



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 December 2009
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по правам человека и доклады
Управления Верховного комиссара по правам
человека и Генерального секретаря

Права человека и произвольное лишение гражданства

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе содержится напоминание о юридической основе, применимой к праву на гражданство, и рассматривается вопрос о запрещении произвольного лишения гражданства. В нем подчеркивается, что государства несут обязательство полностью осуществлять принцип недискриминации, в частности при решении вопросов, касающихся приобретения или сохранения гражданства. В нем также содержится напоминание об общем обязательстве государств предотвращать безгражданство. Наконец, в нем рассматривается вопрос о праве на гражданство и о произвольном лишении гражданства в контексте правопреемства государств.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Юридическая основа	3–18	3
III. Право на гражданство, в частности запрещение произвольного лишения гражданства	19–46	6
IV. Право на гражданство в контексте правопреемства государств	47–55	13
V. Выводы	56–65	16

I. Введение

1. В своей резолюции 10/13 Совет по правам человека просил Генерального секретаря подготовить доклад по вопросу о праве на гражданство с упором на вопрос произвольного лишения гражданства, в том числе в случаях правопреемства государств, принимая во внимание информацию, собранную в соответствии с резолюцией 7/10 Совета, аналогичные исследования, проводившиеся Подкомиссией по поощрению и защите прав человека, а также другие соответствующие источники информации, и представить его Совету на его тринадцатой сессии. Настоящий доклад представляется в соответствии с этой просьбой.

2. В настоящем докладе содержится напоминание о юридической основе, применимой к праву на гражданство, и анализ различных аспектов права на гражданство, включая право приобретать, изменять и сохранять гражданство. В нем также анализируется обязательство государств избегать безгражданства и воздерживаться от произвольного лишения лиц их гражданства, включая ситуации правопреемства государств. В нем выражается признательность за замечания и советы Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций, использованные при подготовке настоящего доклада.

II. Юридическая основа

3. В своих резолюциях 7/10 и 10/13 Совет, принимая во внимание статью 15 Всеобщей декларации прав человека, подтверждает, что право на гражданство является основным правом человека. Право на гражданство признается в целом ряде международных юридических документов, включая Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о гражданстве замужней женщины, Конвенцию о правах инвалидов и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Вопрос о гражданстве регулируется также Конвенцией о сокращении безгражданства, Конвенцией о статусе апатридов и Конвенцией о статусе беженцев. В этом отношении для того, чтобы полностью понять масштабы регулирования права на гражданство в качестве основного права, важно напомнить конкретные нормы и принципы, содержащиеся в этих инструментах.

4. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека предусматривает, что каждый человек имеет право на гражданство. В ней также указывается, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

5. В подпункте iii) пункта d) статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления, среди прочего, права на гражданство.

6. Международный пакт о гражданских и политических правах также предусматривает в пункте 3) статьи 24, что каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства.

7. В статье 7 Конвенции о правах ребенка предусматривается, что ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства и что государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами, в частности в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства. В соответствии со статьей 8 государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.

8. В статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин указывается, что государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей. В соответствии с этой Конвенцией государства-участники также предоставляют женщинам равные права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства и обеспечивают, в частности, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа. Аналогичные гарантии, касающиеся гражданства замужней женщины, содержатся в Конвенции о гражданстве замужней женщины.

9. В соответствии со статьей 18 Конвенции о правах инвалидов государства-участники признают, в частности, право инвалидов на гражданство наравне с другими, в том числе путем обеспечения того, чтобы инвалиды имели право приобретать и изменять гражданство и не лишались своего гражданства произвольно или по причине инвалидности. В Конвенции также признается, что дети-инвалиды имеют право на приобретение гражданства.

10. В статье 29 Конвенции о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей уточняется, что каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на гражданство.

11. На региональном уровне многочисленные инструменты также гарантируют право на гражданство. Так, например, статья 6 Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка предусматривает право детей на приобретение гражданства, а также уточняет, что законодательство государств-участников обеспечивает приобретение гражданства детьми, родившимися на их территории, которым не предоставлено гражданство какого-либо иного государства.

12. В статье 20 Американской конвенции о правах человека предусматривается, что каждый человек имеет право на гражданство и что каждый человек имеет право на гражданство государства, на территории которого он родился, если только он не имеет права на какое-либо другое гражданство. Конвенция также предусматривает, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

13. Статья 29 Арабской хартии прав человека предусматривает, что любой человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно или незаконно лишен своего гражданства. Эта Хартия также предусматривает, что государства-участники принимают такие меры, которые они сочтут необходимыми в соответствии с их внутренним законодательством о гражданстве,

с тем чтобы позволить ребенку приобрести гражданство его матери, с должным учетом во всех случаях наилучших интересов ребенка.

