



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



UNHCR
The UN
Refugee Agency

Гражданство и безгражданство

Руководство для парламентариев № 22



Содержание

Благодарности	2
Предисловие	3
Введение.....	5
Международная законодательная база по определению права на гражданство и сокращению безгражданства	7
Определение и защита лиц без гражданства	17
Предотвращение безгражданства.....	29
Роль УВКБ ООН.....	43
Какую помощь могут оказать парламентарии.....	49
Приложение 1. Государства-участники Конвенции 1954 года о статусе апатридов	57
Приложение 2. Государства-участники Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.....	61
Приложение 3. Образец типового документа для присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов	64
Образец типового документа для присоединения к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства	65
Краткая информация о МПС и УВКБ ООН.....	66

Благодарности

Настоящее руководство подготовлено совместно с Комитетом по пропаганде уважительного отношения к Международному гуманитарному праву Межпарламентского Союза.

Исследования и анализ:

Первое издание (2005 год): Кэрол Бачелор и Филипп Леклерк (УВКБ ООН)

Второе издание (2014 год): Марк Манли и Рада Говил (УВКБ ООН)

Автор: Мэрилин Акирон, исправлено и дополнено Радой Говил

Редакторская коллегия второго издания:

УВКБ ООН: Марк Манли, Рада Говил, Джанис Л. Маршалл и Хосе Риера

МПС: Андерс Б. Джонсон, Карин Джебр и Нора Бабич

Язык оригинальной версии: английский

Дизайн обложки выполнен компанией ImprimerieCentrale, Люксембург

Предисловие

С момента первого издания данного руководства в 2005 году, парламентарии объединили свои усилия для достижения небывалого прогресса в глобальной реакции на проблему безгражданства. Наблюдался значительный рост количества стран, присоединившихся к Конвенциям ООН о безгражданстве, а также тенденция к реформированию внутренних законов о гражданстве для предотвращения появления новых случаев безгражданства и решения существующих долговременных ситуаций безгражданства. Также увеличились усилия по укреплению систем регистрации актов гражданского состояния и документации.

В то же время проблема безгражданства все еще существует, и по оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) она актуальна для, по меньшей мере, 10 миллионов человек по всему миру. Каждый год десятки тысяч детей рождаются без гражданства из-за отсутствия его у их родителей. Безгражданство может возникать в результате дискриминации или произвольного лишения гражданства, ситуаций правопреемства государств, неверного процесса регистрации актов гражданского состояния, проблем с получением документов о гражданстве и недочетов в законах о гражданстве.

Лицом без гражданства является лицо, которое не рассматривается в качестве гражданина каким-либо государством; безгражданство оказывает разрушающее действие на жизни людей, их семей и сообществ. Наличие гражданства не только дает людям ощущение принадлежности, оно также необходимо для получения полной защиты со стороны государства, а также реализации многих прав человека, таких как право на образование, здравоохранение, официальное трудоустройство, владение имуществом, участие в политической жизни и свободу передвижения. Более того, фундаментальная важность права на гражданство признается в Статье 15 Всеобщей декларации прав человека, наряду со многими широко признанными документами в сфере прав человека. В случае неразрешения безгражданство может привести к социальной напряженности, значительно понизить результаты усилий по укреплению экономического и социального развития, и даже привести к жестокому конфликту и перемещению лиц.

В то время как некоторые лица без гражданства вынуждены бежать и становиться беженцами, большинство из них остается в странах, где они родились и прожили большую часть своей жизни. Необходимо предпринимать больше усилий по разрешению ситуации тех людей, которые продолжительное время живут в ситуации безгражданства, поскольку это противоречит правам человека. Основными разрешениями этой проблемы должны стать политическая воля и согласованные действия государств.

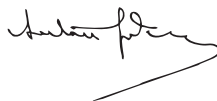
Издание данного руководства совпадает с запуском УВКБ ООН кампании по искоренению безгражданства в последующие десять лет. Действия парламентариев станут ключевыми в достижении этой высокой цели. Парламентарии могут оказать помощь в искоренении безгражданства путем принятия нового законода-

тельства, согласованного с международным правом, а также обеспечением его применения. Законодательство должно на национальном уровне обеспечивать недопустимость произвольного лишения гражданства, равенство гражданских прав для мужчин и женщин, а также обеспечение детей гражданством, если в противном случае они останутся апатридами. Также парламентарии могут призывать свои государства к присоединению к Конвенциям ООН о безгражданстве, которые являются основой для согласованных действий по разрешению данной проблемы в международном масштабе.

Данное дополненное издание руководства по гражданству и безгражданству, изданное совместно Межпарламентским союзом и УВКБ ООН, предоставляет всю необходимую информацию о безгражданстве на сегодняшний день, разработках в международной правовой доктрине, положительных примерах и возможных решениях. Также оно предлагает возможные действия, которые могут быть предприняты парламентариями, государственными должностными лицами, общественными организациями и другими субъектами для преодоления проблемы безгражданства. Мы уверены, что данный документ послужит полезным инструментом для сокращения и окончательного искоренения проблемы безгражданства, а также ее разрушительного влияния на жизни миллионов мужчин, женщин и детей.



Андерс Б. Джонсон
Генеральный Секретарь
Межпарламентского союза



Антониу Гутерреш
Верховный Комиссар ООН
по делам беженцев

Введение

Те из нас, кто являются гражданами какой-либо страны обычно принимают как должное те права и обязанности, которые этот факт нам предоставляет. Большинство из нас могут отправить своих детей в школу, получать лечение в случае болезни, подавать заявление для принятия на работу, а также голосовать за кандидатов в правительство. Мы ощущаем свое участие в жизни страны проживания, а также глубокое чувство принадлежности к чему-то более значимому, нежели отдельное существование.

Но какова жизнь у тех, у кого нет гражданства? Без него человек не сможет проголосовать, получить проездной документ, вступить в брак в стране проживания. Иногда лица без гражданства, находящиеся вне страны рождения или предыдущего проживания, могут быть на длительное время задержаны, поскольку вышеупомянутые страны могут отказать им в повторном въезде на их территорию. Часто лицам, не сумевшим доказать свою связь со страной проживания, отказывают даже в основных правах человека - праве на образование, здравоохранение и трудоустройство.

Ни один из регионов земного шара не является свободным от проблем, ведущих к появлению безгражданства. Однако, точное количество лиц без гражданства по всему миру остается неизвестным. Государства часто не могут или не желают предоставлять точные данные, только у некоторых из них имеются механизмы для регистрации лиц без гражданства, а сами индивидуумы часто не хотят установления своей личности, поскольку не имеют безопасного места жительства. Тем не менее, все большее количество государств работают совместно с УВКБ ООН для подсчета количества лиц без гражданства на своей территории. По оценкам УВКБ ООН миллионы людей по всему миру живут без наличия какого-либо гражданства.

Безгражданство, впервые признанное глобальной проблемой в первую половину двадцатого века, может быть результатом недочетов в законодательствах различных государств и коллизий между ними, правопреемства государств, длительной дискриминации какой-либо общины или отделения индивидуумов или групп людей от их общин. Обычно безгражданство связано с периодами основательных изменений в сфере международных отношений. Изменение границ государств, манипуляция политическими системами, осуществляемая политическими лидерами для достижения сомнительных политических целей и/или дискриминация расовых, религиозных и этнических меньшинств стали результатом появления без-

«Я слышала «нет» от страны, где я живу, где я родилась, я слышала «нет» от страны происхождения моих родителей, я постоянно слышала «ты не являешься частью нас»! Я чувствую себя никем, я не вижу смысла в жизни. Быть лицом без гражданства - значит ощущать свою бесполезность.»

Лара, бывшее лицо без гражданства

гражданства во всех регионах мира. За последние 20 лет все большее количество людей были лишены гражданства или не смогли его получить. Если мы позволим этим ситуациям продолжаться, чувство лишения прав среди населения без гражданства может привести в конечном итоге к перемещению и возникновению конфликтов.

Данное руководство нацелено на предоставление парламентариям всеобъемлющих сведений о международных принципах, регламентирующих гражданство и безгражданство. Государства имеют особые полномочия при определении основного гражданского населения страны, а также условий по предоставлению, утрате и восстановлению гражданства. Однако принципы прав человека, разработанные в течение 20 века, могут ограничивать данные полномочия, если их применение становится результатом безгражданства и/или дискриминации.

В то время как государства проводят совместную работу по устранению проблемы безгражданства, миллионы людей по всему миру все еще остаются апатридами. Данное руководство рассматривает вопрос о правах и обязанностях лиц без гражданства в соответствии с международным правом, в особенности с Конвенцией 1954 года о статусе апатридов. Также документ подчеркивает основные причины возникновения безгражданства и рассматривает вопрос о том, как государства могут обеспечить применение национального законодательства таким образом, чтобы оно не приводило к возникновению безгражданства по неосмотрительности.

УВКБ ООН является учреждением Организации Объединенных наций, занимающимся предотвращением безгражданства, а также оказанием помощи лицам без гражданства в его получении. В данном руководстве описываются действия, предпринимаемые УВКБ ООН для выполнения этих задач. Оно также предлагает практические шаги, которые могут быть предприняты парламентариями для сокращения возникновения безгражданства путем пересмотра и, если это необходимо, внесения поправок в законы о гражданстве их государств. Парламентарии могут оказать содействие в призыве государств к присоединению к международным документам о безгражданстве и к повышению всеобщей осведомленности о проблемах безгражданства. Данное руководство также демонстрирует положительные примеры того, как благодаря политической воле государств, усилиям гражданского общества и помощи международного сообщества были разрешены длительные ситуации безгражданства. Этот полезный опыт показывает, что в случае когда государство, общество и международное сообщество работают сообща, лица без гражданства могут наконец получить право на его получение.

«Был лишенным гражданства это то же самое, что возврат к дикому существованию пещерных людей... Ты словно потерял все, что могло бы заставить других относиться к тебе как в равному... Человек без гражданства может жить и умереть, не оставив после себя ни следа, не внеся вклада в наше общее дело.»

Ханна Арендт,
*Возникновение
тоталитаризма*

Международная законодательная база по определению права на гражданство и сокращению безгражданства



Несколько сотен тысяч мусульман Рохинджа живут без гражданства в прибрежных районах города Шамлапур, Бангладеш. Многие из них имеют долги, растущие год от года, перед владельцами лодок. ©УВКБ ООН/Грег Константин, 2010 год

Вопрос о гражданстве является острым вопросом, поскольку безгражданство является проявлением принадлежности к какой-либо стране и самоидентификации. Поэтому неудивительно, что разногласия по вопросам гражданства часто могут привести и приводят к напряженным ситуациям и конфликтам, как внутри государств, так и между ними. На протяжении двадцатого века был отмечен рост возникновения ситуаций безгражданства по всему миру, однако также возросла осведомленность о правах человека и их соблюдении. Таким образом, международное гражданское законодательство развивалось в двух направлениях: защита и оказание помощи апатридам, а также искоренение или, по крайней мере, сокращение возникновения ситуаций безгражданства.

Кто определяет, является индивидуум гражданином какой-либо страны или нет?

В целом, вопрос о наличии гражданства подпадает под внутреннее законодательство каждого из государств мира. Однако, внутренние решения государства могут быть ограничены действиями со стороны других государств или международным правом.

В своем *Консультативном Заключении* по внутренним постановлениям Туниса и Марокко 1923 года Постоянная палата международного правосудия отметила, что:

“Вопрос о том, находится ли дело исключительно во внутренней юрисдикции государства является относительным, это зависит от уровня развития международных отношений.”

На практике Постоянная палата международного правосудия заявила, что несмотря на то, что вопросы о гражданстве в принципе находятся во внутренней юрисдикции государств, они должны выполнять свои обязательства перед другими государствами, как определяется в положениях международного права.

Данный подход был повторно признан семь лет спустя в Гаагской Конвенции 1930 года, регулирующей некоторые вопросы, касающиеся коллизий законов о гражданстве (Гаагская конвенция 1930 года). Многие государства выразили свое мнение о *Консультативном заключении* Постоянной палаты 1923 года, поскольку оно имело непосредственное отношение к составлению Гаагской Конвенции 1930 года. Большинство из них посчитали Консультативное решение ограничением применения решений, вынесенных государством по поводу гражданства, вне самого государства, особенно в случае если они противоречат подобным решениям других государств.

Гаагская Конвенция 1930 года, разработанная под эгидой Ассамблеи Лиги Наций, стала первой международной попыткой обеспечить всех людей гражданством. Статья 1 Конвенции гласит:

“Каждое государство в соответствии с собственным законодательством определяет, кто является его гражданами. Данное решение должно быть признано другими государствами в той мере, в которой оно соответствует международным конвенциям, обычаям и принципам международного законодательства о гражданстве.”

Другими словами, то, как государство использует свое право на определение гражданства, должно соответствовать положениям международного права.

Статья 15 Всеобщей декларации прав человека гласит:

“Каждый имеет право на гражданство. Никто не должен произвольно лишаться своего гражданства или права на его изменение.”

Данное право основывается на существовании соответствующей связи между лицом и государством. Международный суд дает определение гражданства и связи с государством в деле Ноттебома 1955 года следующим образом:

“В соответствии с практикой государств, арбитражными и судебными постановлениями, а также мнением авторов, гражданство - это правовая связь, основанная на социальном факте привязанности, подлинной связи существования, интересов и чувств с определенным государством, а также обоюдных правах и обязанностях.”

Эта связь, дающая право на гражданство, очевидна по факту рождения, проживания и/или происхождения, и на сегодняшний день она отражена в положениях законодательных актов большинства государств, а также недавно созданных международных гражданских инструментах, таких как Европейская конвенция о гражданстве 1997 года.

Гражданство также определяется Межамериканским судом по правам человека как:

“Политическая и правовая связь лица с данным государством, которая проявляется в преданности ему, дающая лицу право на получения дипломатической защиты со стороны данного государства”. (Кастильо-Петруцци и др., Перу, Решение от мая 1999 года, МКПЧ [сер.С] № 52 1999.)

