

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система миграционного законодательства в Азербайджанской Республике

Аловсат Алиев

Пояснительная записка 11/07

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



Введение

Миграционная законодательная система Азербайджанской Республики (далее АР) состоит из Конституции АР, международных договоров стороной которых является АР, законов и других подзаконных актов.

Статья 69 **Конституции** гласит, что иностранцы могут пользоваться всеми правами и должны выполнять все обязанности наравне с гражданами АР, если иное не предусмотрено законом или международным договором, стороной которого является АР.¹

АР ратифицировало многочисленные **Конвенции**,² из числа которых следует выделить Конвенции «О статусе апатридов»³, «Об уменьшении числа лиц без гражданства»⁴, «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей»⁵ и «О гражданстве замужних женщин».⁶

1. Правовой статус иностранцев

Ведущим законом в сфере миграции является **Закон АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»**.⁷ Основным назначением данного Закона является регулирование общественных отношений, связанных с правовым статусом иностранцев и лиц без гражданства, находящихся на территории АР. В данном законе даются определения следующим понятиям: понятию лица без гражданства⁸; иммигранта⁹; иностранного гражданина¹⁰. Данный Закон также выделяет иностранцев и лиц без гражданства постоянно¹¹ или временно проживающих на территории АР, а также иностранцев и лиц без гражданства временно пребывающих на территории АР¹². В данном Законе предусматривается возможность предоставления политического убежища иностранцам и лицам без гражданства на основе Конституции АР¹³,

¹ **Конституции АР** (12.11.1995) вступила в силу 27.11.1995 и была опубликована в официальном источнике, в газете «Азербайджан». Последние изменения в Конституцию были внесены посредством референдума 18 марта 2009 г.

² См. статус ратификации международных конвенции по миграции на: <http://www.carim-east.eu/database/legal-module/?s=1&ind=lami>

³ АР ратифицировала данную Конвенцию 31 мая 1996 г.

⁴ АР ратифицировал данную Конвенцию 31 мая 1996 г.

⁵ АР ратифицировал данную Конвенцию 11.01.1999.

⁶ АР ратифицировал данную Конвенцию 31 мая 1996 г.

⁷ **Закон АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»** №.41 (13.03.1996) вступил в силу после публикации в официальном источнике «Сборник нормативных актов Азербайджанской Республики» № 01, 31 июля 1997 года. Последние изменения были внесены Законом АР от 12 февраля 2010-го года № 952-IIIQD (эти изменения были напечатаны в газете «Азербайджан» 18 апреля 2010 г., № 82).

⁸ В соответствии со ст. 2 Закона АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» **Лицо без гражданства** — лица, не являющиеся гражданами АР и не имеющие гражданства другого государства.

⁹ В соответствии со ст. 2 Закона «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» **Иммигрант**- иностранцы или лица без гражданства, которым выдано разрешение на постоянное жительство в АР в порядке, установленном Законом АР «Об иммиграции».

¹⁰ В соответствии со ст. 2 Закона АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» **Иностранное гражданство** — лица, не являющиеся гражданами Азербайджанской Республики и имеющие гражданство другого государства.

¹¹ Порядок подачи ходатайства о получения разрешения для постоянного жительства на территории АР (иммиграции) предусматривается Законом АР «Об иммиграции».

¹² Статья 5 Закона АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства».

¹³ Статья 6 (**Предоставление политического убежища**) Закона АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» и статья 70 (Право на политическое убежище) Конституции АР.

правовые основания для выдворения иностранцев и лиц без гражданства за пределы АР¹⁴, а в главе 2-ой определяются права, свободы, и обязанности иностранцев и лиц без гражданства.¹⁵ В целях обеспечения применения данного Закона был принят Указ Президента АР «О применении Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства»¹⁶.