14. Статья 7 Соглашения о правах ребенка в исламе предусматривает, что ребенок от рождения имеет право на установленное законом гражданство, что государства-участники сохраняют индивидуальность ребенка, включая его гражданство, и прилагают все усилия для решения вопроса безгражданства в отношении любого ребенка, родившегося на их территории, или в отношении любого из их граждан, находящихся за пределами их территории. Кроме того, оно предусматривает, что дети неизвестного происхождения имеют право на гражданство.

15. Статья 4 Европейской конвенции о гражданстве предусматривает, что правила каждого государства-участника, регулирующие гражданство, основываются на тех принципах, что каждый человек имеет право на гражданство, что следует избегать безгражданства и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Другие положения Конвенции предусматривают обязательство государств осуществлять эти принципы.

16. Наконец, статья 24 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека предусматривает, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

17. Вышеупомянутая юридическая основа в области прав человека дополняется Конвенцией о сокращении безгражданства и Конвенцией о статусе апатридов. В частности, статьи 1 и 4 Конвенции о сокращении безгражданства предусматривают, что государства-участники предусматривают гарантии с целью сокращения безгражданства путем предоставления своего гражданства любым лицам, которые иначе были бы апатридами и которые родились на их территории или родились за границей у одного из их граждан. Конвенция также требует от государств-участников предотвращать безгражданство в результате утраты или лишения гражданства. В соответствии со статьей 32 Конвенции о статусе апатридов государства по возможности облегчают ассимиляцию и натурализацию апатридов.

18. Следует также отметить, что принцип недискриминации является общей чертой в контексте международных инструментов в области прав человека. Например, принцип недискриминации предусмотрен, в частности, в статье 2 Всеобщей декларации прав человека, в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в статье 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в статье 5 Конвенции о ликвидации расовой дискриминации, в статье 3 Конвенции о правах инвалидов, в статье 2 Конвенции о правах ребенка, в статьях 2 и 3 Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин и в статье 1 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Принцип недискриминации предполагает, что государства обязаны уважать и обеспечивать для всех лиц права, признанные в соответствующих конвенциях без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других мнений, гражданства или социального происхождения, собственности, рождения или по каким-либо другим признакам.

III. Право на гражданство, в частности запрещение произвольного лишения гражданства

19. Хотя вопросы приобретения и утраты гражданства регулируются в основном внутренним законодательством, это регулирование непосредственным образом связано с международным порядком. В этом отношении в своих проектах статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств Комиссия международного права отметила, что "компетенция государств в этой области может осуществляться только в пределах, установленных международным правом"¹. Так, например, статья 1 Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 года, предусматривает, что "каждое государство само определяет согласно своим законам, кто является его гражданами. Эти законы должны быть признаны другими государствами как согласующиеся с международными конвенциями, международными обычаями и принципами права, общепризнанными в области гражданства". Комиссия международного права также напомнила, что это положение вытекает из аргументации Постоянной палаты международного правосудия, изложенной в ее консультативном заключении № 4 по делу о законах о гражданстве, изданных в Тунисе и Марокко, в котором Палата подчеркнула, что вопрос о том, входит ли какая-либо проблема исключительно в юрисдикцию какого-либо государства, по сути носит относительный характер и зависит от развития международных отношений. Она также заявила, что даже в отношении вопросов, которые в принципе не регулируются международным правом, право государства использовать свои полномочия может быть ограничено обязательствами, которые оно, возможно, взяло на себя по отношению к другим государствам, в связи с чем его юрисдикция становится ограниченной нормами международного права.

20. Как отметила Комиссия международного права в своем комментарии по проекту статей о гражданстве физических лиц, с 1945 года эволюция международных прав человека в корне изменила традиционный подход, основанный на примате интересов государств над интересами отдельных лиц. Комиссия также заявила, что право государств определять, кто входит в число его граждан, не является абсолютным и что, в частности, государства должны соблюдать свои обязательства в области прав человека, касающиеся предоставления гражданства². Этот подход был далее подтвержден практикой региональных судов, занимающихся рассмотрением вопросов прав человека. Так, например, Межамериканский суд по правам человека в своем консультативном заключении по предлагаемым поправкам к положениям о натурализации Конституции Коста-Рики подчеркнул, что "методы регулирования государствами вопросов, касающихся гражданства, нельзя считать сегодня находящимися исключительно в рамках их собственной юрисдикции; полномочия, которыми обладают государства в этой области, сегодня ограничены их обязательствами обеспечить всестороннюю защиту прав человека". Впоследствии, как подчеркнул докладчик по вопросу о гражданстве в связи с правопреемством государств в своем третьем докладе³, государства должны обеспечивать, чтобы соблюдение их дискреционных полномочий в отношении вопросов гражданства осуществлялось в соответствии с их международными обязательствами в области прав человека.

¹ Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, том II (2), стр. 24.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят первая сессия, дополнение № 10 (A/61/10), глава IV, комментарий к пункту 6 статьи 4.

³ Ежегодник Комиссии международного права, 1997 год, том II (1), стр. 24.