Как защищаются права беженцев и лиц без гражданства?

Несмотря на то что Статья 15 Всеобщей декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право на гражданство, она не предписывает то, гражданство какой страны должно принадлежать этому человеку по праву. Чтобы лицо не было лишено минимального количества прав, полагающегося при наличии гражданства, международное сообщество разработало два основных документа: Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Конвенцию 1954 года о статусе апатридов.

Имеется ли какая-либо связь между Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и вопросом безгражданства?

После Второй Мировой войны одним из самых актуальных вопросов для стран-участниц созданной в то время Организации Объединенных наций стал вопрос о том, как удовлетворить нужды миллионов людей, ставших беженцами или апатридами в результате войны. Резолюция 1949 года Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) привела к созданию специального комитета, чьей задачей стало рассмотрение создания конвенции о статусе беженцев, а также предложений по искоренению безгражданства.

В конечном итоге члены комитета разработали макет конвенции о статусе беженцев и протокол предполагаемой конвенции, касающейся лиц без гражданства. Комитет, однако, не рассматривал полностью вопрос искоренения безгражданства, поскольку предполагалось, что этот вопрос будет рассматриваться сформированной в то время Комиссией международного права.

Исторически сложилось, что беженцы и лица без гражданства получали защиту и помощь от международных организаций по делам беженцев, предшественников УВКБ ООН. Макет Протокола по безгражданству должен был отражать данную связь между беженцами и лицами без гражданства. Однако неотложные нужды беженцев и прекращение существования Международной организации по делам беженцев означало отсутствие времени на детальный анализ ситуации с лицами без гражданства на Конференции уполномоченных представителей 1951 года, проводимой для рассмотрения обоих

вопросов. Таким образом на конференции была принята Конвенция 1951 года о статусе беженцев, в то время как принятие протокола, касающегося лиц без гражданства было на некоторое время отложено.

Лица без гражданства могут иметь право на защиту в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев. Беженец без гражданства должен получать защиту в качестве беженца, поскольку произвольное лишение гражданства по расовым, религиозным, национальным мотивам, политическим взглядам или основываясь на принадлежности к какому-либо меньшинству означает признание лица в качестве беженца.

Какие положения содержит Конвенция 1954 года?

Протокол, касающийся лиц без гражданства, был разработан в качестве приложения к Конвенции 1951 года о статусе беженцев, а в 1954 году он получил независимый статус конвенции. Конвенция 1954 года является основным международным инструментом, нацеленным на регулирование и улучшение статуса лиц без гражданства, а также на то, чтобы апатриды получали свои основополагающие права и свободы без проявления дискриминации. (См. приложение 1 - список стран-участниц Конвенции 1954 года.)

Положения Конвенции 1954 года во многом похожи на положения Конвенции 1951 года. Присоединение к Конвенции 1954 года не означает предоставление гражданства лицам, родившимся и проживающим на территории государства. Какими бы обширными не были права, предоставляемые апатридам, они не являются эквивалентом получения гражданства.

Статья 1(1) Конвенции 1954 года включает в себя международно признанное определение лица без гражданства:

“лицо, не признанное в качестве гражданина ни одной страной мира в соответствии с ее законодательством”.

Лица, подпадающие под Статью 1(1) Конвенции 1954 года, иногда именуется лицами без гражданства *de jure*. В то же время в заключительном положении упоминаются лица без гражданства *de facto*. Термин «апатрид *de facto*» не определен ни в одном международном инструменте, а также отсутствует какой-либо специфический договорной режим, касающийся этой категории людей. Рабочее определение апатридов *de facto*, разработанное УВКБ ООН, подразумевает лиц без гражданства, находящихся за пределами территории их страны, которые не могут, или, по определенным причинам, не хотят получать дипломатическую защиту от данного государства.

Кто является гражданином? Кто является лицом без гражданства?

В соответствии с законом, быть гражданином страны означает, что лицо подпадает под определение гражданина в соответствии с условиями, определенными в гражданском законодательном праве государства, или, что ему решением компетентных властей было предоставлено гражданство. Большинство людей считаются гражданами в соответствии с законами одного государства - того, где они родились (*jussoli*) или того, чьими гражданами являлись их родители на момент их рождения (*jussanguinis*).

В случае если административные процедуры позволяют предоставление гражданства, заявители на его получение не могут считаться полноправными гражданами до предоставления полностью заполненного заявления и его одобрения, после чего предоставляется гражданство определенного государства в соответствии с законом. Лица, которые в соответствии с законом имеют право на подачу заявлений на получение гражданства, однако, чьи заявления были отклонены, не являются гражданами государства.

Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства предоставляет государствам, УВКБ ООН и прочим заинтересованным лицам информацию о толковании Статьи 1(1) Конвенции 1954 года для облегчения определения и надлежащего обращения с лицами, в чьих интересах она была составлена.

Хотя Конвенция 1954 года включает в себя международное правовое определение «апатрид», а также стандарты обращения с ними, она не предписывает механизма по их идентификации. Однако, Конвенция четко разъясняет, что государства должны идентифицировать лиц без гражданства на своих территориях для предоставления им всего, что они обязаны иметь в соответствии с ней. *Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства* предоставляет государствам и УВКБ ООН помощь по созданию национальных процедур, направленных исключительно на определение того, является ли человек лицом без гражданства. Через представительства, бюро или услуги в штаб-квартире УВКБ ООН предоставляет советы по тому, как в случае необходимости создавать и применять данные процедуры.

Может ли лицо без гражданства являться также беженцем?

Несмотря на то, что лица без гражданства по всему миру обычно проживают в той стране, где они родились, значительное их количество было вынуждено покинуть свои страны в попытке избавиться от преследования по расовому, религиозному, национальному признакам, политическим убеждениям или из-за принадлежности к особой социальной группе. Такие лица являются беженцами без гражданства.

Обычно в соответствии с определением беженца в Конвенции 1951 года о статусе беженцев, апатриды не являются жертвами преследования, однако элемент преследования может являться одним из многих факторов. Произвольное лишение гражданства из-за дискриминации может стать причиной нарастающего страха преследования, особенно, если в результате лицо осталось апатридом.

Авторы Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Конвенции 1954 года приняли решение создать два отдельных правовых режима, которые бы защищали беженцев и лиц без гражданства. В то время как Конвенция 1951 года о статусе беженцев занимается беженцами, включая беженцев, не имеющих гражданства, Конвенция 1954 года касается апатридов, не являющихся беженцами.

Большинство прав, предоставляемых апатридам в соответствии с Конвенцией 1954 года совпадают с правами беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев. Тем не менее, из-за особой ситуации, Конвенция 1951 года имеет специфические положения о необъявлении уголовного наказания за нелегальное пребывание на территории и о принципе невозвращения. Данные принципы не содержатся в Конвенции 1954 года. Подобным образом, в случае если лицо квалифицируется как беженец и апатрид одновременно, государство должно применить к нему более выгодные для него положения Конвенции 1951 года о статусе беженцев.

Какие положения содержит в себе Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства?

Из-за различных подходов, применяемых государствами к получению и утрате гражданства, некоторые лица продолжают «оставаться без внимания» и становятся апатридами. Необходимо наличие общих правил по разрешению подобных ситуаций.

В 1950 году Комиссия по международному праву запустила процесс создания документа, который позже стал Конвенцией 1961 года по сокращению безгражданства (Конвенция 1961 года). Конвенция 1961 года является единственным инструментом, который предоставляет четкие, подробные и практические меры по осуществлению справедливой и надлежащей реакции на угрозу безгражданства.

Статьи Конвенции 1961 года нацелены на предотвращение безгражданства при рождении и в дальнейшей жизни, однако они не предусматривают запрета на лишение гражданства в определенных условиях, а также не требуют у государств предоставления гражданства апатридам. Конвенция 1961 года также предусматривает создание органа, в который лица без гражданства могли бы обращаться с жалобами и для получения помощи в подаче заявления в соответствующую инстанцию. Генеральная Ассамблея несколько раз просила УВКБ ООН выступить в этой роли. (См. Приложение 2 - список стран-участниц Конвенции 1961 года).

В попытке сократить безгражданство Конвенция 1961 года требует, чтобы государства-участники приняли внутреннее законодательство, отражающее предписанные стандарты, касающиеся получения и утраты гражданства. В случае возникновения разногласий между государствами о толковании или применении Конвенции, которые нельзя разрешить другим способом, они должны быть разрешены путем подачи одной из сторон заявления в Международный Суд справедливости.

Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства предоставляет государствам, УВКБ ООН и прочим заинтересованным лицам рекомендации по толкованию и применению Статей 1-4 и 12 Конвенции 1961 года, касающихся предотвращения безгражданства среди детей.

«Однажды я оказалась между границами государств, я не могла попасть ни в одно из них. Это был «незабываемый» опыт! Я не могла вернуться в страну предыдущего пребывания, а также попасть в страну, где я родилась, выросла и проживала. Где был мой дом? Я до сих пор не могу забыть это сильное ощущение потери, которое я пережила в аэропорту.»

Лара, бывшее лицо без гражданства

Как законы о правах человека обеспечивают право на гражданство?

Право на гражданство рассматривается и прочими международными правовыми инструментами. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право на гражданство и никто не имеет права произвольно лишать его гражданства.

Право каждого ребенка на приобретение гражданства также было прописано в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП). Статья 24 МПГПП гласит:

“Каждый ребенок, независимо от его расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, национальной или социальной принадлежности, имеет право на защиту, положенную ему по статусу несовершеннолетнего ребенка со стороны его семьи, общества и государства.”

“Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после своего рождения и ему должно быть дано имя.”

“Каждый ребенок имеет право на получение гражданства.”

Статья 26 МПГПП также включает в себя пункт о недопущении дискриминации, который широко применяется в том числе и к внутреннему законодательству о гражданстве и тому, как оно применяется:

“Все лица равны перед законом, и всем без исключения и дискриминации должно предоставляться право на равную защиту. В этом отношении закон должен запрещать проявление дискриминации и гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по таким признакам как раса, цвет кожи, пол, языковая, религиозная или политическая принадлежность, национальное или социальное происхождение, место рождения и любым другим.”

Конвенция 1965 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает государства "гарантировать каждому, независимо от его расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, право на равенство перед законом", в соответствие с реализацией основных прав человека, включая право на гражданство (Статья 5).

Статья 9 Конвенции 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин обращается к основной причине безгражданства - дискриминации женщин во многих внутренних законодательствах, заявляя:

“Государства-участники должны предоставлять женщинам и мужчинам равные права на получение, изменение или сохранение за собой своего гражданства. Особое внимание должно уделяться тому, чтобы ни брак с иностранцем, ни смена гражданства супругом не меняли автоматически гражданство супруги, не оставляли ее без гражданства и не принуждали ее принимать гражданство мужа.”

“Государства-участники также должны предоставлять женщинам и мужчинам равные права в отношении получения гражданства их детьми.”

Конвенция 1989 года о правах ребенка, которая была подписана почти каждым государством мира, содержит три важные статьи, касающиеся гражданства:

Статья 2 гласит, что:

“Государства-участники должны уважать и обеспечивать права, указанные в Конвенции, каждому ребенку, находящемуся в их компетенции без допущения дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языковой принадлежности, религии, политических взглядов, национального, этнического или социального происхождения, инвалидности, места рождения или другого статуса его/ее родителей или официального опекуна.”

Статья 7 гласит, что:

“Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после рождения и должен с рождения иметь право на имя, получение гражданства и, насколько это возможно, право знать своих родителей и находиться под их опекой.”

Статья 8 (1) гласит, что:

“Государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи, как предусматривается законом, не допуская противозаконного вмешательства.”

Статья 29 Конвенции 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей гласит, что:

“Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на имя, регистрацию рождения и гражданство.”

Статья 18 Конвенции 2006 года о правах инвалидов гласит, что:

“1. Государства-участники признают права инвалидов на свободу передвижения, на свободу выбора местожительства и на гражданство наравне с другими, в том числе путем обеспечения того, чтобы инвалиды:

а) имели право приобретать и изменять гражданство и не лишались своего гражданства произвольно или по причине инвалидности;

2. Дети-инвалиды регистрируются сразу же после рождения и с момента рождения имеют право на имя и на приобретение гражданства, а также, в наиболее возможной степени, право знать своих родителей и право на их заботу.”

Имеются ли региональные договоры, касающиеся права на гражданство?

Региональные инструменты усиливают правовую базу документов, касающихся права на гражданство. Статья 20 Американской Конвенции 1969 года по правам человека не только напрямую обращается к праву на гражданство, но также включает в себя основные гарантии защиты детей от безгражданства при рождении:

“У каждого человека есть право на получение гражданства. У каждого человека есть право на получение гражданства государства, на территории которого он родился, в случае если у него нет права на получение гражданства какого-либо другого государства. Никто не может быть произвольно лишен гражданства или права на его изменение.”

Данные принципы были впоследствии признаны правовой практикой Межамериканского суда. В то время как суд подтвердил, что условия, по которым предоставляется гражданство, остаются в компетенции внутреннего законодательства страны, суд также заявил, что:

“Несмотря на то что обычно вопросы признания и предоставления гражданства определяются каждым государством самостоятельно, современные разработки показывают, что международное право налагает определенные ограничения на широкие полномочия, которыми пользуются государства в этой сфере, а также, что то, каким образом государство регулирует вопросы гражданства сегодня, не может находиться исключительно в их компетенции.” (Межамериканский суд по правам человека, консультативное заключение, “Поправки в положения о натурализации в Конституции Коста Рики,” параграфы 32-34; текст 5 HRLJ 1984 год).

Другими словами государства при принятии внутреннего законодательства о гражданстве должны учитывать международную реакцию, в особенности если применение подобного законодательства может стать причиной безгражданства.

