

УДК 341.1/8

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚТАҒЫ АЗАМАТТЫҚ ИНСТИТУТЫ

Қадыр Аружан Шәмшідинқызы

kadyraruzhan00@gmail.com

Л.Н. Гумилев атындағы Евразия ұлттық университеті,

Нұр-Сұлтан, Қазақстан

Ғылыми жетекші - Б.Сейдеш

Азаматтық мәселесі халықаралық деңгейдегі өткір мәселе болып табылады, өйткені азаматтығы жоқ адам қандай да бір елге жатудың және өзін-өзі танудың көрінісі болып табылады. Сондықтан азаматтыққа қатысты келіспеушіліктер көбінесе мемлекеттер ішінде де, олардың арасында да шиеленіскен жағдайлар мен қақтығыстарға әкелуі мүмкін. XX ғасырда бүкіл әлемде азаматтығы жоқ адамдардың өсуі байқалды, бірақ адам құқықтары мен олардың қауіпсіздігі туралы мәселелер де өсті. Осылайша, Халықаралық азаматтықта заңнама екі бағытта дамыды: апатридтерді қорғау және оларға көмек көрсету, сондай-ақ азаматтығы жоқ жағдайларды жою немесе кем дегенде азайту. Осы жерде сұрақ туындайды, жеке адамның қандай-да бір елдің азаматы немесе азаматы емес екенін кім анықтайды? Жалпы, азаматтықтың болуы туралы мәселе әлем мемлекеттерінің әрқайсысының ішкі заңнамасына жатады. Алайда, мемлекеттің ішкі шешімдері басқа мемлекеттердің іс-әрекеттерімен немесе халықаралық құқықпен шектелуі мүмкін. Тунис пен Марокконың 1923 жылғы ішкі шешімдері туралы Консультативтік қорытындысында халықаралық сот төрелігінің тұрақты палатасы: "бұл іс тек мемлекеттің ішкі юрисдикциясында ма, жоқ па деген мәселе салыстырды, бұл халықаралық қатынастардың даму деңгейіне байланысты." Іс жүзінде Халықаралық сот төрелігінің тұрақты палатасы Азаматтық мәселелер негізінен мемлекеттердің ішкі юрисдикциясында болса да, олар басқа мемлекеттер алдындағы міндеттемелерін орындауы керек деп мәлімдеді, халықаралық құқық ережелерінде анықталғандай. Бұл тәсіл жеті жылдан кейін азаматтық заңдардың қайшылықтарына қатысты кейбір мәселелерді реттейтін 1930 жылғы Гаага Конвенциясында қайта танылды. Көптеген мемлекеттер 1923 жылғы Тұрақты палатаның консультативтік қорытындысы туралы өз пікірлерін білдірді, өйткені бұл 1930 жылғы Гаага конвенциясын жасауға тікелей байланысты болды. Конвенцияның 1-бабында

былай делінген: "әрбір мемлекет өзінің заңдарына сәйкес оның азаматтары кім екенін анықтайды. Осы шешімді басқа мемлекеттер халықаралық конвенцияларға, Азаматтық туралы халықаралық заңдардың әдет-ғұрыптары мен қағидаттарына сәйкес келетін шамада болуы тиіс". Басқаша айтқанда, мемлекеттің азаматтығын анықтау құқығын қалай қолданатындығы халықаралық құқықтың ережелеріне сәйкес келуі керек. Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясының 15-бабында: " әркімнің азаматтық алуға құқығы бар. Ешкім өз азаматтығынан немесе оны өзгерту құқығынан өз еркімен айыруға тиіс емес." Бұл құқық адам мен мемлекет арасында тиісті байланыстың болуына негізделеді.