21. Право на гражданство предполагает право каждого человека приобретать, изменять и сохранять гражданство. Право сохранять гражданство соответствует запрещению произвольного лишения гражданства. Как указывалось выше, недвусмысленное и общее запрещение произвольного лишения гражданства можно найти в многочисленных международных инструментах. В частности, следует отметить, что в статье 15 Всеобщей декларации прав человека четко предусматривается, что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/152 также признала фундаментальный характер запрещения произвольного лишения гражданства.

22. Именно в этом контексте следует понимать резолюцию 10/13 Совета по правам человека, в которой Совет признает, что произвольное лишение гражданства, в особенности по дискриминационным основаниям, таким как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические и другие убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное, сословное или иное положение, представляет собой нарушение прав человека и основных свобод.

23. Хотя вопрос о произвольном лишении гражданства не включает в себя утрату гражданства по добровольной просьбе какого-либо лица, он охватывает другие виды утраты гражданства, в том числе те, которые произвольно препятствуют какому-либо лицу получить или сохранить гражданство, в частности на дискриминационных основаниях, а также те, которые автоматически лишают гражданства лицо в результате применения законодательства или являются результатом действий административных органов власти, которые приводят к произвольному лишению гражданства этого лица.

24. В отношении понятия произвольного лишения следует напомнить, что Комитет по правам человека пролил свет на смысл понятия "произвольное" в контексте Международного пакта о гражданских и политических правах. В своем замечании общего порядка № 16 Комитет заявил, что выражение "произвольное вмешательство" связано с защитой права, предусмотренного в статье 17. По мнению Комитета, выражение "произвольное вмешательство" может также распространяться на допускаемое законом вмешательство. Введение понятия произвольности призвано обеспечить, чтобы даже вмешательство, допускаемое законом, соответствовало положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае являлось обоснованным в конкретных обстоятельствах. В своем замечании общего порядка № 27 Комитет далее отметил, что упоминание в этом контексте о понятии "произвольность" делается с целью подчеркнуть, что оно применяется к любым мерам, принимаемым государством, будь то к законодательным, административным или судебным, и этот принцип гарантирует, что даже вмешательство, предусмотренное законодательством, должно соответствовать положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае должно являться разумным в соответствующих конкретных обстоятельствах.

25. Таким образом, хотя международное право допускает лишение гражданства при определенных обстоятельствах, оно должно соответствовать положениям национального законодательства, а также специальным нормам процессуального материального права, в частности принципу соразмерности. Меры, приводящие к лишению гражданства, должны быть направлены на достижение легитимной цели, которая не противоречит международному праву и, в частности, нормам международного права прав человека. Такие меры должны быть наименее интрузивными среди мер, которые могут достигнуть поставленной цели, и должны быть соразмерны защищаемым интересам. В этом отношении понятие произвольности применимо ко всем действиям государств, будь то законодательные, административные или судебные действия. Понятие произволь-

ности может не только толковаться как действия, направленные против закона, но должно также толковаться шире для охвата аспектов неадекватности, несправедливости и непредсказуемости.

26. Запрещение произвольного лишения гражданства, направленное на защиту права сохранять гражданство, четко прослеживается в положениях международных договоров о правах человека, которые запрещают конкретные формы дискриминации. Как было указано выше, в статье 15 Всеобщей декларации прав человека недвусмысленно предусматривается, что никто не может быть произвольно лишен гражданства. Расовая дискриминация в отношении права на гражданство запрещается в подпункте iii) пункта d) статьи 5 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В своей общей рекомендации XXX Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечает, что государствам следует признать, что лишение гражданства по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения является нарушением обязательств государств-участников гарантировать пользование правом на гражданство без дискриминации. В соответствии со статьей 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и с Конвенцией о гражданстве замужней женщины 1957 года женщины имеют право сохранить свое гражданство, несмотря на заключение брака или расторжение его либо на перемену гражданства мужем. В статье 9 Конвенции Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин отметил, что взрослая женщина должна иметь возможность изменить гражданство и она не должна произвольно лишаться гражданства по причине вступления в брак или расторжения брака или потому, что ее муж или отец изменяет свое гражданство (CEDAW/C/1995/7, приложение, добавление, глава III B). Как было отмечено выше, в соответствии со статьей 26 Международного пакта о гражданских и политических правах дискриминация по какому бы то ни было признаку, как то расы, убеждений, национального или социального происхождения, имущественно положения, рождения или иного обстоятельства, запрещается. Недискриминация в этом контексте включает вопросы, касающиеся гражданства.