Европейская конвенция о гражданстве - региональный инструмент, созданный Советом Европы, появился из-за необходимости создания единого документа, который бы содержал в себе все разработки во внутреннем и международном законодательстве, касающиеся гражданства, поскольку Гагская Конвенция 1930 года касалась расхождений во внутреннем законодательстве. В отличие от других документов, принятых в Европе, Конвенция также позволяет получение гражданства нескольких стран лицам с разным гражданством, вступившим в брак, а также

«Иногда я ненавижу себя. Я не чувствую себя человеком, и мне сложно жить с этим. Мои друзья живут нормальной жизнью, а я не могу этого делать. У меня есть мечта - купить машину, но я не могу ее исполнить. Даже если бы у меня были на это деньги, ее бы никогда не зарегистрировали на мое имя. Я хочу выйти замуж, но один мужчина отказался жениться на мне, потому что у меня нет гражданства. Я чувствую, словно я в тюрьме. Ливанское гражданство для меня дороже золота, но даже заплатив огромную цену я могу не получить его. Мне сложно видеть ливанских девушек, у которых есть гражданство, документы, особенно тех, кто не пользуется этим преимуществом – не учится, не работает, не достигает того, чего хотела бы достичь я, если бы могла.»

Зейнаб, женщина без гражданства, живущая в Ливане

их детям. Европейская конвенция о гражданстве также рассматривает вопросы о приобретении, праве удержания, утрате и повторном получении гражданства, процессуальных правах, гражданстве в контексте правопреемства государств, военных обязательствах и сотрудничестве между государствами-участниками. Документ содержит много положений, направленных на предотвращение образования безгражданства. Он обращается к Конвенции 1954 года для определения термина «лицо без гражданства». Недавний европейский опыт в правопреемстве государств привел к признанию риска того, что огромное количество людей могут остаться апатридами после утраты гражданства одного государства и до получения гражданства другого. В попытке избежать возникновения безгражданства, что может произойти в результате передачи территории от одного государства другому, объединения государств, распада или отделения части или частей государства, Совет Европы принял Конвенцию об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств. Данная Конвенция, принятая 15 марта 2006 года, содержит специальные правила, касающиеся гражданства в случае правопреемства государств. Состоящая из 22 статей, она предоставляет практические советы по таким вопросам, как обязательства передающего и принимающего государств, правила доказывания, избежание безгражданства при рождении и облегчение процедуры получения гражданства апатридами.

В 1999 году Организация африканского единства (на сегодняшний день - Африканский союз) принял Африканскую хартию прав и основ благополучия ребенка. Основанная на рекомендациях Комитета ООН по правам ребенка, Хартия включая в себя несколько ключевых принципов из ранее принятого документа, таких как недопущение дискриминации и учетывание лучших интересов ребенка. Статья 6 Хартии, касающаяся имени и гражданства, которая также содержит в себе ключевые гарантии защиты для предотвращения безгражданства среди детей гласит, что:

- каждый ребенок должен с рождения иметь право на имя;
- каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после рождения;
- каждый ребенок должен иметь право на получение гражданства; и
- государства-участники хартии должны предпринимать меры по обеспечению того, чтобы их конституционное законодательство признавало принципы, в соответствие с которыми ребенок должен получить гражданство государства, на территории которого он родился, если, на момент его рождения он не получит гражданство в соответствие с законодательством какой-либо другой страны.

Соглашение о правах ребенка в Исламе было принято на 32 Исламской конференции министров иностранных дел в июне 2005 года. Оно гласит, что:

- каждый ребенок должен с рождения иметь право на имя;
- каждый ребенок должен иметь право на регистрацию;
- государства-участники соглашения должны предпринимать усилия по разрешению проблемы безгражданства для каждого ребенка, рожденного на их территории или для граждан, находящихся за ее пределами; и
- сироты должны иметь право на имя, получение документа и гражданство.

Определение и защита лиц без гражданства



Тысячи детей-мигрантов, не имеющие гражданства, родившиеся в штате Сабах, не получили гражданство Малайзии или документы, удостоверяющие личность, при рождении. Лишенные возможности ходить в малазийские школы, они часто начинают работать за номинальную плату на рынках, таких как этот в Кота Кинабалу. ©УВКБ ООН/Грег Константин, 2010 год

Несмотря на попытки сократить появление безгражданства через внутренние законы о гражданстве и применение Конвенции 1961 года и других международных инструментов, по оценкам УВКБ ООН до сих пор миллионы людей по всему миру не имеют гражданства. Конвенция 1954 года определяет кто такие лица без гражданства, содействует в получении ими правовой идентичности, а также обеспечивает их правами и свободами без допущения дискриминации.

Кто является лицом без гражданства?

Конвенция 1954 года определяет лицо без гражданства как того, «кто не признается гражданином какого-либо из государств в соответствие с его законодательством» (Статья 1). Это исключительно правовое определение. Оно не ссылается на права, которыми обладают граждане, на то, каким образом предоставляется гражданство или доступ к нему. Определение того, является ли лицо гражданином в соответствие с законодательством, требует тщательного анализа применения государством законов о гражданстве на практике в каждом отдельном случае, а также в случаях апелляционных решений и решений о повторном рассмотрении дела, которые могли оказать влияние на статус данного лица.

В попытке доказать наличие у лица безгражданства государства должны пересмотреть соответствующее законодательство о гражданстве тех стран, с которыми у лица есть особые связи (например, страна рождения, предыдущего проживания, страны, гражданство которых имеют его родители, супруг/супруга, дети, бабушки и дедушки). Также необходимо исследовать всю информацию по тому, как данное законодательство применяется на практике, а также то, как государство обращалось с данными лицами или группами лиц. В случае необходимости власти должны проконсультироваться с данными государствами и запросить доказательства. Лица обязаны предоставить полную и достоверную информацию о своем положении, насколько это возможно, а также предоставить все доступные доказательства. УВКБ ООН по запросу оказывает консультативную помощь для государств, а также предоставляет техническую информацию по соответствующим законам и их применению в различных государствах.

Документы, предоставляемые соответствующими компетентными органами государства, подтверждающие факт того, что лицо не является гражданином, обычно являются достаточным доказательством безгражданства. Однако, такое доказательство не всегда можно получить. Компетентные органы страны происхождения или предыдущего проживания могут отказаться от предоставления официальных документов, указывающих, что лицо не

«Мы не можем найти нормальную работу, передвигаться, мы похожи на корабли, не имеющие своей гавани. Доступ к образованию и здравоохранению также является проблемой. Я не смог окончить среднюю школу или поступить в колледж. Если мне нужен врач - мне приходится идти в частную клинику, а не в государственную.»

Абдулла, лицо без гражданства арабского происхождения, живущий в Объединенных Арабских Эмиратах

является гражданином, или не отвечать на запросы. Некоторые государственные органы не считают себя ответственными за то, что некоторые лица не имеют официальной гражданской связи с государством. Выводы об отсутствии ответа на запрос можно делать только по прошествии определенного количества времени. В случае если государство имеет общую политику, отрицающую предоставление какого-либо ответа на подобные запросы, невозможно прийти к выводу, что непредставление ответа означает его отсутствие в принципе. С другой стороны в случае если государство обычно отвечает на подобные запросы, отсутствие какого-либо ответа скорее всего будет означать подтверждение того, что лицо не является гражданином.

Может ли лицо быть исключено из действия положений Конвенции 1954 года?

Преамбула Конвенции 1954 года гласит, что беженцы, не имеющие гражданства, подпадают под Конвенцию 1951 года о статусе беженцев, и таким образом исключаются из Конвенции 1954 года.

В дополнение к определению лиц без гражданства Статья 1 Конвенции 1954 года также дает определение лицам, которые несмотря на соответствие определению апатридов (т.е. несмотря на наличие безгражданства), тем не менее не подпадают под применение Конвенции 1954 года по определенным причинам. Это происходит либо потому, что им не требуется международная защита, либо потому, что они не соответствуют требованиям для ее предоставления из-за своих действий. Данные лица включают в себя:

- *“лиц, которые на сегодняшний день получают защиту или помощь от органов или прочих агентств ООН, кроме УВКБ ООН, в случае если эта помощь будет продолжаться поступать.”*

Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ является единственным агентством ООН, соответствующим данному пункту на сегодняшний день.

- *“лиц, которым компетентные органы государства проживания предоставили права и обязанности, связанные с предоставлением гражданства.”*

Это означает, что в случае если лицо без гражданства имеет официальное разрешение на проживание в государстве и права, превосходящие те, которые указаны в Конвенции 1954 года, в особенности полные экономические и социальные права, равные тем, которые предоставляются гражданам страны; а также в случае если лицо защищено от депортации и принудительной высылки, ему нет необходимости подпадать под положения Конвенции, несмотря на наличие безгражданства.

- *“лиц, которые совершили преступления против мира или человечества, военные преступления, как определено в международных инструментах; лиц, которые совершили серьезные неpolitические преступления за пределами страны проживания до их въезда в данную страну, а также лиц, виновных в деяниях, противоречащих целям и принципам ООН.”*

Когда лицо перестает считаться лицом без гражданства?

Условие наличия безгражданства заканчивается, когда лицо получает гражданство.

В соответствии с поправками в Конституцию Бразилии 1994 года, дети, родившиеся за пределами Бразилии у родителей, имеющих гражданство этой страны, не могли его получить в случае если они не возвращались для проживания на ее территорию. Общественные организации оценили, что за десяток лет 200,000 детей остались без гражданства.

В 2007 году после присоединения Бразилии к Конвенции 1961 года, Национальный Конгресс одобрил внесение конституционной поправки, которая заменяла требование о проживании на консульскую регистрацию, что являлось предварительным условием для получения гражданства. Данная реформа имела обратную силу и помогла многим детям-апатридам получить бразильское гражданство.

Когда определение статуса лица без гражданства является необходимой реакцией?

Процедура определения статуса лица без гражданства обычно помогает странам в выполнении своих обязательств в соответствии с Конвенцией 1954 года. В то время как Конвенция дает определение термина "лицо без гражданства", она не предоставляет конкретных процедур идентификации того, кто ими является. Тем не менее, в Конвенции 1954 года подчеркивается, что государства должны идентифицировать всех лиц без гражданства в пределах их юрисдикции для предоставления им необходимой помощи в соответствии с их обязательствами по Конвенции.

Использование процедур по определению статуса лица без гражданства, однако, предназначается только для тех апатридов, которые находятся в миграционном контексте. Для лиц без гражданства, находящихся на территории "своей страны" или лиц *in situ*, методы определения статуса лица без гражданства не применяются, потому что у них имеются прочные связи с государством, например, долговременное проживание на их территории. В зависимости от обстоятельств рассматриваемых лиц, государствам рекомендуется проводить целевые гражданские кампании или предпринимать усилия по проверке гражданства вместо использования методов по определению статуса лица без гражданства в отношении данных лиц.

Каковы процедуры определения статуса лица без гражданства?

Только небольшое количество государств имеет специальные процедуры для определения статуса лица без гражданства. Однако остальные страны также проявляют растущий интерес к созданию подобных процедур. То, какие органы будут заниматься процедурами определения статуса лица без гражданства, находится в компетенции каждого из государств и может изменяться. Независимо от того, находятся ли процедуры определения статуса лица без гражданства в правовой или административной системах, важно, чтобы эксперты разработали собственные навыки по определению статуса лица без гражданства, помня о том, что они должны быть также доступны и для заинтересованного населения. Это требует наличия баланса между концентрацией навыков по определению безгражданства в специальных административных или правовых подразделениях, включающих в себя обученный и опытный персонал, и возможностью лиц подавать заявления представителям правительства, которые могут находиться в любой точке страны. Некоторые государства приняли имплементирующее законодательство, которое определяет особые структуры внутри правительства - подразделения, занимающиеся исключительно вопросами убежища, беженцев и апатридов, или, например, Министерство Внутренних дел, которое будет рассматривать и выносить решения по вопросу безгражданства.

Часто государства, не имеющие особого законодательства, определяющего методы по определению статуса лица без гражданства, создают административный или правовой орган, задачей которого является определение наличия безгражданства у отдельных лиц.

Многие государства, однако, не имеют специальных налаженных методов. Во многих из этих государств вопрос безгражданства часто возникает во время процедуры определения статуса беженца. Дела лиц без гражданства затем могут быть рассмотрены через данную систему, включающую в себя гуманитарную или вспомогательную защиту беженцев. На самом деле беженцы могут быть обязаны подавать свои заявления через систему подачи заявлений для получения убежища, просто потому, что никакая другая система им не доступна. Требования конфиденциальности заявлений, поданных лицами, ищущими убежища, должны быть соблюдены независимо от формы и местоположения проводимой процедуры определения статуса лица без гражданства.

Некоторые страны не имеют специальных методов по признанию статуса лиц без гражданства, однако проблема может возникнуть при подаче лицом заявления на открытие вида на жительство, выдачу проездного документа или, в случае если заявление на предоставление убежища было отклонено, подачи заявки на пребывание в стране убежища на прочих основаниях.

Во Франции процедура по определению статуса лиц без гражданства проводится Отделом по защите беженцев и лиц без гражданства Франции (OFPRA), который уполномочен предоставлять правовую и административную защиту лицам без гражданства. Заявители должны подавать заявления напрямую через OFPRA.

На Филиппинах процедура определения статуса лица без гражданства проводится Централизованным отделом по защите беженцев и лиц без гражданства (RSPPU), который управляется Департаментом Юстиции Филиппин. Заявления на определение статуса лица без гражданства могут подаваться напрямую через RSPPU или через любое региональное отделение Миграционного управления.

В Республике Молдова процедура определения статуса лица без гражданства проводится Управлением по миграции и предоставлению убежища Министерства внутренних дел. Заявления могут подаваться в устной или письменной форме как самим заинтересованным лицом, так и сотрудником в силу его занимаемой должности в специализированном административном подразделении Управления по миграции и предоставлению убежища.

В Испании Закон об иностранцах обеспечивает признание статуса лица без гражданства Министерством внутренних дел посредством процедуры, регламентированной Королевским указом. Заявители могут подавать заявления в полицейские участки или Отдел по вопросам предоставления убежища и делам беженцев. После завершения следственного этапа отдел проводит процедуру, а затем направляет свою обоснованную оценку в Министерство внутренних дел.