2. Въезд и Выезд

Выезд из территории АР и въезд на территорию АР иностранцев и лиц без гражданства, регулируются нормами **Закона АР о «Выезде из страны, въезде в страну и о паспортах»**¹⁷. Данный Закон также определяет:

- визу как одно из оснований для разрешения въезда на территорию АР и выезда из нее¹⁸; виды данных виз¹⁹ и порядок их выдачи²⁰;
- обстоятельства, при которых иностранцам и лицам без гражданства запрещается въезд на территорию АР или запрещается выезд из АР;
- срок пребывания иностранцев или лиц без гражданства прибывших на территорию АР без визы до 90 дней²¹;
- правовое положение лиц, отправившихся за рубеж для постоянного проживания;

Размер государственной пошлины за получение визы предусматривается в **Заоне АР «О государственной пошлине»** в зависимости от видов визы, количества въезда на территорию АР, также пошлина для продления срока визы.²²

Порядок въезда на территорию АР и выезда из территории осуществляется посредством прохождения через пропускные пункты и регулируется **Законом АР «О государственной границе»**.²³

¹⁴ Статья 27 Закона АР «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», а также в ст.52 Уголовного Кодекса АР предусматривается в качестве дополнительного наказания, после отбытия основного наказания. предусмотренного судом.

¹⁵ В Главе II Закона АР « О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» предусматриваются следующие права иностранцев и лиц без гражданства: право на неприкосновенность; на передвижение по территории АР и выбор места жительства; на труд; на инвестирование и предпринимательскую деятельность; на брачные и семейные отношения; на отдых; на охрану здоровья; на социальное обеспечение; на жилище; свобода совести; право на образование; право на участие в общественных отношениях; отношение к выборам и всенародному голосованию (референдуму); отношение к военной службе; взыскание налогов и пошлин.

¹⁶ Указ Президента АР «О применении Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» под номером 805 от 5 августа 2008-года было опубликовано 7 августа 2008 г. в газете «Азербайджан» под номером 173.

¹⁷ **Закона АР «О выезде из страны, въезде в страну и о паспортах»** (14.06.1994) был опубликован в официальном источнике, в газете «Азербайджан», 23 сентября 1994 г. под номером №186, последние изменения были внесены Законом АР от 17 мая 2011 г. под номером 109-IVQD и опубликованы в газете «Азербайджан» 7 июля 2011 г. № 145.

¹⁸ **Статья 12 Закона АР «О выезде из страны, въезде в страну и о паспортах»** гласит что, иностранцы и лица без гражданства могут в предусмотренном Законом порядке въезжать в АР и выезжать из АР при условии прохождения через специально отведенные пункты контроля на основе личных паспортов и оформленного в соответствии с международными договорами разрешения — визы.

¹⁹ **Статья 13 (Въездная и транзитная виза) Закона АР «О выезде из страны, въезде в страну и о паспортах».**

²⁰ **Статья 14 Закона АР «О выезде из страны, въезде в страну и о паспортах».**

²¹ АР имеет двухсторонне соглашение с Иранской Исламской Республикой о безвизовом режиме между двумя этими странами и с Турецкой Республикой о безвизовом въезде граждан АР на территорию Турции и упрощенном визовом режиме для въезда в АР граждан Турции.

²² **Статья 16 Закон АР «О государственной пошлине»** (28.12.2001) последние изменения были внесены 18.03.2011 № 91-IVQD и были опубликованы в официальной газете “Республика” 22 апреля 2011 г. № 82.