27. В докладе Генерального секретаря о произвольном лишении гражданства (A/HRC/10/34) Верховный комиссар по правам человека Организации Объединенных Наций отметил, что лишение гражданства, приводящие к безгражданству, является, как правило, произвольным, если оно не преследует легитимную цель и не соответствует принципу соразмерности. Так, например, в статье 8 Конвенции о сокращении безгражданства определен ограниченный круг обстоятельств, при которых лишение гражданства, приводящие к безгражданству, возможно. Такие исключительные обстоятельства, предусмотренные в этой Конвенции, перечислены в пунктах 2 и 3 ее статьи 8. Пункт 2 а) предусматривает, что натурализованное лицо может стать апатридом в результате утраты гражданства, если оно проживает за границей в течение не менее семи лет и не заявило о своем желании сохранить гражданство. Государства могут лишить родившееся за границей лицо его гражданства, если по истечении одного года после достижения им совершеннолетия оно не проживает на территории данного государства или не регистрируется у надлежащего органа власти. Пункт 2 б) предусматривает, что лишение гражданства, приводящее к безгражданству, допускается также, если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана. В пункте 3 перечислен ряд других исключений, но они могут быть применены только в том случае, если государство ясно сообщило о своем намерении применять их в своем национальном законодательстве в момент подписания, ратификации или присоединения. Одна-

ко, будучи исключениями из общего принципа, они должны быть строго определены.

28. В отношении региональных инструментов следует отметить, что пункт 3 статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве 1997 года допускает лишение гражданства, приводящее к безгражданству, лишь в случаях представления ложной информации и мошенничества. В своей рекомендации R (1999) 18, касающейся избежания и сокращения случаев безгражданства, Совет министров Совета Европа принял рекомендацию о том, что "государство не должно обязательно лишать своего гражданства лиц, которые приобрели его гражданство обманным путем, представив ложную информацию или скрыв любой, относящийся к делу факт. В этой связи следует принять во внимание степень серьезности фактов, а также иные обстоятельства, например действительную и практическую связь этих лиц с соответствующим государством".

29. В отношении права лиц на приобретение гражданства следует напомнить общий принцип, содержащийся в статье 15 Всеобщей декларации прав человека, о том, что каждый человек имеет право на гражданство. Общеизвестно, что приобретение гражданства может иметь место при рождении путем применения принципов *jus soli* или *jus sanguinis* или путем натурализации. Гражданство можно приобрести автоматически по закону, при рождении или, на более поздней стадии, по решению административных властей. Хотя государство пользуется определенной свободой действий в отношении критериев, регулирующих приобретение гражданства, эти критерии не должны быть произвольными. Для того чтобы отказ в доступе к гражданству не был произвольным, он должен соответствовать положениям внутреннего законодательства и стандартам международного права, в частности принципу соразмерности.

30. Как указывалось ранее, Конвенция о правах ребенка предусматривает, что дети от рождения имеют право, в частности, на приобретение гражданства. Аналогичные гарантии можно найти в Международном пакте о гражданских и политических правах, а также в других международных и региональных инструментах; так, например, Комитет по правам ребенка вновь заявил в своем замечании общего порядка № 11, что государства-участники обязаны обеспечить, чтобы все дети регистрировались сразу же после рождения и приобретали гражданство. Комитет далее подчеркнул эту позицию в ряде заключительных замечаний, в которых он, в частности, заявил, что статьи 2 и 7 Конвенции требуют того, чтобы все дети, находящиеся под юрисдикцией государства-участника, имели право на регистрацию и приобретение гражданства независимо от пола, расы, религии или этнического происхождения их родителей или их законных опекунов.

31. Пункт 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает, что государства-участники обязуются уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Кроме того, статья 26 запрещает дискриминацию на этих основаниях. В своем замечании общего характера № 18 Комитет по правам человека отмечает, что статья 26 запрещает формальную и фактическую дискриминацию во всех областях, в которых государственные органы осуществляют регулирование или защиту. Таким образом, она касается обязательств государств-участников в отношении их законодательства и его применения. Кроме того, в отношении применения принципа недис-

криминации Комитет в своем замечании общего порядка № 24 заявляет, что во внутригосударственном законодательстве не допускается никакой дискриминации в отношении приобретения гражданства между законнорожденными детьми и детьми, родившимися вне брака, или детьми, родившимися от родителей-апатридов, или на основе гражданства одного или обоих родителей.

32. Принцип недискриминации четко признается в статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая запрещает проводить различие между мужчинами и женщинами в отношении приобретения гражданства и в отношении приобретения гражданства их детьми. Такая дискриминация в отношении женщин может также приводить к безгражданству детей в тех случаях, когда они не могут приобрести гражданство их отца. Комитет по правам человека в своем замечании общего характера № 28 и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, а также Комитет по правам ребенка подчеркивали в многочисленных заключительных замечаниях, что между мужчинами и женщинами не должно быть никакой дискриминации в том, что касается возможности передачи их гражданства детям.

33. Дискриминация по признакам расы, цвета кожи или этнического происхождения подпадает под действие Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В отношении приобретения гражданства Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам-участникам в своей общей рекомендации XXX обеспечить, чтобы определенные группы неграждан не подвергались дискриминации в отношении доступа к гражданству и натурализации; он рекомендовал уделять должное внимание возможным препятствиям для натурализации лиц, длительно или постоянно проживающих в стране, которые, возможно, существуют, и принять во внимание, что в некоторых случаях отказ в предоставлении гражданства лицам, длительно или постоянно проживающим в стране, может ставить их в невыгодное положение в отношении доступа к занятости и социальным льготам в нарушение антидискриминационных принципов Конвенции.