Босқындар мен азаматтығы жоқ адамдардың құқықтары қалай қорғалады? Адам құқықтарының жалпыға бірдей декларациясының 15-бабында әр адамның азаматтық алуға құқығы бар екендігі айтылғанмен, ол қай елдің азаматтығын сол адамға тиесілі деп белгілемейді. Адамның азаматтығына сүйенетін құқықтардың ең аз санынан айырылмауы үшін халықаралық қауымдастық екі негізгі құжатты жасады: босқындар мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенция және апатридтер мәртебесі туралы 1954 жылғы Конвенция. Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенция мен азаматтығы жоқ мәселе арасында қандай да бір байланыс бар ма? Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін сол кезде құрылған Біріккен Ұлттар Ұйымына мүше елдер үшін ең өзекті мәселелердің бірі соғыс нәтижесінде босқындар немесе апатридтер болған миллиондаған адамдардың қажеттіліктерін қалай қанағаттандыру керек деген сұрақ болды. БҰҰ Экономикалық және әлеуметтік кеңесінің (ЭКОСОС) 1949 жылғы қарары арнайы комитеттің құрылуына алып келді, оның міндеті босқындар мәртебесі туралы конвенцияны құруды, сондай-ақ азаматтықты жою жөніндегі ұсыныстарды қарау болды. Сайып келгенде, комитет мүшелері босқындар мәртебесі туралы конвенцияның макетін және азаматтығы жоқ адамдарға қатысты Конвенцияның Хаттамасын жасады. Алайда Комитет азаматтықты жою мәселесін толығымен қарастырған жоқ, өйткені бұл мәселені сол кезде құрылған халықаралық құқық комиссиясы қарастырады деп болжалды.

Тарихи тұрғыдан босқындар мен азаматтығы жоқ адамдар халықаралық босқындар ұйымдарынан, БҰҰ БЖКБ-нің бастаушыларынан қорғаныс пен көмек алды. Азаматтығы жоқ хаттаманың макеті босқындар мен азаматтығы жоқ адамдар арасындағы осы байланысты көрсетуі керек еді. Алайда, босқындардың шұғыл қажеттіліктері және халықаралық босқындар ұйымының жұмысын тоқтату 1951 жылғы уәкілетті өкілдердің конференциясында 10 мәселені қарау үшін өткізілген азаматтығы жоқ адамдардың жағдайын егжей-тегжейлі талдауға уақыттың жоқтығын білдірді. Осылайша, конференцияда Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенция қабылданды, ал азаматтығы жоқ адамдарға қатысты хаттаманы қабылдау біраз уақытқа кейінге қалдырылды. Азаматтығы жоқ адамдар босқындар мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенцияға сәйкес қорғалуға құқылы. Азаматтығы жоқ босқын босқын ретінде қорғанысқа ие болуы керек, өйткені азаматтықтан нәсілдік, діни, ұлттық себептермен, саяси көзқарастармен немесе азшылыққа тиесілі болуына байланысты өз еркімен айыру адамды босқын ретінде тануды білдіреді. 1954 жылғы Конвенцияда қандай ережелер бар?

Азаматтығы жоқ адамдарға қатысты хаттама босқындар мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенцияға қосымша ретінде әзірленді, ал 1954 жылы ол конвенцияның тәуелсіз мәртебесін алды. 1954 жылғы Конвенция азаматтығы жоқ адамдардың мәртебесін реттеуге және жақсартуға, сондай-ақ апатридтерге өздерінің негізгі құқықтары мен бостандықтарын кемсітудің алуға бағытталған негізгі халықаралық құрал болып табылады. Апатридтерге берілген құқықтар қаншалықты кең болса да, олар азаматтық алуға балама емес.