Несмотря на то что Мексика не имеет официальной процедуры определения статуса лица без гражданства, ее *Руководство по миграционным критериям и методам*, составленное в 2010 году, гласит, что лица без гражданства могут получать международную защиту через мексиканскую систему дополнительной защиты. В то время как руководство включает в себя определение того, кто считаются апатридами, оно не определяет процедур по рассмотрению индивидуальных дел.

Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства предоставляет правительствам, УВКБ ООН, а также прочим заинтересованным сторонам принципы, касающиеся условий определения статуса лиц без гражданства, включая вопросы по предоставлению доказательств, которые могут возникать в ходе работы.

Какие доказательства необходимы?

Учитывая природу безгражданства, индивидуумы часто не могут предоставить достаточные доказательства статуса лица без гражданства, подкрепляемые документально. Многие из них не осведомлены об этой необходимости или не имеют возможности провести необходимый анализ гражданского законодательства страны, с которой у них есть тесные связи, например, страны рождения, происхождения, заключения брака или привычного проживания. Вдобавок, установление контакта с иностранными органами для запроса информации по делу определенного лица, включая разъяснения по законодательству и его применению, может стать решающим этапом в вынесении заключения о том, является ли лицо апатридом. Во многих случаях государства предоставляют ответы на подобные запросы только после проявления инициативы другим государством.

Таким образом, при процедуре определения статуса лица без гражданства должны учитываться все возможные сложности. Процедура определения статуса лица без гражданства требует совместной работы как заявителя, так и эксперта, для получения доказательств и установления фактов, что называется бременем доказывания. Из-за сложности при доказательстве безгражданства, порог требований по доказательствам для него не должен быть слишком высоким. Государствам также рекомендуется принять общие стандарты доказательства, как того требует определения статуса лица без гражданства. Это означает, что определение статуса лица без гражданства гарантировано по достижению "обоснованного уровня" того, что индивидуум не является гражданином какой-либо страны в соответствие с ее законодательством. *Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства* предоставляет дальнейшую информацию по тому, как бремя доказывания и его стандарты должны применяться в процедуре определения статуса лица без гражданства.

Кто принимает решение о признании индивидуума лицом без гражданства?

Квалифицированный персонал, специализирующийся в сфере безгражданства, который может беспристрастно и объективно оценить поданное заявление, а также сопутствующие доказательства, которые предназначены для определения статуса лица без гражданства. Центральный орган, несущий ответственность за определение статуса лиц без гражданства, призван понизить риск принятия несостоятельных решений, а также более эффективно собирать и распространять информацию о странах происхождения, а также, путем целенаправленной работы, развивать навыки в решении вопросов по безгражданству. Определение статуса лица без гражданства требует сбора и анализа законов, норм и практик других государств. Даже без наличия центрального органа, эксперты, принимающие решения, получают пользу от сотрудничества с коллегами, компетентными в вопросах гражданского законодательства, как внутри государства, так и за его пределами.

Каким образом лица могут получить доступ к процедурам определения статуса лица без гражданства?

Конвенция 1954 года не обязывает государства предоставлять индивидуумам право на законное пребывание на их территории во время обработки их заявления на определение статуса лица без гражданства. На практике после въезда лица на территорию

государства определение его гражданского статуса является единственным способом найти решение в его ситуации.

В время подачи индивидуумом заявления на определение статуса лица без гражданства, или во время проведения властями процедуры по определению статуса лица без гражданства государствам рекомендуется оставить данное лицо на своей территории до окончания процесса.

Процедуры определения статуса лица без гражданства должны проводиться в соответствии с требованиями закона и быть объективными и прозрачными. *Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства* включает в себя полный список прав лиц, которые должны быть соблюдены, такие как:

- доступ к собеседованию;
- услуги переводчика;
- доступ к юридической помощи;
- указание сроков, в течение которых должна быть проведена процедура определения статуса лица без гражданства с момента подачи заявления;
- право на получение письменного обоснования решения; и
- право на оспаривание решения в случае отклонения заявления органом первой инстанции.

Может ли государство задерживать лиц без гражданства, не имеющих права на легальное пребывание?

Несмотря на то что Конвенция 1954 года не требует у государств предоставлять право на проживание лицам, чьи заявления на определение статуса безгражданства они рассматривают, предоставление такого права будет соответствовать цели и задаче договора. Лица без гражданства, не имеющие права на легальное пребывание в стране, не должны подвергаться задержанию. У них часто нет документов, удостоверяющих личность, таких как удостоверение личности или паспорт. Даже в случае определения страны предыдущего проживания часто эта страна не сможет немедленно повторно признать индивидуума. В таких ситуациях государство должно избегать задержания индивидуумов и прибегать к нему только в соответствии с четкими предписаниями внутреннего законодательства, соответствующего международным законам о правах человека. При этом сначала должны рассматриваться решения, предоставляющие альтернативу задержанию, не считая случаев, когда имеются доказательства того, что данные решения не будут эффективны для данного лица.

Лица без гражданства, не имеющие права на легальное пребывание, должны подвергаться задержанию только после рассмотрения всех прочих альтернатив. При принятии исключительного решения о задержании власти должны определить будет ли оно обоснованным и соответствующим целям. В случае когда подобное решение считается необходимым, задержание должно производиться без дискриминации, регулироваться внутренним законодательством, предпочтительно с установлением максимального срока задержания, а также правом периодического и юридического пересмотра.

Рабочая группа по вопросам произвольного задержания

Комиссия ООН по правам человека рассматривает вопрос о растущем числе случаев произвольного задержания с 1985 года. Она обратилась к Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств с просьбой провести тщательное исследование данной проблемы и разработать рекомендации по сокращению количества подобных случаев. В то же время беспокойство о гарантиях предоставления лицам, лишенным свободы, их прав стало стимулом к принятию Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1988 года Свода принципов по защите всех лиц, подверженных любой из форм задержания или заключения. В 1990 году, следуя рекомендациям вышеупомянутого доклада Подкомиссии, Комиссия по правам человека основала Рабочую группу по вопросам произвольного задержания. Позже рабочая группа приняла следующие принципы, касающиеся вопросов задержания и лишения свободы:

Принцип 1

Лицо, ищущее убежище, или иммигрант, задержанные для допроса на границе или на территории государства при незаконном въезде, должны быть как минимум в устной форме и на языке, понятном ему/ей, проинформированы о причине отказа в пересечении границы или в разрешении на временное пребывание на территории государства, с проявлением уважения к данному лицу.

Принцип 2

Любое лицо, ищущее убежище, или иммигрант при лишении свободы должны иметь возможность связи с внешним миром, включая телефонную связь, факс или электронную почту, а также иметь право на общение с адвокатом, консульским представителем и родственниками.

Принцип 3

Любое лицо, ищущее убежище, или иммигрант при лишении свободы должны без промедления предстать перед судебными или прочими компетентными органами.

Принцип 4

Любое лицо, ищущее убежище, или иммигрант, при лишении свободы должны поставить свою подпись в журнале, который пронумерован и прошит или предлагает альтернативные гарантии, включая удостоверение личности задержанного, причины задержания и наименование компетентного органа, принявшего решение о задержании, а также время и дату поступления под стражу и освобождения.

Принцип 5

Любое лицо, ищущее убежище, или иммигрант при поступлении в центр задержания должны быть проинформированы о внутренних положениях и, если это необходимо, о применяемых правилах дисциплины и возможности заключения с лишением права переписки и общения, а также о гарантиях, сопровождающих принятие таких мер.

Принцип 6

Решение должно приниматься уполномоченными органами, имеющими достаточный уровень ответственности, а также должно основываться на критериях правового обоснования, определенных законодательством.

Принцип 7

Максимальный период задержания должен определяться законом, заключение ни в коем случае не должно быть неограниченным или иметь излишний срок.

Принцип 8

Оповещение о мерах задержания должно быть предоставлено в письменной форме, на языке, понятном лицу, ищущему убежища, или иммигранту, с указанием причин принятия данных мер. Оно также должно определять условия, при которых лицо, ищущее убежища, или иммигрант могут подавать заявление на предоставление правовой защиты, которая должна незамедлительно принять решение о законности задержания и, если возможно, издать приказ об освобождении.

Принцип 9

Задержание должно быть приведено в исполнение в казенном учреждении, специально предназначенном для этой цели. В случае если по практическим причинам это невозможно, лицо, ищущее убежища, или иммигрант должны быть помещены в помещение отдельно от лиц, находящихся под заключением в соответствии с уголовным законодательством.

Принцип 10

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международный комитет красного креста (МККК), а также при необходимости уполномоченные неправительственные организации должны иметь доступ к местам задержания.

Каковы права и обязанности лиц, признанных лицами без гражданства?

Ко всем индивидуумам, независимо от их статуса или пребывания под особой юрисдикцией, применяются основополагающие права человека. Они включают в себя, например, запрет на применение пыток и принцип недопущения дискриминации. Конвенция 1954 года гласит, что ее положения должны применяться к лицам без гражданства "без дискриминации по расовому или религиозному признакам и независимо от страны происхождения" (Статья 3).

Каждое лицо без гражданства обязано подчиняться законам и положениям государства, на территории которого оно находится (Статья 2). В случае выполнения данного условия Статья 7 (1) Конвенции 1954 года устанавливает базовый уровень защиты, который должен предоставляться лицам без гражданства. Она гласит, что кроме случаев, когда Конвенция 1954 года непосредственно предусматривает более благоприятствующее отношение, "государство должно обращаться с лицами без гражданства также, как и с иностранцами в целом".

В соответствии с большинством прав, перечисленных в Конвенции 1954 года, лица без гражданства должны *по меньшей мере* иметь равный доступ к правам и выгодам, предоставляемым иностранцам, в особенности в отношении предоставления доходной работы (Статьи 17, 18 и 19), жилищных условий (Статья 21) и свободы передвижения (Статья 26). В отношении прочих особых прав государства-участники обязаны предоставить лицам без гражданства, законно проживающим на их территории, стандартные условия, предоставляемые гражданам данного государства, включая свободу вероисповедания (Статья 4), профессиональные и промышленные права (Статья 14), начальное образование (Статья 22), государственные пособия (Статья 23), а также трудовую регистрацию и социальное обеспечение (Статья 24).

Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства нацелено на оказание помощи государствам в предоставлении лицам без гражданства стандартного отношения, указанного в Конвенции 1954 года и Международном праве в области прав человека.

Имеют ли индивидуумы, признанные лицами без гражданства, право на получение удостоверения личности и проездных документов?

Конвенция 1954 года гласит, что государства-участники должны выдавать документы, удостоверяющие личность, каждому лицу без гражданства, не имеющему действительного проездного документа, находящемуся на их территории. Статья 28 гласит, что государства-участники должны выдавать проездные документы лицам без гражданства, которые законно проживают на их территории, за исключением случаев, когда имеются убедительные основания для угрозы национальной безопасности и общественному порядку в случае их выдачи.

Выдача проездного документа не предполагает предоставление гражданства, а также не изменяет статуса лица.

Вторая часть Статьи 28 призывает государства выдавать проездные документы любому лицу без гражданства на их территории, даже тем, кто не имеет права на законное пребывание. Государства также должны выдавать проездной документ апатридам, которые находятся на их территории и не имеют возможности получить проездной документ от страны их законного проживания. Данное положение является особо важным, учитывая тот факт, что многие лица без гражданства могут не иметь страны законного проживания. Проездной документ помогает в установлении личности апатрида, а также позволяет ему прилагать усилия для получения разрешения на въезд в соответствующее государство.

Проездные документы особо важны для апатридов для облегчения переезда в другие страны с целью обучения, трудоустройства, получения медицинской помощи или переселения. В соответствии с Приложением к Конвенции каждое государство-участник признает действие проездного документа, выданного любым из государств-участников. УВКБ ООН предлагает техническое содействие в выдаче подобных документов. Государства-участники Конвенции 1954 года должны выдавать лицам без гражданства проездные документы, пригодные для машинного считывания, в соответствии со стандартами и требованиями, определенными Международной организацией гражданской авиации и *Пособием УВКБ ООН по выдаче машинно-считываемых проездных документов для беженцев и лиц без гражданства*.

Может ли государство депортировать индивидуума, признанного лицом без гражданства?

В соответствии с условиями Конвенции 1954 года, лица без гражданства, законно пребывающие на территории государства, не могут быть депортированы, за исключением случаев угрозы национальной безопасности или общественному порядку. Депортация подлежит рассмотрению в соответствии с законодательством, за исключением случаев, касающихся национальной безопасности.

Таким образом должны существовать процессуальные гарантии, позволяющие лицу без гражданства отвечать и предоставлять доказательства, касающиеся любого обвинения в его адрес, быть представленным адвокатом и иметь право на обжалование.

Заключительное положение Конвенции 1954 года гласит, что принцип невозвращения является общепризнанным. Невозвращения или принцип недопустимости принудительного возвращения на территорию государства, где существует риск преследования, указан в положениях нескольких международных документов, включая Статью 33 Конвенции 1951 года о статусе беженцев, Статью 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также подразумевается в Статье 7 Международного пакта о гражданских и политических правах и нескольких других международных инструментах по вопросам прав человека.

После принятия принципа невозвращения в качестве одного из принципов международного законодательства, авторы Конвенции 1954 года приняли решение об отсутствии необходимости включения его в статьи конвенции о статусе лиц без гражданства.

После принятия окончательного решения о депортации Конвенция 1954 года указывает, что государство должно предоставить лицу достаточное время для получения им признания другим государством.

Какие процедуры по натурализации должны быть доступны для индивидумов, признанных лицами без гражданства?

Государства-участники Конвенции 1954 года должны максимально облегчить процесс ассимиляции и натурализации лиц без гражданства. (Термин «ассимиляция» здесь означает не потерю своего самоотождествления, а скорее интеграцию в экономическую, социальную и культурную жизнь страны). В особенности государство должно предпринять усилия по упрощению процесса натурализации, включая, по возможности, сокращение сроков и комиссий.