34. При разбирательстве дела "Детей Яна и Босико против Доминиканской Республики" Межамериканский суд по правам человека также подчеркнул запрещение дискриминации в отношении доступа к гражданству.

35. По мнению Независимого эксперта по вопросам меньшинств принцип недискриминации следует рассматривать в качестве нормы международного права, не допускающей отступлений (A/HRC/7/23, пункт 35). Принцип недискриминации предусмотрен также в статье 15 проектов статей по гражданству физических лиц Комиссии международного права. В своем комментарии Комиссия напомнила, что принцип недискриминации имеет прочную юридическую основу как в договорном праве, так и в международной юриспруденции. В этом контексте Комиссия отметила консультативное мнение Постоянной палаты международного правосудия по вопросу приобретения польского гражданства, в котором Палата упомянула, в частности, проблему государств, отказывающихся предоставить их гражданство некоторым категориям лиц по соображениям расы, религии или языка, несмотря на ту действительную связь, которую они имеют с территорией, переданной тому или иному из указанных государств⁴.

36. В более общей перспективе следует принимать во внимание, что, несмотря на общие нормы, регулирующие вопросы гражданства на национальном

⁴ Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, том II (2), стр. 37.

уровне, государствам следует обеспечить гарантии, с тем чтобы в гражданстве не было отказано лицам, которые имеют соответствующие связи с данным государством и которые, в противном случае, станут апатридами. В пункте 2 статьи 7 Конвенции о правах ребенка содержится четкое требование того, чтобы государства-участники обеспечивали осуществление права на приобретение гражданства в соответствии с их национальным законодательством и их обязательствами по международным инструментам в области прав человека, в частности тогда, когда ребенок, в противном случае, будет апатридом. Равным образом, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 17 отмечает в контексте пункта 3 статьи 24 Пакта, что цель этого пункта заключается в предотвращении такого положения, когда ребенок получает меньшую защиту со стороны общества и государства ввиду его положения апатрида. Хотя Комитет признает, что государства не всегда обязаны гарантировать свое гражданство каждому ребенку, родившемуся на их территории, тем не менее они обязаны принять все соответствующие меры как во внутреннем плане, так и в сотрудничестве с другими государствами в целях обеспечения предоставления любому ребенку гражданства в момент его рождения.

37. В этой связи важнейшими критериями, используемыми для установления правовых оснований приобретения гражданства, являются рождение ребенка на территории соответствующего государства и наличие соответствующего гражданства у одного из его родителей. Ребенок может, особенно в контексте миграции, иметь, таким образом, связь с несколькими государствами. В тех случаях, когда государства приняли противоречащие друг другу нормы в отношении приобретения гражданства, коллизия между законами этих государств может привести к тому, что дети будут апатридами. В таких случаях Конвенция о сокращении безгражданства способствует решению коллизии такого типа, статья 1 которой предусматривает, что любое договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом. В соответствии со статьей 7 Соглашения о правах ребенка в исламе государства-участники обязаны приложить все усилия для решения вопроса безгражданства любого ребенка, родившегося на их территории, или ребенка, родившегося у их граждан за пределами их территории. Обязательство предоставить гражданство детям, родившимся на территории какого-либо государства и которые в противном случае были бы апатридами, также содержится в пунктах 2 и 20 Американской конвенции о правах ребенка, в пункте 4 статьи 6 Африканской хартии прав и основ благосостояния ребенка и в пункте 2 статьи 6 Европейской конвенции о гражданстве.

38. Следует также осветить важность всеобщей регистрации рождений с учетом того, что свидетельство о рождении представляет собой документ, устанавливающий личность обоих родителей и место рождения; так, например, Комитет по правам ребенка в своих замечаниях общего характера № 9 и 11 отмечает, что имеется большой риск безгражданства для коренных детей и детей-инвалидов в силу их уязвимости в отношении отсутствия регистрации при рождении. Право на регистрацию при рождении признается в многочисленных международных инструментах, в частности в пункте 1 статьи 7 Конвенции о правах ребенка и в пункте 24 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах.

39. В соответствии со статьей 2 Конвенции о сокращении безгражданства государство-участник должно считать найденышей рожденными на территории этого государства от родителей, имеющих его гражданство, и в результате этого предоставлять им гражданство этого государства. Аналогичное положение содержится в пункте 1 b) статьи 6 Европейской конвенции о гражданстве. Пункт 3

статьи 7 Соглашения о правах ребенка в исламе также гарантирует право на гражданство детям неизвестного происхождения. В своем заключительном докладе, касающемся вопросника о безгражданстве, в соответствии с повесткой дня по вопросу о защите апатридов, март 2004 года, УВКБ ООН отметило, что практика государств свидетельствует о строгой приверженности этому принципу⁵.

40. Право на приобретение гражданства также связано с натурализацией. Как отмечалось выше, Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал государствам-участникам обеспечить, чтобы определенные группы неграждан не подвергались дискриминации в отношении доступа к гражданству и натурализации.