1954 жылғы Конвенцияның 1- бабын азаматтығы жоқ адамның: "өзінің заңнамасына сәйкес, әлемнің бірде-бір елінің азаматы ретінде танымаған адам" деген халықаралық танылған анықтамасы берілді. 1954 жылғы Конвенцияның 1(1) - бабына жататын адамдар кейде *de jure* азаматтығы жоқ адамдар деп аталады. Сонымен бірге, соңғы Ережеде *de facto* азаматтығы жоқ адамдар туралы айтылады. "Апатрид *de facto*" термині кез-келген халықаралық құралда анықталмаған, сонымен қатар адамдардың осы санатына қатысты нақты келісім-шарт режимі

жоқ. БҰҰ БЖКБ әзірлеген *de facto* апатридтерінің жұмыс анықтамасы азаматтығы жоқ, өз елінің аумағынан тыс жерде орналасқан, белгілі бір себептермен осы мемлекеттен дипломатиялық қорғауды қаламайтын адамдарды білдіреді. Азамат кім? Азаматтығы жоқ адам кім? Заңға сәйкес, елдің азаматы болу дегеніміз, адам мемлекеттің азаматтық заң құқығында анықталған шарттарға сәйкес азаматтың анықтамасына түсетінін немесе оған құзыретті билік органдарының шешімімен азаматтық берілгенін білдіреді. Адамдардың көпшілігі бір мемлекеттің заңдарына сәйкес азаматтар болып саналады - олар қай жерде дүниеге келген (*jussoli*) немесе туған кезде ата-аналары болған азаматтар (*jussanguinis*). Егер Әкімшілік рәсімдер азаматтық беруге мүмкіндік берсе, оны алуға өтініш берушілер толық толтырылған өтініш берілгенге дейін және ол мақұлданғанға дейін толық құқықты азаматтар болып есептелмейді, содан кейін белгілі бір мемлекеттің азаматтығы Заңға сәйкес беріледі. Заңға сәйкес азаматтық алуға өтініш беруге құқығы бар, алайда өтініштері қабылданбаған адамдар мемлекеттің азаматтары болып табылмайды. БҰҰ БЖКБ-ның азаматтығы жоқ адамдарды қорғау жөніндегі басшылығы мемлекеттерге, БҰҰ БЖКБ-ға және басқа да мүдделі тұлғаларға оның мүддесі үшін жасалған адамдарды айқындауды және тиісінше қарауды жеңілдету үшін 1954 жылғы Конвенцияның 1(1) - бабын түсіндіру туралы ақпарат береді. Азаматтығы жоқ адам босқын бола ала ма?

Бүкіл әлемдегі азаматтығы жоқ адамдар, әдетте, олар туылған елде тұрса да, олардың едәуір бөлігі нәсілдік, діни, ұлттық белгілері, саяси нанымдары немесе белгілі бір әлеуметтік топқа жататындығына байланысты қудалаудан құтылу үшін өз елдерінен кетуге мәжбүр болды. Мұндай адамдар азаматтығы жоқ босқындар болып табылады.