В Соединенном Королевстве лица без гражданства имеют свободный доступ к упрощенным процедурам натурализации. На практике это означает сокращенный срок условия для получения вида на жительство (три года по сравнению с пятью годами для иностранцев, имеющих гражданство), а также отсутствие необходимости сдачи языковых тестов и тестов на гражданство.

Некоторые страны включили в свое гражданское законодательство сокращенные сроки законного пребывания на территории для беженцев и лиц без гражданства, которые хотят подать заявление на натурализацию.

Европейская конвенция по гражданству, рассматривая данный вопрос, требует, чтобы внутреннее законодательство включало в себя правила, которые делают натурализацию возможной для иностранцев, которые легально долгое время проживают на территории страны. Также Конвенция ограничивает любые требования к срокам для получения вида на жительство до максимум 10 лет; по истечению данного срока лицо может подавать заявление на натурализацию. Странам предлагается проводить процедуры ускоренной натурализации для лиц без гражданства и признанных беженцев.

Каковы лучшие способы защиты лиц без гражданства?

Наиболее эффективным способом защиты лиц без гражданства является внедрение законодательства, которое делает возникновение ситуаций безгражданства невозможным (см. главу «Предотвращение безгражданства» для полной информации по обсуждению Конвенции 1961 года, а также соответствующим мерам, которые могут приниматься государствами для сокращения или искоренения безгражданства).

До искоренения проблемы безгражданства, однако, лица без гражданства должны получать защиту. Присоединение к Конвенции 1954 года и ее применение позволят уважать права и обязанности лиц без гражданства.

Как уже упоминалось ранее, Конвенция 1954 года не изменяет гражданство лиц, а также не обязывает государства принимать лиц без гражданства, не являющихся беженцами, на свою территорию. Применение положения Конвенции 1954 года не является эквивалентом предоставления гражданства. По возможности, государства должны облегчать ассимиляцию и натурализацию лиц без гражданства, проживающих на их территории через гражданское законодательство и прочие практики. В широкомасштабных ситуациях безгражданства правила по предоставлению гражданства могут быть изменены таким образом, чтобы все лица, проживающие на территории государства, считались его гражданами, при условии что они родились на данной территории (или проживали на ней) до определенной даты или являются потомками данных лиц.

В 2007 году Кыргызстан осуществил комплексные реформы, которые позволили тысячам лиц без гражданства получить его. Около 40 000 человек проживали на территории Кыргызстана, не имея гражданства, более десятилетия после получения страной независимости. Большинство из них были этнические меньшинства, которые мигрировали в страну из других стран Советского Союза, и не получили гражданства Кыргызстана или любой другой страны, получившей независимость от СССР, автоматически. В соответствии с законом 2007 года все граждане бывшего Советского Союза, не имеющие гражданства, и проживающие на территории Кыргызстана более пяти лет, признаются его гражданами.

В исключительных случаях лицам без гражданства невозможно получить законный статус в стране проживания. Для таких лиц решением может стать переселение в другую страну. Поскольку критерии переселения различных государств обычно не включают в себя вопросы безгражданства (переселение чаще используется при решении проблем беженцев), Исполнительный Комитет УВКБ ООН призвал государства-участники к включению лиц без гражданства в данные критерии. В соответствии с Решением № 95 (2003), исполком заявляет:

“Государствам рекомендуется сотрудничать с УВКБ ООН для создания методов по разрешению ситуаций безгражданства, а также рассмотрению возможности предоставления апатридам мест для переселения в случаях, когда такие ситуации не могут быть разрешены в стране проживания или предыдущего пребывания, и остаются нестабильными...”

УВКБ ООН предлагает консультации и помощь государствам-участникам как по вопросам интеграции, так и по вопросам переселения лиц без гражданства.

Предотвращение безгражданства



Большинство детей этого батера (района лачуг на плантации) не имеют гражданства, а также доступа к основным правам человека. Тысячи жителей Доминиканской Республики в основном гаитянского происхождения были лишены гражданства после издания указа Конституционного суда в 2013 году.

©УВКБ ООН/Грег Константин, 2011 год

Безгражданство может быть следствием многих обстоятельств. Ниже рассматриваются некоторые из основных его причин а также практические шаги, которые могут быть предприняты государствами для устранения этих причин путем пересмотра гражданского законодательства.

Причины, связанные с дискриминацией или произвольным лишением гражданства

Дискриминация

Одной из основных трудностей при принятии государством решения о предоставлении гражданства или отказе в нем является запрет на расовую дискриминацию. Данный принцип отражается в Конвенции о ликвидации расовой дискриминации, а также многих других правовых инструментах. В своих Общих рекомендациях по вопросу дискриминации в отношении неграждан от 1 октября 2004 года Комитет ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации заявил, что:

“Лишение гражданства вследствие дискриминации по расовому признаку, цвету кожи, национальному или этническому происхождению является нарушением государством обязательств по предоставлению лицам права на гражданство на равных условиях.”

Однако иногда индивидуумы не имеют возможности получить гражданство определенного государства несмотря на наличие особых связей с ним - связей, которые для других лиц были бы достаточными для его получения. Большинство лиц без гражданства по всему миру принадлежат к какому-либо этническому, религиозному или лингвистическому меньшинству. Дискриминация по расовому признаку, цвету кожи, этническому происхождению, религии, половому признаку, политической принадлежности или другим признакам часто явно выражена или неумышленно включена в законодательство или принципы его применения. Законодательство может считаться дискриминационным в случае если оно содержит предвзятые высказывания или в случае его применения возникает дискриминационная ситуация.

Во избежание этой проблемы:

- Принципы равенства в отношении гражданства должны быть закреплены в конституционных и относящихся к гражданству законах, а также должны быть приняты меры по применению данных принципов на практике в административных и правовых решениях.
- Государства должны принимать все возможные меры, как внутри самого государства, так и в сотрудничестве с другими государствами для обеспечения каждого ребенка гражданством при рождении. Таким образом, дети, рожденные в браке, вне его, а также дети родителей, не имеющих гражданства, должны иметь равные права на гражданство в соответствии с международным законодательством.
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предполагает усилия для предоставления женщинам равных с мужчинами прав на получение, изменение или повторное получение гражданства. В соответствии с принципами данной Конвенции гражданский статус мужа не должен автоматически изменять гражданство жены, становиться причиной ее безгражданства, а также не быть обязательным условием для получения ею гражданства мужа.

Лишение гражданства и отказ в его получении

Всеобщая декларация прав человека гласит, что никто не может произвольно быть лишен гражданства. Конвенция 1961 года и Европейская конвенция о гражданстве строго ограничивают возможности государств быть инициатором утраты лицами гражданства. Любой случай утраты должен сопровождаться полными процессуальными гарантиями и не должен приводить к образованию безгражданства. Часто ситуации лишения гражданства возникают при лишении государством лица или группы лиц их гражданства, обычно по причине дискриминации. Многие лица без гражданства по всему миру были произвольно лишены гражданства.

Для предотвращения подобной проблемы:

- Должен соблюдаться основной принцип международного законодательства о том, что никто не должен быть лишен гражданства, если это приведет к возникновению безгражданства.
- В соответствии с Конвенцией 1961 года исключениями являются:
 - гражданство, полученное путем мошенничества или введения в заблуждение;
 - утрата гражданства вследствие переезда на постоянное место жительства за границу (см. выше);
 - действия, не соответствующие обязанности соблюдения и лояльности, либо в случае нарушения прямого запрета на оказание услуг другому государству, либо в случае поведения, идущего вразрез с коренными интересами государства (только в случае указания данного пункта в законодательстве на момент подписания Конвенции); или
 - клятва или официальное объявление об обязательстве верности другому государству или отказ от обязательства верности государству (только в случае указания данного пункта в законодательстве на момент подписания Конвенции).

В 1980 году курды Фаили, в основном из шиитского меньшинства, проживающие в некоторых областях Ирака, были лишены иракского гражданства указом, изданным Саддамом Хусейном. Их имущество было конфисковано и многие из них были депортированы в Иран, где они проживали в лагерях для беженцев. Конституция Ирака 2005 года и Закон о гражданстве Ирака 2006 года аннулировали изданный ранее закон, по которому курды Фаили были лишены гражданства, объявив, что все лица, лишенные гражданства Ирака прежним правительством, могут заново получить его. С того момента почти 100 000 человек заново получили гражданство Ирака.

Государство-участник Конвенции 1961 года может лишить индивидуума гражданства на основаниях, указанных выше, только если подобный закон существовал на время его присоединения к Конвенции, ее подписания или ратификации, а также в соответствии с законом и всеми сопутствующими процессуальными гарантиями, такими как право на объективное разбирательство. Государство-участник не имеет права лишать индивидуума или группу лиц гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим мотивам.

- Европейская конвенция о гражданстве ограничивает дальнейшие возможности государств по лишению лиц гражданства, в случае если они приведут к образованию безгражданства. В соответствии с ЕКГ лишение гражданства оправдано только в случаях его получения посредством мошенничества или введения в заблуждение. Однако лишение гражданства не становится причиной безгражданства и государство может лишить лицо его гражданства, в случае:

- добровольной службы в вооруженных силах другого государства;
- нанесения серьезного ущерба ключевым интересам государства;
- отсутствия подлинных связей между государством и лицом, которое обычно проживает за границей;
- невыполнения предварительных условий для автоматического получения гражданства государства, как это указано во внутреннем законодательстве (применяется только к несовершеннолетним); или
- получения или наличия у усыновленного ребенка гражданства его родителя или обоих родителей.

Основные положения Конвенции 1961 года по сокращению безгражданства

Положения по предоставлению гражданства (Статьи 1, 2, 3 и 4)

Гражданство должно предоставляться лицам, которые в противном случае останутся апатридами, и которые имеют связь с государством по рождению или поручению. Гражданство должно предоставляться:

- при рождении ребенка в силу действия закона на территории государства;
- в силу действия закона по достижению лицом, родившимся на территории государства, определенного возраста, в соответствии с условиями внутреннего законодательства;
- в случае подачи лицом, родившимся на территории государства, заявления (в заявлении могут учитываться следующие факторы: период, в течение которого заявление может подаваться, отсутствие судимости и/или факт постоянного наличия безгражданства у данного лица);
- при рождении ребенка, мать которого является гражданкой данного государства;
- по наследству, в случае если индивидуум не может получить гражданство государства-участника, на чьей территории он родился в соответствии с требованиями по возрасту или пребыванию на территории (учитываются следующие факторы: фиксированный период, в течение которого заявление может подаваться, определенные требования к пребыванию на территории и/или факт постоянного наличия безгражданства у данного лица);
- сиротам, обнаруженным на территории государства-участника;
- при рождении в силу действия закона ребенку, рожденному в любом государстве, в случае если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника; и
- при подаче заявления индивидууму, родившемуся в любом государстве, в случае если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника (в заявлении могут учитываться следующие факторы: фиксированный период, в течение которого заявление может подаваться, определенные требования к пребыванию на территории, отсутствие судимости по преступлениям против национальной безопасности и/или факт постоянного наличия безгражданства у данного лица).

Положения по утрате или отказу от гражданства (Статьи 5, 6 и 7)

Утрата гражданства или отказ от него должны иметь силу только при условии наличия гражданства другого государства или гарантий его получения. Исключение может быть сделано только в случае натурализованных граждан, которые, несмотря на формальности и временные ограничения, проживают за границей определенное количество лет и не имеют намерений сохранять за собой предыдущее гражданство. Натурализованные граждане, в этом случае, это те граждане, которые получили гражданство после подачи заявления государству-участнику, которое могло отклонить данное заявление. Утрата гражданства может происходить только в соответствии с законом и сопровождаться полными процессуальными гарантиями, такими как право на объективное расследование в суде или прочих независимых учреждениях.

Положения по лишению гражданства (Статьи 8 и 9)

Никто не может быть лишен гражданства, если это приведет к образованию безгражданства, кроме случаев, когда:

- гражданство было получено путем введения в заблуждение или мошенничества;
- лицо совершило деяния, не соответствующие обязанности соблюдать обязательство верности, такие как нарушение прямого запрета или поведение, идущее вразрез с коренными интересами государства;
- лицо принесло клятву или официально объявило об обязательстве верности другому государству или отказалось от обязательства верности государству-участнику; или
- натурализованное лицо потеряло связь с государством-участником и, несмотря на оповещение, не выражает намерения сохранять его гражданство.

Государство-участник может лишить индивидуума его гражданства на основании указанного выше, если это указано на момент подписания, ратификации и присоединения к Конвенции, а также в соответствии с законом и сопутствующими процессуальными гарантиями, такими как право на объективное разбирательство. Государство-участник не имеет права лишить индивидуума или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим мотивам.

Положения по передаче территории (Статья 10)

В договорах должны приниматься все необходимые меры для того, чтобы во время передачи территории не возникало ситуаций безгражданства. Если договор не подписывается, государство/государства должны передать свое/их гражданство тем лицам, которые в противном случае останутся без гражданства в результате передачи или приобретения территории.

Положения по международным организациям (Статья 11)

Конвенция призывает к созданию в рамках ООН органа, к которому лицо, требующее возмещения в соответствии с положениями Конвенции, может обратиться. Данные обращения должны быть изучены соответствующим органом; Генеральная Ассамблея обратилась к УВКБ ООН с просьбой выполнять данные обязательства.

Положения по разрешению споров (Статья 14)

Споры между государствами-участниками, касающиеся прочтения или применения Конвенции, которые не были разрешены каким-либо иным способом, должны быть переданы в Международный суд справедливости по запросу любой из сторон-участниц спора.

Заключительное положение

Заключительное положение предполагает, что лица, которые *de facto* являются лицами без гражданства, должны, насколько это возможно, получить статус лиц без гражданства *de jure*, что позволит им получить действительное гражданство.