41. В соответствии со статьей 34 Конвенции о статусе беженцев и статьей 32 Конвенции о статусе беженцев государства, по возможности, облегчают ассимиляцию и натурализацию беженцев и апатридов и, в частности, делают все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и для возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов. Европейская конвенция о гражданстве в пункте 4 статьи 6 также требует от государств облегчать натурализацию для различных групп лиц, включая апатридов и беженцев.

42. В отношении права на изменение гражданства, – являющегося особенно актуальным в контексте миграции, когда лица развивают связи с каким-либо другим государством, – следует отметить международные стандарты, касающиеся риска безгражданства. Такой риск имеет место в тех случаях, когда государства требуют предварительного отказа от какого-либо другого гражданства для удовлетворения просьбы о предоставлении гражданства данного государства⁶. Этот принцип отражен, в частности, в представлениях ряда государств для предыдущего доклада Генерального секретаря по вопросу о произвольном лишении гражданства (A/HRC/10/34). Комиссия международного права в своих проектах статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств отметила, что эти требования не должны применяться таким образом, чтобы податель заявления о получении гражданства становился апатридом, даже всего лишь на некоторый период времени. Кроме того, в соответствии со статьей 7 Конвенции о сокращении безгражданства государства не должны лишать его гражданства гражданина, подающего заявление о натурализации в каком-либо другом государстве, кроме тех случаев, когда соответствующее лицо приобрело другое гражданство или получило гарантии приобретения другого гражданства. Равным образом, она также предусматривает, что государства разрешают отказ от гражданства только тогда, когда соответствующее лицо обладает другим гражданством или приобретает его.

43. Процедурные гарантии имеют большое значение для предотвращения злоупотреблений юридического характера. Поэтому государства, как представляется, должны соблюдать минимальные процедурные стандарты для обеспечения того, чтобы решения, касающиеся вопросов гражданства, не содержали элементов произвола. Например, в соответствии со статьей 17 проектов статей Комиссии международного права о гражданстве физических лиц, решения, касающиеся приобретения, сохранения гражданства или отказа от него, должны издаваться в письменном виде и быть открыты для эффективного администра-

⁵ УВКБ установило, что 86,5% от 74 государств, ответивших на вопросник, предоставляет гражданство или обеспечивает правовой статус покинутым детям или сиротам; 8,1% государств ответа не дали.

⁶ Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, том VII (2), стр. 16.

тивного или судебного пересмотра. Эти элементы, по мнению Комиссии, "представляют собой минимальные требования в этом отношении"⁷.

44. Комиссия международного права также отметила в вышеупомянутом комментарии по проектам статей, что процесс пересмотра решений, касающихся гражданства в связи с правопреемством государств может осуществляться компетентным административным или уголовным судом в соответствии с внутренним правом каждого государства. Комиссия пояснила, что прилагательное "эффективного" призвано подчеркнуть необходимость предоставления возможностей для действительного пересмотра соответствующих вопросов существа; таким образом, это следует понимать в том же смысле, что и в пункте 3 а) статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, в котором используется то же самое слово. Кроме того, Комиссия подчеркнула, что слово "судебного" следует понимать в качестве охватывающего как гражданские, так и административные судебные органы. Право пересмотра решения, касающегося лишения гражданства, гарантируется пунктом 4 статьи 8 Конвенции о сокращении безгражданства.

45. Что касается регионального уровня, то Европейская конвенция о гражданстве также содержит важные процедурные стандарты, касающиеся лишения гражданства; например, статья 11 гласит, что решения должны содержать письменное изложение оснований. Далее, в статье 12 говорится о том, что решения должны быть открыты для административного или судебного обжалования в соответствии с внутренним законодательством.

46. Вопросы, касающиеся нарушения права на гражданство, должны быть открыты для применения эффективных средств правовой защиты. Пункт 2 статьи 8 Конвенции о правах ребенка четко предусматривает, что, если ребенок незаконно лишается части или всех элементов своей индивидуальности, государства-участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности. Совет по правам человека в своих резолюциях 7/10 и 10/13 призвал государства обеспечить лицам, которые были произвольно лишены своего гражданства, эффективные средства правовой защиты, в том числе, но не исключительно, восстановление гражданства. Исполнительный комитет в своем заключении № 102 (LVI) 2005 года призвал государства оказывать лицам без гражданства помощь в получении доступа к средствам правовой защиты в целях устранения безгражданства, в частности в тех случаях, когда оно является результатом произвольного лишения гражданства. В этом отношении государства могут предусмотреть принятие гибких правил предоставления доказательств, которые, например, позволяют соответствующему лицу представить свидетельские показания и использовать документальные доказательства из различных источников (A/HRC/10/34, пункт 59).

IV. Право на гражданство в контексте правопреемства государств

47. В 1993 году на своей сорок пятой сессии Комиссия международного права постановила включить в свою повестку дня тему, озаглавленную "Правопреемство государств и его последствия для гражданства физических лиц и государственной принадлежности юридических лиц". Генеральная Ассамблея утвердила это решение в своей резолюции 48/31. В своей резолюции 49/51 Ас-

⁷ Там же.