3. Иммиграция

Следующим Законом в сфере миграции является **Закон «Об иммиграции»**²⁴, который тесно связан с Законом «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», так как он предусматривает порядок подачи ходатайства об иммиграции²⁵, порядок его рассмотрения, удовлетворения и основания для отказа в удовлетворении ходатайства об иммиграции.²⁶ Касательно въезда и проживания на территории АР иммигрантов следует отметить, что в АР не имеется практики прибытия и проживания иммигрантов на территории АР.²⁷ В соответствии с Законом «Об иммиграции» иммигрантом признаются лица, проживающие на территории АР как минимум в течении двух лет на законных основаниях и обратившийся в соответствующий орган с ходатайством о получении статуса иммигранта.²⁸ Для обеспечения и применения положений данного Закона был принят «Порядок **рассмотрения ходатайства** об иммиграции в АР»²⁹. Этот Порядок был принят Кабинетом Министров АР и вступило в силу Указом Президента АР о подтверждении «Порядка рассмотрении ходатайства об иммиграции в АР». В этом порядке также выставлен список документов, которые должны быть представлены лицом, обратившимся с ходатайством об иммиграции³⁰. После принятия решения Государственной Миграционной Службой о предоставлении статуса иммигранта, эти люди должны быть зарегистрированы по месту жительства в порядке установленном Законом АР «О **регистрации** по месту жительства или пребывания»³¹. Выдача соответствующих документов лицам, получившим статус иммигранта, а также иностранцам или лицам без гражданства проживающим на территории АР предусматривается Положением «О специальных документах лиц без гражданства постоянно проживающих на территории АР и иностранных граждан желающих проживать на территории АР свыше 30 дней». Согласно этому Положению, лица без гражданства³², постоянно проживающие на территории АР могут получить удостоверение личности, лица без гражданства постоянно проживающие на территории другого государства получают документ разрешающий постоянное проживание на территории

(Contd.) _____

²³ Закон АР «О государственной границе» (09.12.1991) был опубликован 15 января 1992 г. в информации высшего совета АР. Последние изменения были внесены Законом АР от 21.12.2010-го года №38-IVQD и были опубликованы в газете «Республика» 18 февраля 2011 г.

²⁴ Закон АР «Об иммиграции» № 592 (22.12.1998) вступило в силу после официальной публикации в официальном источнике «Сборнике нормативных актов Азербайджанской Республики» от 31 марта 1999 г., последние изменения в закон были внесены Законом АР от 30 июня 2009 г. № 858-IIIQD и опубликовано в официальной газете «Азербайджан» под № 163 от 28 июля 2009 г.

²⁵ Статья 4 (ходатайство об иммиграции) Закона АР «Об иммиграции».

²⁶ Ст. 5-7 Закона АР «Об иммиграции».

²⁷ Статья 4 Закона «Об иммиграции».

²⁸ Статья 4 Закона АР «Об иммиграции».

²⁹ «Правила рассмотрения ходатайства об иммиграции в АР» №773 был подписан и вступил в силу 24.08.2002 и опубликован в официальном источнике «Сборнике нормативных актов АР» от 31.08.2002;

³⁰ Часть 3 «Правил рассмотрения ходатайства об иммиграции в АР».

³¹ Законом АР «О регистрации по месту жительства или пребывания» № 55 (04.04.1996) был опубликован в официальной газете «Азербайджан» под номером №181 20 сентября 1996, последние изменения были внесены Законом АР от 1 февраля 2010 г. под номером 951-IIIQD и которые были опубликованы в официальной газете «Азербайджан» 19 марта 2010 г. под номером 62.

³² Согласно данному Положению, лицом без гражданства постоянно проживающим на территории АР понимаются лица, получившие статус лица без гражданства до 1 января 1992 г.

АР³³, а иностранцы временно проживающие на территории АР, могут получить регистрационную карту³⁴.

4. Трудовая миграция

В тоже время не малое число людей приезжает на территорию АР для того чтобы заниматься трудовой деятельностью, которое обеспечивается статьей 35 Конституции АР (**Право на труд**). Данная статья определяет право каждого на свободный выбор вид деятельности и запрещает принуждение любого лица к труду.³⁵ Привлечение же к принудительному труду в соответствии со статьей 53-1 Кодекса АР по Административным проступкам является административно наказуемым деянием, а принуждение к данному труду уголовно наказуемым в соответствии со статьей 144-2 Уголовного Кодекса.