Технические причины

Конфликт законодательства

Проблемы возникают тогда, когда внутреннее законодательство одного государства противоречит законодательству другого, что оставляет индивидуумов без гражданства. Оба законодательства могут быть составлены надлежащим образом, однако проблемы возникают при их совместном применении. Например, государство А, где родится индивидуум, предоставляет гражданство только основываясь на происхождении (*jus sanguinis*), однако его родители являются гражданами государства Б. Государство Б, напротив, предоставляет гражданство только по месту рождения (*jus soli*) и, в соответствии с гражданским законодательством, дети, родившиеся за границей, ни при каких условиях не приобретают гражданство этого государства. Возникает ситуация безгражданства.

Во избежание подобных проблем:

- Как прописано в Гагской Конвенции 1930 года, каждое государство определяет в соответствии с его законодательством, кто является его гражданами. Данный закон, признаваемый другими государствами, должен согласовываться с международными конвенциями, обычаями и признанными принципами законов, применяемых к вопросу о гражданстве. Таким образом государства должны консультироваться с обновленным собранием законов о гражданстве, а также понимать принципы его применения для разрешения конфликтов по безгражданству. По данной ссылке УВКБ ООН можно найти собрание законов о гражданстве: <http://www.refworld.org/statelessness.html>.
- Конвенция 1961 года гласит, что гражданство должно предоставляться:
 - при рождении ребенка в силу действия закона на территории государства;
 - в силу действия закона по достижению лицом, родившимся на территории государства, определенного возраста, в соответствии с условиями внутреннего законодательства;
 - в случае подачи лицом, родившимся на территории государства, заявления (в заявлении могут учитываться следующие факторы: период, в течение которого заявление может подаваться, отсутствие судимости и/или факт постоянного наличия безгражданства данного лица);

- по наследству, в случае если индивидуум не может получить гражданство государства-участника, на чьей территории он родился в соответствии с требованиями по возрасту или пребыванию на территории (учитываются следующие факторы: фиксированный период, в течение которого заявление может подаваться, определенные требования к пребыванию на территории и/или факт постоянного наличия безгражданства данного лица);
 - сиротам, обнаруженным на территории государства-участника;
 - при рождении, в силу действия закона ребенку, рожденному в любом государстве, в случае если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника; и
 - при подаче заявления индивидуумом, родившимся в любом государстве, если на момент рождения один из его родителей является гражданином государства-участника (в заявлении могут учитываться следующие факторы: фиксированный период, в течение которого заявление может подаваться, определенные требования к пребыванию на территории, отсутствие судимости по преступлениям против национальной безопасности и/или факт постоянного наличия безгражданства у данного лица).
- Государства используют такие определения как *jus soli* и *jus sanguinis* в законодательстве о гражданстве для определения основной части населения, а также того, как гражданство выдается при рождении. Государства, не признающие двойное гражданство, должны принять меры для того, чтобы к определенному возрасту лицо или его родители имели возможность выбора одного гражданства из двух.

Расхождение в законодательстве, касающемся отказа от гражданства

Некоторые государства имеют законы, позволяющие лицам отказываться от гражданства без первоначального получения гражданства другого государства или гарантий его дальнейшего получения. Это часто приводит к безгражданству. Расхождение законов по этому вопросу может возникать, когда одно государство не позволяет лицу отказаться от его гражданства, не получив гражданство другого государства, в то время как другое государство не имеет права предоставить гражданство без предварительного отказа от гражданства первого. Иногда лицу необходимо отказаться от гражданства прежде, чем оно сможет подать заявление на получения гражданства в стране проживания. Таким образом до получения нового гражданства лицо остается апатридом.

Во избежание подобных проблем:

- В соответствии с Конвенцией 1961 года, утрата или отказ от гражданства должны происходить только при условии наличия гражданства или гарантий его получения от другого государства.
- Гражданское законодательство должно принимать меры для того, чтобы ни один индивидуум не мог отказаться от гражданства без получения гражданства другого государства или официальной письменной гарантии от компетентных органов о его получении.
- Конвенция 1961 года определяет исключения, при которых утрата гражданства может происходить, даже в случае последующего возникновения безгражданства. Это касается натурализованных лиц, которые, несмотря на оповещения о формальностях и временных рамках, проживают за границей длительное время и не выражают намерений о сохранении гражданства. Натурализованное лицо в таком случае, это лицо, которое получило гражданство через подачу заявления

государству-участнику, несмотря на то что оно имело право отклонить его. Утрата гражданства может происходить только в соответствии с законом и сопровождаться полными процессуальными гарантиями, такими как право на объективное рассмотрение в суде или прочих независимых органах.

- Некоторые государства имеют положения, позволяющие повторное получение гражданства в случае если лицо утратило или не получило гражданство другого государства.
- Для государств, не приемлющих двойное или множественное гражданство, гражданское законодательство должно принимать меры по тому, чтобы требование отказа от гражданства другой страны, являющееся условием для получения или сохранения гражданства, было снято в случае если такой отказ невозможен. Например, беженцы не обязаны возвращаться в страну или связываться с властями своей страны происхождения для отказа от гражданства.

Положительный опыт: Российская Федерация

Распад Советского Союза оставил миллионы людей без гражданства. В новом независимом государстве под названием Российская Федерация, правила, указанные в Федеральном законе о гражданстве 1991 года определяли конечный срок, в течение которого лица, временно проживающие на территории Российской Федерации могли получить ее гражданство. В соответствии с этими правилами, лица, которые не смогли доказать свой постоянный статус проживания в Российской Федерации, не смогли получить ее гражданство.

К концу 1990-х многие граждане бывшего Советского Союза, проживающие в Российской Федерации, не предприняли шагов по получению статуса граждани-на этого государства или других государств, с которыми они имели связь. Некоторые автоматически стали гражданами других новых независимых государств, иногда без собственного ведома, в то время как остальные остались без гражданства, поскольку их личные обстоятельства не позволили им получить гражданство какой-либо страны.

Зная о том, что многие граждане бывшего Советского Союза остались без надлежащего статуса в Российской Федерации, правительство России выступило инициатором реформы Закона о гражданстве 1991 года. Новый закон о гражданстве вступил в силу с 1 июля 2002 года (Закон о гражданстве 2002 года), а также в 2003 году в него были внесены новые поправки для упрощения получения гражданства Российской Федерации гражданами бывшего Советского Союза, проживающими на территории Российской Федерации.

Главное его положение, сократившее безгражданство, касалось временной меры по упрощению получения российского гражданства через натурализацию граждан бывшего Советского Союза путем выдачи временного или постоянного вида на жительство. Данная процедура упразднила требования, которые гражданам бывшего СССР, проживающим на территории Российской Федерации без определенного гражданского статуса, было сложно выполнить, а именно условие предоставления доказательства постоянного проживания на территории в течение пяти лет, доказательство финансовой независимости, а также владение русским языком. Заявителям также больше не нужно было производить оплату за натурализацию. За шесть лет проведения подобной процедуры всего 2,679,225 человек получили российское гражданство путем натурализации, 575,044 из которых не имели гражданства. Это является одним из самых успешных усилий государств по сокращению безгражданства за последнее десятилетие.

После данной реформы российское правительство в 2012 году приняло дополнительные поправки для упрощения натурализации тех лиц, которые оставались без гражданства, несмотря на предыдущие реформы. Данные поправки устранили требование по предоставлению гражданами регистрации на получение вида на жительство. Дополнительно поправки 2012 года распространили упрощенную процедуру натурализации на граждан бывшего СССР, которые получили паспорта Российской Федерации, а затем утратили их, поскольку паспорта были выданы вследствие административной ошибки.

Законы и практики, касающиеся детей

Как указано в МПГПП и Конвенции по правам ребенка, все дети, независимо от места их рождения и статуса их родителей, должны быть зарегистрированы немедленно после их рождения властями страны рождения. Все дети имеют право на получение гражданства. Гражданство ребенка определяется в соответствии с законами задействованных государств, все государства требуют объяснения того, где ребенок родился и у кого. Без доказательства факта рождения, без наличия документа, ребенку в будущем будет сложно определить свою национальную принадлежность (место рождения и личности родителей) и получить гражданство.

Во избежание этой проблемы:

- Государства должны предоставлять все необходимые ресурсы в соответствующие местные административные органы для обеспечения систематической регистрации фактов рождения в соответствии со Статьей 7 Конвенции о правах ребенка и Статьей 24 МПГПП. При необходимости должна быть получена помощь от международного сообщества, в особенности от ЮНИСЕФ.
- При регистрации рождения государства должны выявлять случаи спорного гражданства и предоставлять гражданство только тогда, если в противном случае ребенок останется апатридом. Во внутреннее законодательство должны быть внедрены соответствующие положения Конвенции 1961 года. Данные положения должны быть внесены в местное законодательство даже если государство не присоединилось к Конвенции 1961 года.
- Государства особенно должны принимать меры по получению гражданства детьми, родившимися на их территории, которые в противном случае останутся без гражданства. Они предотвратят безгражданство в таких случаях, когда, например, ребенок не может получить гражданство своих иностранных родителей.

Во многих странах женщинам не разрешается передавать свое гражданство своим детям. Это может приводить к безгражданству в случаях, когда отец не имеет гражданства, когда его личность неизвестна, или когда он не имеет возможности передать свое гражданство ребенку.

Во избежание этой проблемы:

- В соответствии с Конвенцией 1957 года о гражданстве замужней женщины и КЛДЖ женщины должны иметь равные с мужчинами права, касающиеся гражданства их детей. Применение данных принципов во внутреннем законодательстве позволит избежать дискриминации в отношении женщин и возможности, что дети останутся без гражданства.
- Государства должны включить положения о ликвидации дискриминации по половому признаку во внутренние законы о гражданстве.

В 2010 году в Кении была принята новая Конституция, а также вступила в силу новая правовая реформа во многих сферах, включая гражданство. Новая Конституция и Акт о гражданстве и иммиграции определили несколько ключевых положений против безгражданства, включая положение о предоставлении гражданства сиротам. Данные гарантии предоставляют равенство мужчинам и женщинам во всех вопросах гражданства.

Сироты и брошенные дети часто не имеют определенного гражданства. Дети, родившиеся вне законного брака, также могут испытывать трудности с получением гражданства.

Во избежание этой проблемы:

- Сироты, обнаруженные на территории государства, должны получить гражданство данного государства. Данный принцип содержится в гражданском законодательстве многих государств, а также в международных инструментах, касающихся гражданства, включая Конвенцию 1961 года.
- Применяя принципы договоров по правам человека, государства не должны проявлять дискриминацию по отношению к детям, рожденным вне законного брака (международное право может позволять различия в отношении в некоторых случаях).
- Лучшие интересы ребенка всегда должны стоять на первом месте при определении его гражданства.

Практика усыновления некоторых государств может приводить к безгражданству если, например, дети не имеют возможности получить гражданство приемных родителей.

Во избежание этой проблемы:

- Государства должны внедрять в их законодательство положения, гарантирующие, что усыновления, произведенные за границей в соответствии с международным законодательством, признаются внутренним законодательством. Европейская Конвенция 1967 года об усыновлении детей призывает государства облегчать процедуру получения гражданства детьми, усыновленными гражданами данного государства.

Административные практики

Имеются многочисленные административные и процессуальные вопросы, касающиеся получения, права удержания, лишения и утраты гражданства. Даже в случае если лицо может подать заявление на получение гражданства, высокие административные сборы, неоправданные сроки и/или невозможность предоставить требуемые документы, поскольку они находятся во владении другого государства, могут помешать лицу получить гражданство. Подобные препятствия могут помешать лицам, которые автоматически получили гражданство государства, получить документы, удостоверяющие личность и их гражданство, такие как удостоверение личности, свидетельство о гражданстве или паспорт.

Во избежание этой проблемы:

- Заявления на получение, право удержания, отказ или подтверждение гражданства должны обрабатываться в течение разумно необходимого периода времени. Процесс должен быть простым, насколько это возможно, а также открытым.
- Для постоянных жителей должно предоставляться автоматическое (*ex lege*) получение или утрата гражданства, включая случаи образования новых государств; при этом не должно требоваться письменное заявление под присягой, несмотря

на то, что государствам обычно рекомендуется вести письменный учет всех решений по гражданству.

- Сборы за получение, право удержания, отказ, восстановление или подтверждение гражданства, а также за соответствующие административные и правовые пересмотры должны быть умеренными, также как и требования к документации.

Законы и практики, касающиеся женщин

Некоторые государства автоматически изменяют гражданский статус женщины после заключения ею брака с иностранцем. После этого женщина может остаться апатридом в случае если она не получит гражданство мужа или в случае отсутствия у него гражданства.

Женщина также может остаться без гражданства, если она получает гражданство мужа после заключения брака, затем брак расторгается и она теряет гражданство, полученное при заключении брака, но не имеет права на восстановление прежнего гражданства.

Во избежание этой проблемы:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предоставляет женщинам наравне с мужчинами право на получение, изменение и сохранение гражданства. В соответствии с принципами конвенции гражданский статус мужа не может автоматически изменять гражданство его жены, лишать ее гражданства, а также не является обязательной причиной смены женщиной гражданства.
- В государствах, где женщины не имеют равных прав с мужчинами и могут автоматически утратить свое гражданство при заключении брака или в случаях, когда при заключении брака женщины обязаны отказаться от гражданства, во внутреннее законодательство должны быть внедрены положения, позволяющие женщинам после расторжения брака автоматически восстанавливать гражданство путем подачи заявления.

Автоматическая утрата гражданства

Некоторые государства автоматически лишают гражданства лицо, которое покинуло данное государство и проживает за границей. Лишение гражданства, которое может происходить спустя несколько месяцев после отъезда индивидуума, часто возникает из-за неверных административных действий, при которых данное лицо не было уведомлено о риске лишения гражданства при отсутствии регулярной регистрации в государственных органах страны. В случае если лицо является натурализованным гражданином, а не лицом, родившимся там или получившим гражданство по наследству, даже регулярная регистрация не может быть достаточной для гарантии сохранения гражданства. Часто в результате подобных действий возникает безгражданство.