самблея также поддержала намерение Комиссии проделать работу по этой теме. В своей резолюции 51/160 Ассамблея просила Комиссию подготовить, в частности, проекты статей в виде декларации, которая будет принята Ассамблеей по вопросу о гражданстве физических лиц. В своей резолюции 10/13 Комитет по правам человека напомнил Генеральной Ассамблее о резолюциях 55/153 и 59/34, в которых Ассамблея предлагает государствам-членам учитывать содержащиеся в проектах статей положения о гражданстве физических лиц, содержащиеся в приложении к резолюции 55/153 Совета, при решении вопросов, касающихся гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств.

48. Комиссия международного права приняла проекты статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств на своей пятьдесят первой сессии⁸. Следует отметить, что проект статей является результатом исчерпывающего анализа, проведенного Комиссией по вопросу о гражданстве физических лиц в условиях правопреемства государства. Хотя Комиссия признает необходимость кодификации и постепенного развития международного права в этой области, тем не менее она считает, что проекты статей можно рассматривать в качестве документа, отражающего как *lex lata*, так и предложения Комиссии *de lege ferenda*. В качестве такового он является руководством по состоянию вопросов, касающихся приобретения, изменения и сохранения гражданства в условиях правопреемства государств.

49. В своем комментарии к первому пункту преамбулы Комиссия отметила, что проекты статей имеют целью рассмотрение вопросов, вызывающих озабоченность международного сообщества и связанных с решением проблем гражданства в случае правопреемства государств. Комиссия также отметила, что "в результате такой эволюции в области прав человека существенно сократилось значение традиционного подхода, основанного на примате интересов государств над интересами отдельных лиц". Таким образом, Комиссия утверждает, что "в вопросах, касающихся гражданства, следует учитывать законные интересы как государств, так и отдельных лиц"⁹. Комиссия также выразила свою обеспокоенность вопросом защиты прав человека лиц, гражданство которых может затрагиваться правопреемством государств. Отмечая, что практика государств сконцентрировалась на обязательствах новых появившихся в результате территориальных изменений государств защищать основные права всех жителей этой территории без каких-либо различий, Комиссия сделала вывод о том, что принципиально важно защищать основные права и свободы всех лиц, гражданство которых может затрагиваться правопреемством, независимо от их обычного места жительства. На практике эта проблема была поднята независимым экспертом по вопросам меньшинств в ее докладе за 2008 год о положении в некоторых европейских странах, в котором говорится о том, что ряд возникших проблем, в первую очередь, связан с тем, как система гражданства и национальной принадлежности складывалась по итогам правопреемства и восстановления государств, о чем свидетельствует опыт стран – правопреемников бывшего Советского Союза и Югославии (A/HRC/7/23, пункт 65).

50. Как указывалось выше, статья 15 Всеобщей декларации прав человека предусматривает общее правило, касающееся права на гражданство, которое применяется во всех обстоятельствах. Этот общий принцип был повторен Комиссией международного права в статье 1 проектов статей о гражданстве физических лиц, в котором Комиссия отметила, что принцип, содержащийся в статье 1, является ключевым положением, краеугольным камнем настоящих

⁸ Там же.

⁹ Там же, стр. 25.

проектов статей¹⁰. Признавая потенциальные проблемы, которые могут возникнуть при осуществлении этого принципа в тех случаях, когда трудно определить государство, которому какое-либо лицо было бы вправе предъявить требование о предоставлении гражданства, Комиссия сделала вывод о том, что в случаях правопреемства государств всегда можно определить такое государство, поскольку это государство-преемник (или одно из государств-преемников, если их несколько) предшествующего государства. В статье 5 проектов статей далее предусматривается, что с учетом других положений настоящих проектов статей затрагиваемые лица, имеющие свое обычное место жительства на территории, затрагиваемой правопреемством государств, считаются приобретшими гражданство государство-преемника с момента такого правопреемства.

51. В проекты статей о гражданстве физических лиц также включены два основополагающих принципа, касающихся права на гражданство. В статье 15 содержится общий принцип недискриминации. В своем комментарии Комиссия международного права уточнила, что это положение направлено на то, чтобы избежать дискриминационного обращения в вопросах гражданства в контексте правопреемства государств по любому признаку, избегая в то же время возможности какого-либо толкования *a contrario*¹¹. С другой стороны, статья 16 содержит два элемента: первый представляет собой запрещение произвольного лишения государством-предшественником своего гражданства затрагиваемых лиц, которые вправе сохранить такое гражданство после правопреемства государства; второй элемент представляет собой запрещение произвольного отказа какому-либо лицу в праве опции, которое является выражением права какого-либо лица изменить свое гражданство в контексте правопреемства государств.