Правовые отношения в сфере трудовой миграции регулируются **Законом АР «О трудовой миграции»**.³⁶ Положения данного Закона регулируют трудовую миграцию иностранцев в АР³⁷ и трудовую миграцию граждан АР за рубежом.³⁸ Статья 1-ая данного Закона также дает определение понятию трудовой миграционной квоты³⁹, а условия и правила формирования трудовой миграционной квоты определяется в **Положении «Об определении трудовой квоты»** которое было подтверждено Постановлением Кабинета Министров от 4 июня 2009 года. Информация об иностранцах и лицах без гражданства получивших разрешение для осуществления оплачиваемой трудовой деятельностью на территории АР посылается Министерством Труда и Социального обеспечения Населения в автоматизированную информационно-поисковую систему «Въезд-выезд и регистрации»⁴⁰. В соответствии с Законом «О трудовой миграции» иностранцы и лица без гражданства могут заниматься трудовой деятельностью на территории АР только на основе специального разрешения полученного от Государственной Миграционной Службы. Но на сегодняшний день, большинство лиц приезжающих на территорию АР для трудовой деятельности, приезжают туристической визой и остаются здесь для работы не смотря на то, что Закон «О туризме» не определяет за ними права заниматься оплачиваемой деятельностью на территории АР.⁴¹

³³ Часть 2 Положения «О специальных документах лиц без гражданства постоянно проживающих на территории АР и иностранных граждан желающих проживать на территории АР свыше 30 дней».

³⁴ Пункт 3 Положения «О специальных документах лиц без гражданства постоянно проживающих на территории АР и иностранных граждан желающих проживать на территории АР свыше 30 дней».

³⁵ Статья 35.3 Конституции АР, которая гласит, что **Никто не может быть принужден к труду**.

³⁶ Закон АР «О трудовой миграции» (28.09.1999) был опубликован в официальном источнике «Сборнике нормативных актов Азербайджанской Республики» 31.01.2000 и последние изменения были внесены Законом АР от 30 июня 2009 г. и опубликованы в официальной газете «Азербайджан» 22 июля 2009-го года; (Этот Закон определяет правовые, экономические и социальные основания трудовой миграции в АР и регулирует отношения, возникающие в сфере трудовой миграции).

³⁷ Глава 2 Закона АР «О трудовой миграции».

³⁸ Глава 3 Закона АР «О трудовой миграции».

³⁹ Статья 1 Закона АР «О трудовой миграции».

⁴⁰ Постановление об автоматизированной информационно-исследовательской системы «Вход-выход и регистрация» N 744 (22.04.2008) был опубликован в официальном источнике в газете «Азербайджан» 23.04.2008 №85.

⁴¹ **Статья 1 Закона АР «О туризме»** (04.06.1999) был опубликован в «Сборнике нормативных актов АР» 31-07-1999, последние изменения были внесены Законом АР от 5 июня 2007 г. №374-IIIQD и были опубликованы в «Сборнике нормативных актов АР» в 2008 г.

5. Принцип «одного окна»

До создания Государственной Миграционной Службы, выдача соответствующих документов лицам без гражданства и иностранцам входило в компетенцию разных органов государственной власти, но в целях усовершенствования механизма миграционных процессов и упрощения процедуры предоставления разрешения иностранцам и лицам без гражданства прибывших на территорию АР, 4 марта 2009 года Президент АР принял **Указ «О применении принципа «одного окна» в регулировании миграционных процессов»**. В соответствии с данным Положением осуществление полномочий предусмотренных по принципу одного окна было возложено на Государственную Миграционную Службу. Но, несмотря на это, оно не распространяется на всех лиц приезжающих в АР. Например, лица приезжающие на территорию АР без визы и лица находящиеся на территории АР на срок указанный в визе регистрируются посредством обращения в полицейские органы⁴²