Во избежание этой проблемы:

- Статья 7(3) Конвенции 1961 года гласит, что лицо не может утратить гражданство по причине отъезда, проживания за границей, неспособности зарегистрироваться или по любой другой причине. Конвенция 1961 года упоминает об исключении из этого принципа, касающемся натурализованных граждан, проживающих за границей более семи лет подряд. Данные лица должны уведомить соответствующий орган о желании сохранить гражданство, например, через обновление паспорта. Для этого государства должны уведомить натурализованных граждан

о наличии подобной политики на территории государства, а также за его пределами через консульские отделы.

- Более поздние инструменты, такие как Европейская конвенция о гражданстве, не позволяют государствам лишать индивидуума гражданства по причине его постоянного проживания за границей, если в таком случае он останется без гражданства.

Причины, связанные с образованием государств

Передача территории или суверенитета

Несмотря на то что этот вопрос только частично рассматривается в специальных международных инструментах и принципах, передача территории или суверенитета долгое время были причиной возникновения безгражданства. Внутренние законы и практики неизбежно меняются в случае территориальных изменений или передачи суверенитета, в таких случаях как получение государством независимости от колониальной власти, распада государства или образования нового государства в результате распада, а также отделения части государства от его основной территории. Любое из этих изменений может повлечь за собой принятие новых законов о гражданстве или указов и/или административных процедур. В таких ситуациях лица могут оказаться без гражданства в случае невозможности получить гражданство в соответствии с новым законодательством/постановлениями или новыми административными процедурами, или в случае отказа в получении гражданства из-за пересмотра принятых ранее законов и практик.

Во избежание этой проблемы:

- Статья 10 Конвенции 1961 года гласит, что государства-участники должны принимать меры, чтобы при передаче территории не возникало безгражданство. Государства должны подписывать односторонние или многосторонние договоры, включающие в себя положения, гарантирующие, что в результате передачи не возникнет безгражданство. Без подписания такого договора государства должны предоставлять гражданство лицам, которые в противном случае останутся апатридами.
- На практике население обычно имеет связь с определенной территорией, однако некоторые международные договоры, конституционные положения, а также гражданское законодательство предлагают получить на выбор гражданство одного из государств.
- Договоры о правопреемстве также могут содержать положения, которые фокусируются на том, как распад или образование государств влияют на гражданство.
- Для закрепления и разработки международного законодательства, касающегося гражданства в случае правопреемства государств, Комиссия международного права ООН подготовила статьи по данной теме, которые содержатся в Приложении к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 от 2001 года. Статьи гласят, что:
 - все государства должны принимать меры для того, чтобы лица, которые на момент правопреемства государства имеют гражданство предыдущего государства, не остались в результате апатридами;

- лицо, чье обычное место проживания на момент правопреемства находилось на территории, которая была передана другому государству, должно получить гражданство государства-правопреемника;
 - государство-правопреемник не должно выдавать свое гражданство лицам, чье обычное место проживания находилось на территории другого государства, против их воли, за исключением случаев, когда они в противном случае останутся без гражданства;
 - государства должны учитывать пожелания лиц, у которых есть возможность получить гражданство двух или более государств. Каждое государство должно предоставлять право выбора своего гражданства лицам, имеющим с данным государством соответствующие связи, если в противном случае они останутся без гражданства; и
 - государства не должны отказывать лицам в праве удержания или получения гражданства или праве на выбор гражданства по причине дискриминации.
- Европейская конвенция о гражданстве и Конвенция Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 года объединяют в себе положения Конвенции 1961 года, а также многие принципы КМП. Европейская конвенция о гражданстве включает в себя целую главу о правопреемстве государств и гражданстве, выделяя четыре основных принципа:
 - наличие связи между лицом и государством;
 - обычное место проживания лица на момент правопреемства государства;
 - пожелания лица; и
 - территориальное происхождение лица.

Дополнительно Европейская конвенция о гражданстве гласит, что лица, не являющиеся гражданами государства-правопреемника, которые проживали на территории, переданной государству-правопреемнику, и не получившие гражданство данного государства, должны иметь право остаться на его территории и иметь все социальные и экономические права, полагающиеся гражданам этого государства.

- Конвенция Совета Европы разработала специальные правила доказательств (Статья 8), касающиеся гражданства в случае правопреемства государств:

“Государство-правопреемник не должно настаивать на выполнении стандартных доказательных требований для предоставления гражданства лицу, которое могло стать или стало лицом без гражданства в результате правопреемства, а также в случае если соответствие стандартным требованиям не считается необходимым.

Государство-правопреемник не должно требовать доказательства того, что лицо не получило гражданство другого государства, для предоставления гражданства лицам, которые обычно проживали на его территории на момент правопреемства, а также тем, кто мог бы стать или стал лицом без гражданства в результате правопреемства.”

Параграф 1 Статьи 8 рассматривает ситуацию, в которой лицу невозможно или очень сложно выполнить стандартные доказательные требования для получения гражданства. В некоторых случаях лицу невозможно предоставить полное документальное подтверждение происхождения если, например, архивы фактов гражданской регистрации

были уничтожены. Данное положение также касается ситуаций, в которых лицо может предоставить доказательства, но требование их предоставления неразумно, например, в случае если данное требование может повлечь за собой угрозу здоровью или жизни лица. Обстоятельства, которые могут представлять трудности для получения доказательств, не всегда напрямую связаны с правопреемством государства. Они могут быть связаны с событиями, произошедшими до или после него, например, когда при правлении государства-правопредшественника были уничтожены гражданские реестры или определенной части населения не были выданы важные документы. В таких случаях высокая вероятность доказательства и/или независимые свидетельские показания должны быть достаточными для выполнения условий по приобретению гражданства государства-правопреемника.

Параграф 2 Статьи 8 может применяться только в случае если государство-правопредшественник больше не существует, и все лица, имеющие гражданство данного государства, утратили его после исчезновения данного государства. В случае если государство-правопреемник предотвращает или сокращает получение множественного гражданства, государство может потребовать у лица доказательство не получения гражданства другого государства или наличия у него безгражданства. Требование доказать отсутствие другого гражданства или безгражданства часто невозможно выполнить, поскольку это зависит от содействия государств. В случае наличия риска того, что лицо может остаться апатридом в результате правопреемства государства, государство-правопреемник не должно для предоставления гражданства требовать доказательства того, что лицо не имеет другого гражданства или является лицом без гражданства. Данное правило основано на преобладающем мнении о том, что предотвращением безгражданства должно заниматься международное сообщество, в то время как разрешение или запрещение множественного гражданства является вопросом, который каждое государство решает самостоятельно.

Данные положения не запрещают государству, которое хочет сократить количество людей с множественным гражданством на своей территории, сотрудничать с другими государствами и обмениваться информацией по получению и утрате гражданства. Множественное гражданство может быть прекращено путем применения положения о непризнании другого гражданства, которое указано в Гаагской Конвенции 1930 года о некоторых вопросах, касающихся коллизий между законами о гражданстве, а также через применение Статьи 7.1. Европейской конвенции о гражданстве, которая определяет возможность автоматической утраты гражданства в случае добровольного получения лицом гражданства другого государства. Государство также может попросить лицо сделать письменное заявление о том, что оно не желает иметь другое гражданство. Это позволит государству лишить лицо гражданства, если позже будет обнаружено, что лицо сделало ложное заявление.

Роль УВКБ ООН



Несмотря на то, что этот мужчина без гражданства, кореец по происхождению, переехавший из Узбекистана в Украину, прожил с украинкой более десяти лет, они не смогли официально зарегистрировать свой брак.

©УВКБ ООН/Грег Константин, 2010 год

УВКБ ООН занималось вопросами безгражданства и апатридов с начала своей работы в 1950 году. Организация была уполномочена ООН защищать беженцев и оказывать им помощь в разрешении их ситуации. Многие беженцы, которым организация оказала помощь за эти годы, также не имели гражданства. За последние десятилетия все сильнее ощущалась связь между утратой защиты или отказом в ее получении и утратой гражданства или отказом в его получении. Также обычно подразумевается, что наличие гражданства и возможность осуществлять права, связанные с этим, помогают предотвратить насильственное и принудительное перемещение лиц. С 1995 года Генеральная Ассамблея ООН расширила обязательства Управления, уполномочив его заниматься вопросами лиц без гражданства, которые не являются беженцами, а также предотвращением и сокращением безгражданства в более широком масштабе. Данные решения принимаются в глобальном масштабе, а также не ограничивают деятельность УВКБ ООН только теми государствами, которые являются участниками конвенций о безгражданстве.

Как УВКБ ООН начало заниматься вопросами безгражданства?

Со временем роль УВКБ ООН в сокращении безгражданства и оказании помощи лицам без гражданства была расширена. Работа в сфере безгражданства была поручена управлению резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, а также через рекомендации руководящего органа самой организации - Программу Исполнительного комитета Верховного комиссара ООН по делам беженцев (Исполком). Исполком состоит из представителей стран-участниц (на январь 2014 года это были 87 стран), избранных ЭКОСОС, основываясь на продемонстрированном интересе в поиске решений по вопросам беженцев.

Статья 11 Конвенции 1961 года призывает к созданию "органа, к которому лицо, находящееся в компетенции конвенции, может обратиться за рассмотрением заявления и за помощью в подаче его в соответствующий орган". После вступления Конвенции 1961 года в силу, Генеральная Ассамблея ООН попросила УВКБ ООН выполнять роль этого органа. В соответствии с Конвенцией 1954 года, Заключение Исполкома 106 от 2006 года, подписанное Генеральной Ассамблеей ООН, призывает УВКБ ООН "предоставлять технические рекомендации государствам-участникам по применению Конвенции 1954 года для обеспечения правильного применения ее положений".

В 1995 году Исполком принял всеобъемлющий набор руководящих указаний по вопросу безгражданства: Заключение по предотвращению и сокращению безгражданства и защите лиц без гражданства (Заключение № 78). Заключение Исполкома 1995 года по безгражданству "призывает УВКБ ООН продолжать действия в интересах лиц без гражданства" и "просит УВКБ ООН активно пропагандировать присоединение к Конвенции 1954 года, касающейся статуса лиц без гражданства и Конвенции 1961 года по сокращению безгражданства". Заключение Исполкома также просит УВКБ ООН "активно пропагандировать предотвращение и сокращение безгражданства через распространение информации, а также через обучение специального персонала и государственных чиновников, и укреплять сотрудничество с заинтересованными организациями".

В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию (A/RES/50/152), которая также призывает Верховного Комиссара продолжать действия в интересах лиц без гражданства, а также пропагандировать присоединение к Конвенциям 1954 и 1961 года и их применение.

Резолюция также просит УВКБ ООН "предоставлять соответствующие технические и консультативные услуги по подготовке и применению внутреннего законодательства для заинтересованных государств".

В той же резолюции Генеральная Ассамблея "призывает государства принимать внутреннее законодательство с целью сокращения безгражданства в соответствии с фундаментальными принципами международного законодательства, в особенности для предотвращения бесосновательного лишения гражданства, а также устранения положений, позволяющих отказ от гражданства без предварительного получения или наличия другого гражданства. В то же время должно признаваться право государства на принятие законов, касающихся получения, отказа и утраты гражданства".

Безгражданство было признано одной из основных причин перемещения и образования потоков беженцев в Повестке дня по защите, которая была разработана Исполнительным Комитетом УВКБ ООН (Заключение No. 92 [LIII] a) и поддержана Генеральной Ассамблеей ООН в 2002 году.

Обеспокоенный неприемлемо высоким количеством лиц без гражданства, чьи дела оставались неразрешенными в течение многих лет, в 2004 году Исполком призвал УВКБ ООН принять более активное участие в работе с соответствующими странами для поиска решений в данных ситуациях. В 2006 году Генеральная Ассамблея ООН подписала Заключение Исполкома № 106 по определению, предотвращению и сокращению безгражданства, а также предоставлению защиты апатридам, которое в том числе, подтверждает необходимость работы с УВКБ ООН для:

- работы с правительствами по определению населения, не имеющего гражданства, а также лиц без определенного гражданства;
- предоставления технической и операционной поддержки государствам для принятия и применения мер против безгражданства, а также предотвращения появления безгражданства, которое является результатом произвольного отказа или лишения гражданства;
- сотрудничества с прочими агентствами ООН для оказания государствам помощи в сокращении безгражданства, в особенности при долговременных ситуациях; и
- обучения стран-партнеров соответствующим механизмам для определения, регистрации и предоставления лицам без гражданства соответствующего статуса.

С 2006 года резолюции Генеральной Ассамблеи ООН выделили четыре аспекта работы УВКБ ООН: определение, предотвращение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства.

Какие действия предпринимает УВКБ ООН для разрешения проблемы безгражданства?

УВКБ ООН помогает государствам разрабатывать и применять внутреннее законодательство, предоставляет обучение государственным чиновникам, а также предлагает комментарии по конституционным положениям гражданского законодательства государствам, в которых большая доля населения имеет неопределенное гражданство или не имеет его вовсе. В 2011 и 2012 годах УВКБ ООН стало инициатором реформ гражданского законодательства в 71 государстве, а также предоставило технические консультации по этому вопросу 41 стране.

УВКБ ООН работает с парламентами для обеспечения того, чтобы внутреннее законодательство не приводило к перемещению и не содержало положений, которые могли бы создавать безгражданство. Документ УВКБ ООН *Рекомендации по обеспечению права каждого ребенка на приобретение гражданства в соответствии со статьями 1-4 Конвенции 1951 года о сокращении безгражданства* предоставляет дальнейшее руководство по этому вопросу.

УВКБ ООН запустило первое глобальное исследование по действиям, предпринятым государствами-участниками ООН по сокращению безгражданства, а также удовлетворению потребности лиц без гражданства в защите. Исследование показало, что ни один регион мира не свободен от безгражданства, и что до сих пор существуют серьезные недочеты в законодательстве и политике, как на международном, так и на внутреннем уровнях.

УВКБ ООН поддерживает гражданские кампании, в которых государства позволяют лицам без гражданства получать гражданство той страны, на территории которой они проживали длительное время.

