурациях. Автор рассматривает эволюцию юридической защиты этих людей и связанных с этим трудностей на примере постсоветских Латвии и Эстонии.

Ключевые слова: права человека, неграждане, лица с неопределенным гражданством, Латвия, Эстония, гражданство, права неграждан.

Zmiienko O. Historical and legal analysis of the protection of human rights of the category “noncitizen” and evaluation of the legal phenomenon of this concept through the example of post-Soviet Latvia and Estonia

Summary. The article examines aspects of the definition of the category “noncitizen” and its delimitation compared to related categories. The dictionary defines “noncitizen” (non-citizen) as a person who is not a citizen or resident of a particular country or city. This includes refugees, asylum seekers and immigrants. There is also a group of “non-immigrants”, i.e. people with temporary residence permit in another country and permanent residence abroad that differs by absence of measurement of permanent residence in the country they visit. The article analyzes the history of the status of foreigners in various legal configurations. Historically, there are two strategies of protection of noncitizens: the first – to provide a variety of rights for traders and craftsmen; the second – to create isopolities – treaties between the city-states to guarantee the rights and privileges of each. The author examines the evolution of the legal protection of these people and the related difficulties. In Estonia, for example, according to the current law, former Soviet citizens are recognized as “foreigners”, among them – citizens of Russia, Ukraine, Belarus, etc. For stateless persons, who were citizens of former Soviet Union, the Estonian authorities invented a special euphemism – “persons with undetermined citizenship”. In Latvia, in turn, there is the category of “non-citizens of Latvia”, which includes former Soviet Latvian residents. On the one hand, local legislation recognizes them as competent legal residents of the country, but on the other – significantly limits their civil and political rights.

Key words: human rights, noncitizens, persons with undetermined citizenship, Latvia, Estonia, citizenship, rights of non-citizens.