6. Незаконная миграция

В целях предотвращения **незаконной миграции** на территорию АР, законодательство предусматривает определенные мероприятия в отношении иностранцев и лиц без гражданства, незаконно прибывающих на территории АР. Кодекс АР об административных проступках предусматривает административное выдворение за пределы АР иностранцев, нарушивших правила пребывания на территории АР⁴³. Эти лица обязаны покинуть территорию АР в срок, определенный в постановлении об административном выдворении. Исполнение постановления о выдворении в административном порядке осуществляется Министерств внутренних дел АР⁴⁴. В кодексе об административных проступках также предусматривается порядок возмещения расходов, связанных с выдворением лиц⁴⁵.

Принудительное выдворение за пределы АР в качестве дополнительного вида наказания предусматривается также в Уголовном Кодексе АР (далее в тексте УК АР). Статья 52 УК АР гласит, что принудительное выдворение за пределы АР может назначаться в отношении иностранцев после отбытия ими основного вида наказания, назначенного за совершение тяжких или особо тяжких преступлений⁴⁶.

В практике можно встретить случаи, когда иностранцы и лица без гражданства, незаконно проживающие на территории АР, желают покинуть территорию страны по собственному желанию⁴⁷. Своего правового закрепления данное положение не нашло и по сегодняшний день это остается всего лишь практикой.

Касательно реадмиссии, Азербайджан на сегодняшний день не подписывает соглашений по реадмиссии. Обоснуется данное действие разработкой государственной политики в сфере реадмиссии, после принятия которого Азербайджан и начнет подписание данных соглашений по реадмиссии.

⁴² Положение о применении Закона АР «О регистрации по месту жительства или пребывания».

⁴³ Статья 339 Кодекса АР об административных проступках.

⁴⁴ Статья 457 Кодекса АР об административных проступках.

⁴⁵ Статья 457.3-457.5 Кодекса АР об административных проступках.

⁴⁶ Статья 52 Уголовного Кодекса АР.

⁴⁷ Существует специальная программа Международной организации по миграции, которая предусматривает оказание материальной помощи лицам, которые стали жертвами преступлений. Международная организация по миграции может взять на себя расходы, связанные с возвращением данного лица на территорию своего государства.

Заключение

Следует отметить, что существуют некоторые проблемы в законодательстве, связанные с адаптацией норм законодательства с международными Конвенциями, подписанными АР. Например, Азербайджан ратифицировал Конвенцию об уменьшении фактов без гражданства и Конвенцию об апатридах, но тем не менее нормы национальных законов не приведены в соответствие с ними. А также не смотря на то, что Азербайджан ратифицировал Конвенцию «О гражданстве замужних женщин», которое предусматривает упрощенный порядок получения гражданства иностранцем, являющемся супругом гражданина одного из договаривающихся сторон, в законе «О гражданстве» АР не предусмотрено никаких упрощающих процедур для женщин, вступивших в брак с гражданином АР.

Проблема же, связанная с применением закона АР «Об иммиграции», которая продолжает существовать и по сегодняшний день, состоит в том, что в данном законе не предусмотрено получение статуса иммигранта иностранцем или лицом без гражданства, будучи на территории своего государства. В соответствии с Законом АР «Об иммиграции», иностранец или лицо без гражданства, желающее получить статус иммигранта на территории АР обязательно должен прожить на территории АР как минимум 2 года. А этот порядок нарушает положения международных актов стороной которых является АР.

В целях устранения существующих противоречий между нормами законов, регулирующих отношения в сфере миграции, подразумевается принятие единого Миграционного Кодекса. Проект данного Кодекса на сегодняшний день находится на стадии разработки.

Что касается общей характеристики законодательства АР по миграции, то следует заметить, что главной целью законодательных органов при принятии нормативных актов в сфере миграции является обеспечение безопасности государства и общества и именно эту цель и преследуют органы, полномочные выносить решения в сфере миграции.