Әдетте, Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенциядағы босқындардың анықтамасына сәйкес, апатридтер қудалаудың құрбаны емес, бірақ қудалау элементі көптеген факторлардың бірі болуы мүмкін. Кемсітушілікке байланысты азаматтықтан өз еркімен айыру қудалаудан қорқудың артуына әкелуі мүмкін, әсіресе егер адам апатрид болып қалса. Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенцияның және 1954 жылғы Конвенцияның авторлары босқындар мен азаматтығы жоқ адамдарды қорғайтын екі бөлек құқықтық режим құру туралы шешім қабылдады. Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенция босқындармен, оның ішінде азаматтығы жоқ босқындармен айналысады, ал 1954 жылғы Конвенция босқын емес апатридтерге қатысты. 1954 жылғы Конвенцияға сәйкес апатридтерге берілген құқықтардың көпшілігі Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенцияға сәйкес босқындардың құқықтарымен сәйкес келеді. Соған қарамастан, ерекше жағдайға байланысты 1951 жылғы Конвенцияда аумақта заңсыз болғаны үшін қылмыстық жазаны көрсетпеу туралы және қайтармау қағидаты туралы ерекше ережелер бар. Бұл қағидаттар 1954 жылғы Конвенцияда жоқ. Сол сияқты, егер адам бір уақытта босқын және апатрид ретінде анықталса, мемлекет оған Босқындардың мәртебесі туралы 1951 жылғы Конвенцияның неғұрлым тиімді ережелерін қолдануы керек. Азаматтығы жоқ адамдарды анықтау және қорғау. Азаматтығы жоқ деп танылған адамдардың құқықтары мен міндеттері қандай? Барлық адамдарға, олардың мәртебесіне немесе ерекше юрисдикцияда болуына қарамастан, адамның негізгі құқықтары қолданылады. Олар, мысалы, азаптауды қолдануға тыйым салуды және кемсітушілікке жол бермеу принципін қамтиды. 1954 жылғы Конвенцияда оның ережелері азаматтығы жоқ адамдарға "нәсілдік немесе діни белгілері бойынша және шыққан еліне қарамастан кемсітусіз" қолданылуы керек делінген (3-бап). Азаматтығы жоқ әрбір адам аумағында өзі орналасқан мемлекеттің заңдары мен ережелеріне бағынуға міндетті (2-бап). Осы шарт орындалған жағдайда 1954 жылғы Конвенцияның 7 (1) - бабы азаматтығы жоқ адамдарға берілуге тиіс қорғаудың базалық деңгейін белгілейді. Оның айтуынша, 1954 жылғы Конвенцияда қозғалған мәселе "мемлекет азаматтығы жоқ адамдармен де, жалпы шетелдіктермен де қарым-қатынас жасауы керек". Азаматтығы жоқ адамдарды қорғаудың ең жақсы тәсілдері қандай? Азаматтығы жоқ адамдарды қорғаудың ең тиімді әдісі-азаматтығы жоқ жағдайлардың пайда болуын мүмкін етпейтін заңнаманы енгізу (1961 жылғы Конвенцияны талқылау туралы толық ақпарат алу үшін "азаматтығы жоқтықтың алдын алу" тарауын, сондай-ақ мемлекеттер азаматтығы жоқтықты азайту немесе жою үшін қабылдауы

мүмкін тиісті шараларды қараңыз). Азаматтықсыздық мәселесі жойылғанға дейін азаматтығы жоқ адамдар қорғауды алуы керек. 1954 жылғы Конвенцияға қосылу және оны қолдану азаматтығы жоқ адамдардың құқықтары мен міндеттерін құрметтеуге мүмкіндік береді. Жоғарыда айтылғандай, 1954 жылғы Конвенция адамдардың азаматтығын өзгертпейді, сонымен қатар мемлекеттерді босқын емес, азаматтығы жоқ адамдарды өз аумағына қабылдауға міндеттемейді. Қолданылуы 1954 жылғы Конвенцияның ережесі азаматтық берудің баламасы болып табылмайды. Мүмкіндігінше, мемлекеттер азаматтық заңдар мен басқа да тәжірибелер арқылы өз аумағында тұратын азаматтығы жоқ адамдардың ассимиляциясы мен азаматтығын алуды жеңілдетуі керек. Азаматтығы жоқ кең ауқымды жағдайларда азаматтық беру жөніндегі ережелер мемлекет аумағында тұратын барлық адамдар белгілі бір күнге дейін осы аумақта туған (немесе тұрған) немесе осы адамдардың ұрпақтары болған жағдайда оның азаматтары болып есептелетіндей етіп өзгертуге мүмкіндік беру керек. Сол кезде біз әлемдегі глобалды түрдегі бір проблеманы қолға аламыз.

Қолданылған әдебиеттер тізімі

1. Руководство для парламентариев №11, 2005г. Гражданство и без гражданства.
2. Руководство для парламентариев №22, 20014г. Гражданство и без гражданства.
3. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0734>
4. http://archive.ipu.org/PDF/publications/nationality_ru.pdf
5. <https://elibrary.ru/item.asp?id=35559534>
6. Право и политика 8 (164) • 2013. Полтораков А.Ю.
7. DIVISION OF INTERNATIONAL PROTECTION LPPR/2010/01 April 2010
8. The Human Rights of Stateless Persons David Weissbrodt and Clay Collins Vol. (Feb., 2006)
9. Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians 2005
10. The World's Stateless Institute on Statelessness and Inclusion December 2014