52. Оба эти нормативные положения – принцип недискриминации и запрещение произвольного лишения гражданства в контексте правопреемства государств – следует также рассматривать в сочетании с правом детей, рожденных на территории одного из государств-преемников на приобретение гражданства этого государства (статья 13). Это положение отражает обязательство, содержащееся в статьях 7 и 8 Конвенции о правах ребенка, в частности право ребенка на приобретение гражданства при рождении и сохранение его без незаконного вмешательства.

53. В статье 11 проектов статей о гражданстве физических лиц Комиссия международного права также предусмотрела право опции требовать предоставления гражданства нескольких государств, для того чтобы иметь возможность свободно решать, какое из этих гражданств будет сохранено в ситуациях правопреемства государств. По мнению Комиссии, "уважение воли лица является фактором, который по мере развития норм в области права человека приобрел первостепенное значение". Комиссия, в частности, отметила, что "право опции должно играть определенную роль, в частности, в решении проблем предоставления гражданства затрагиваемым лицам, попадающим в зону перекрывающихся друг друга юрисдикций затрагиваемых государств"¹².

54. По мнению Комиссии, в случае более чем одного государства-преемника не каждое затрагиваемое государство несет обязательство по предоставлению своего гражданства каждому отдельному затрагиваемому лицу; тем не менее обязательство предотвращения случаев безгражданства является следствием права на гражданство и таким образом создает обязательство для государств

¹⁰ Там же, стр. 25.

¹¹ Там же, стр. 40.

¹² Там же, стр. 36.

принимать все надлежащие меры для того, чтобы затрагиваемые лица не становились лицами без гражданства. В контексте правопреемства государств в целом признается, что государства могут требовать отказа от гражданства какого-либо другого государства в качестве условия предоставления своего гражданства при том понимании, что такая процедура не приводит к безгражданству. Например, в своем комментарии к статье 9 проектов статей о гражданстве физических лиц Комиссия выразила свою обеспокоенность опасностью безгражданства, которое связано ... с требованием о предварительном отказе от другого гражданства"¹³.

55. Рассматривая отрицательное воздействие, которое правопреемство государств может оказывать, в частности на право на гражданство, в статье 18 проектов статей о гражданстве физических лиц предусмотрено, что затрагиваемые государства обмениваются информацией и проводят консультации в целях выявления любых отрицательных последствий и, когда это необходимо, устраняют или смягчают такие отрицательные последствия путем переговоров. Комиссия подчеркнула, что одним из самых важных вопросов в этом отношении является предотвращение безгражданства.

V. Выводы

56. **Право каждого человека на гражданство четко регулируется международным правом прав человека, которое предусматривает недвусмысленное признание этого права. Международное право прав человека также недвусмысленно предусматривает запрещение произвольного лишения гражданства.**

57. **Международное право прав человека предусматривает, что право государств решать, кто является их гражданами, не является абсолютным и, в частности, государства должны соблюдать свои обязательства в области прав человека, касающиеся предоставления и утраты гражданства.**

58. **Международное право прав человека четко устанавливает обязательство всех государств соблюдать права человека всех индивидуумов без каких-либо различий, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или другие убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другое положение. Таким образом, государства несут обязательство по обеспечению того, чтобы все лица пользовались правом на гражданство без какой-либо дискриминации и чтобы никому не могло быть отказано в предоставлении гражданства или чтобы никто не мог быть лишен его на каких-либо дискриминационных основаниях.**

59. **Лишение гражданства, приводящее к безгражданству, обычно является произвольным, если только оно не служит достижению законной цели и не осуществляется с соблюдением принципа соразмерности. Исключения из этого общего принципа должны толковаться ограничительно.**

60. **Все дети имеют право на приобретение гражданства. Международные стандарты предусматривают, что дети, рожденные на территории какого-либо государства или за границей от какого-либо гражданина этого государства, должны приобретать гражданство этого государства, где в противном случае они могли бы стать апатридами.**

¹³ Там же, стр. 34.

-
61. Международные инструменты также предусматривают облегченную натурализацию апатридов и беженцев.
62. Государства несут обязательство регистрировать всех детей при рождении. Регистрация рождений обеспечивает, в частности, то, что дети могут документировать связи с одним или несколькими государствами и приобретать гражданство на основе рождения от какого-либо гражданина и/или на основе рождения на соответствующей территории.
63. Предполагается, что государства должны соблюдать минимальные процедурные стандарты для обеспечения того, чтобы решения, касающиеся приобретения, лишения или изменения гражданства, не содержали никаких элементов произвола. В частности, государствам следует обеспечивать, чтобы процесс рассмотрения осуществлялся компетентным судебным органом административного или юридического характера в соответствии с внутренним правом каждого государства и соответствующими международными стандартами в области прав человека.
64. Государствам следует обеспечивать, чтобы эффективные средства правовой защиты имелись в распоряжении лиц, право гражданства которых было нарушено.
65. Вышеизложенные принципы, касающиеся права на гражданство, а также нормы, касающиеся запрещения произвольного лишения гражданства, принципа недискриминации, предотвращения безгражданства и требования процедурных гарантий и эффективных средств правовой защиты, также полностью применялись к ситуациям правопреемства государств.
-