УВКБ ООН также напрямую оказывает помощь лицам без гражданства, предоставляя государствам консультации в попытке найти решение в ситуациях лиц или групп лиц без гражданства. Организация призывает государства разъяснять правовой статус индивидуума, а также признавать наследственные связи лица или группы лиц и государства, если в противном случае лицо/группа лиц останется без гражданства.

В ожидании получения гражданского статуса, лица без гражданства должны пользоваться минимумом прав в стране проживания. УВКБ ООН пропагандирует применение Конвенции 1954 года, которая предоставляет набор минимальных прав и обязанностей для лиц без гражданства, а также оказывает государствам по мере необходимости помощь в применении и предоставлении ресурсов, и защите и применении программ по помощи лицам без гражданства. *Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства* предоставляет дальнейшую информацию по этому вопросу.

Какие организации, наряду с УВКБ ООН, работают над разрешением проблемы безгражданства?

Основными агентствами ООН, работающими наряду с УВКБ ООН над проблемой безгражданства, являются Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека, ЮНИСЕФ, а также Структура Организации Объединённых Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ООН-женщины). При разрешении продолжительных ситуаций безгражданства УВКБ ООН работает с Международной организацией труда (МОТ), Программой развития ООН (ПРООН) и Мировой продовольственной программой (МПП), применяя совместно программы по предоставлению жилья, образования и созданию дохода для помощи обособленным социальным группам в интеграции или повторной интеграции в национальное общество.

Кроме организаций ООН, указанных выше, УВКБ ООН тесно сотрудничает с соответствующими механизмами договорных органов ООН, которые обеспечивают право на гражданство, такими как Комитет по правам человека, Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Совет по правам человека, а также со всеми специальными процедурами ООН.

УВКБ ООН сотрудничает с региональными органами, такими как Совет Европы, Организация безопасности и сотрудничества в Европе, Организация американских государств, Африканский союз, Лига арабских государств, а также Организация исламской конференции. УВКБ ООН также принимало участие в Комитете по вопросам гражданства Совета Европы, который разработал Европейскую конвенцию о гражданстве, а также черновик протокола по устранению безгражданства вследствие правопреимства государств.

Неправительственные организации также тесно сотрудничают с УВКБ ООН в сфере программ УВКБ ООН, а также оказывают помощь в развитии деятельности управления.

УВКБ ООН тесно сотрудничает с Межпарламентским союзом (МПС) для повышения осведомленности среди парламентариев о международных правовых нормах, касающихся безгражданства, а также предоставления им рекомендаций и лучших практик, которые могут предотвратить безгражданство. МПС призывает парламентариев принимать внутреннее законодательство, которое поможет искоренить безгражданство, сохраняя право на гражданство для лиц, которые лишены его, а также помогает принимать меры для того, чтобы договоры, касающиеся двойного или множественного гражданства, не становились неумышленной причиной безгражданства.

Положительный опыт: Шри-Ланка

Почти вся рабочая сила, занимающаяся производством знаменитого шриланкийского чая, это лица индийского происхождения. Официально именуемые «тамилами индийского происхождения», но чаще называемые «тамилы внутренних районов», данные рабочие являются потомками лиц, привезенных британскими правителями острова из Индии в тогдашний Цейлон между 1815 и 1948 годами. С 1948 года, после получения Шри-Ланкой независимости, до 1984 года различные шриланкийские соглашения определяли правовой статус данных рабочих. Некоторые тамилы внутренних районов получили гражданство одной из этих стран через законодательные или двусторонние соглашения. Однако многие из них не имели гражданства, и таким образом основных прав, некоторые из них даже не имели доступа к процедуре получения гражданства Шри-Ланки или Индии.

В 1982 году правительство Индии сообщило правительству Шри-Ланки о том, что предыдущие соглашения, касающиеся тамилы внутренних районов, больше не имеют правовой силы, поскольку период их применения истек. На практике, начиная с этого момента, тамилы внутренних районов, не имеющие гражданства, не могли получить его в Шри-Ланке или Индии.

Конгресс рабочих Цейлона, торговый союз и политическая партия, многие годы пытались выступать в защиту интересов тамилы внутренних районов. В ответ на это парламент Шри-Ланки разработал и в октябре 2003 года единогласно одобрил Акт о предоставлении гражданства лицам индийского происхождения. Данный Акт автоматически предоставляет гражданство любому лицу индийского происхождения, которое:

- является постоянным жителем Шри-Ланки с 30 октября 1964 года; или
- является жителем Шри-Ланки и потомком лица, которое было постоянным жителем Шри-Ланки с 30 октября 1964 года.

После принятия Акта Управление Генерального представителя, УВКБ ООН и Конгресс рабочих Цейлона начали распространение информации о данном новом законе. Тамильские, английские и сингальские СМИ издавали статьи в газетах, а также производили вещание на радио и телевидении, предоставляя информацию о новом законе и том, как и где лица могут подать заявления на получение гражданства.

Административные процедуры, разработанные Министром внутренних дел, а также Начальником миграционного отдела, очень простые, краткие и справедливые. Для лиц без гражданства существуют две процедуры:

- Обладателям индийских паспортов, сроки действия которых истекли после декларации независимости Индии 1982 года, необходимо выразить свое желание добровольно получить гражданство Шри-Ланки. Это обычно делается главой семьи. Иммиграционные службы должны скрепить подписью документ, выражающие данное намерение. После одобрения всем членам семьи предоставляется гражданство.
- Лица, не имеющие документов, не обязаны подавать письменное заявление, хотя им рекомендуется подписать специальную декларацию, которая в случае подписания ее государственными органами, облегчит процедуру получения документов, удостоверяющих личность.

Обе процедуры проводятся бесплатно, а также для заявления не имеется конечного срока подачи. В декабре 2003 года УВКБ ООН и Конгресс рабочих Цейлона организовали однодневный тренинг для более чем 500 волонтеров, которые затем работали в 50 мобильных центрах, находящихся во всех точках региона чайных плантаций, куда лица без гражданства приходили подавать заявления. Волонтеры получили информацию об основных фактах безгражданства, различных законах, принятых после 1948 года, а также новых законах и критериях отбора.

В течение 10 дней в декабре 2003 года сотрудники мобильных центров принимали заявления на получение гражданства. УВКБ ООН финансировало данную кампанию, а также наблюдало за процессом, чтобы удостовериться в предоставлении заявителем всей информации, а также наличии добровольной основы у заявителей. К концу месяца около 190 000 членов семей получили гражданство Шри-Ланки.

В июле и августе 2004 года вторая менее масштабная кампания была организована на северо-востоке страны. Более 2 000 лиц без гражданства подали заявления и получили гражданство. С тех пор небольшое количество тамиллов внутренних районов успешно подали заявления на получение гражданства либо через государственных представителей по месту проживания, либо через гражданское подразделение Министерства общественной безопасности, закона и порядка в столице Коломбо.

Кто спонсирует деятельность УВКБ ООН?

УВКБ ООН является одной из немногих организаций ООН, почти полностью зависимых от добровольных пожертвований на финансирование его деятельности. Около 5% годового бюджета УВКБ ООН поступает из взносов в общий бюджет ООН, остальная часть основывается на добровольных пожертвованиях правительств, отдельных лиц и частного сектора.

В начале 2013 года УВКБ ООН предоставляло помощь 35.8 миллионам человек. Бюджет УВКБ ООН на 2012 год составлял \$4.3 миллиарда, из которых \$62 миллиона были направлены на деятельность по вопросам безгражданства.

В 2012 году УВКБ ООН получило 77% финансирования от десяти правительственных источников. В то же время более \$130 миллионов поступило из частного сектора, в основном из Европы, Австралии, Японии, Катара и Соединенных Штатов Америки. Неправительственные организации (НПО) вносят пожертвования в годовой бюджет УВКБ ООН, осуществляя общественные призывы от его имени. В последние годы пожертвования из частного сектора и НПО увеличились в результате согласованных действий по повышению общественной осведомленности через теле и радиовещание, прессу и прочие средства массовой информации.

Какую помощь могут оказать парламентарии?



Решение Верховного суда 2008 года подтвердило, что лица, говорящие на урду, такие как эти мальчики из района Мохаммадпур, Дакка, являются гражданами Бангладеша. Суд рекомендовал правительству Бангладеша восстановить в правах урдуговорящих лиц, выдать им удостоверения личности и зарегистрировать в качестве избирателей. ©УВКБ ООН/С.Л. Хуссаин, 2013 год

Парламентарии находятся в уникальном положении для оказания помощи по сокращению возникновения безгражданства, а также принятия мер по тому, чтобы лица без гражданства пользовались правами и исполняли обязанности в соответствии с международным законодательством. Они могут делать это: через пересмотр внутреннего гражданского законодательства и обеспечения его соответствия международным стандартам; через поддержку присоединения к Конвенциями 1954 и 1961 года; и через призыв к сокращению или искоренению безгражданства, а также к разрешению ситуаций безгражданства.

На что должны обращать внимание парламентарии при пересмотре внутреннего законодательства, касающегося безгражданства?

- Пересмотреть соответствующие международные или региональные договоры, участниками которых является государство. Пересмотреть договоры, конвенции и декларации, на которые государство ссылается во внутреннем законодательстве, это поможет в интерпретации внутренней правовой системы.
- Поскольку многие государства включают положения, касающиеся вопроса гражданства, в различные правовые инструменты, должны быть пересмотрены конституция, акты о гражданстве, постановления, а также все источники внутреннего законодательства, которые могут пояснить законы государства, а также их прочтение.
- Должны быть пересмотрены двусторонние и многосторонние соглашения, принятые в случае правопреемства государства.
- При пересмотре внутренней правовой системы должно быть определено, принимает ли государство меры по внедрению и систематическому использованию гарантий предотвращения безгражданства, являющегося результатом лишения, отказа и утраты гражданства.

При пересмотре внутренней правовой системы, должны быть найдены ответы на следующие вопросы:

По получению гражданства

- Могут ли дети получать гражданство матери, особенно в случае, когда у отца нет гражданства, отец неизвестен или не может передать свое гражданство?
- Предоставляет ли внутреннее законодательство государства возможность получения гражданства детям, рожденным на его территории, если в противном случае они останутся без гражданства?
- Применяется ли в законодательстве принцип недопущения дискриминации?
- Если государство образовалось в результате правопреемства, учитываются ли следующие факты при принятии решения о предоставлении гражданства: проживание лица на территории на момент правопреемства, его право выбора, а также территориальное происхождение?

По утрате и лишению гражданства

- Принимают ли положения, касающиеся изменения гражданства после смены гражданского состояния или другого социального статуса, меры по предотвращению безгражданства?
- Каким образом утрачивается гражданство? Предусмотрено ли предотвращение безгражданства?
- Является ли отказ от гражданства условным до получения или гарантии получения другого гражданства?

- Изменяет ли подача заявления на натурализацию в другом государстве гражданский статус лица, если оно не получило гарантий получения другого гражданства?
- В случаях, где предусмотрено лишение гражданства, четко ли определены основания для этого? Может ли лишение гражданства приводить к безгражданству? Присутствуют ли процессуальные гарантии?

По **восстановлению** гражданства

- Упрощена ли процедура восстановления гражданства для бывших граждан, которые легально обычно проживают на территории государства?
- Может ли быть восстановлено предыдущее гражданство для лица, которое утратило его из-за смены гражданского состояния или другого статуса? Если да, будет ли это сделано автоматически или лицо должно подать для этого заявление, будучи без гражданства? Имеются ли процессуальные гарантии?

По **натурализации**

- В случае подаче иностранцем заявления на натурализацию, необходим ли ему официальный отказ от предыдущего гражданства? Будет ли гарантия утраты предыдущего гражданства в случае получения нового достаточной в таком случае?
- Четко ли определен процесс натурализации и требования к нему?
- Имеются ли административные практики, такие как затяжной процесс, излишне высокие сборы, требования документов, которые заявитель не может предоставить и/или короткие конечные сроки, которые могут привести к образованию безгражданства?

По **получению документов, удостоверяющих личность и гражданство**

- Каковы административные процедуры для регистрации рождения? Применяются ли они на практике? Если ли конечный срок для регистрации рождения, может ли оно быть зарегистрировано позже?
- Имеются ли административные практики, такие как затяжной процесс, излишне высокие сборы, требования документов, которые заявитель не может предоставить и/или короткие конечные сроки, которые могут приводить к трудностям в получении доказательств гражданства?

Почему государства должны присоединяться к Конвенциям 1954 и 1961 года?

На национальном уровне присоединение к Конвенциям 1954 и 1961 года по безгражданству:

- это путь к проявлению заинтересованности в обращении с лицами без гражданства в соответствии с признанными в международном масштабе гуманитарными стандартами и стандартами по правам человека, включая право на гражданство;
- обеспечивает доступ лицам без гражданства к защите, предоставляемой государством, а также безопасности и сохранению достоинства;
- предоставляет основу для идентификации лиц без гражданства на территории государств, а также обеспечивает их правами, также через выдачу документов, удостоверяющих личность и проездных документов;

- позволяет государствам устранять недочеты, которые образуются из-за применения разных подходов к получению гражданства по всему миру через признание общих мер предосторожности во избежание безгражданства, не ущемляя права государств на регламентацию законов о гражданстве; и
- повышает безопасность и стабильность, не допуская исключения и социальной изоляции апатридов.

На международном уровне присоединение к Конвенциям 1954 и 1961 года, касающимся безгражданства:

- демонстрирует заинтересованность в сотрудничестве с международным сообществом в сокращении и искоренении безгражданства;
- пропагандирует признание международного правового статуса «лица без гражданства», а также общей международной системы по защите, тем самым повышая прозрачность и предсказуемость реакции государств на безгражданство;
- улучшает международные отношения и стабильность;
- помогает предотвратить перемещение, устраняя его причины;
- помогает УВКБ ООН укрепить международную поддержку в соблюдении принципов, указанных в Конвенциях; и
- помогает разрешить споры, касающиеся гражданства.

Каким образом государства присоединяются к Конвенциям?

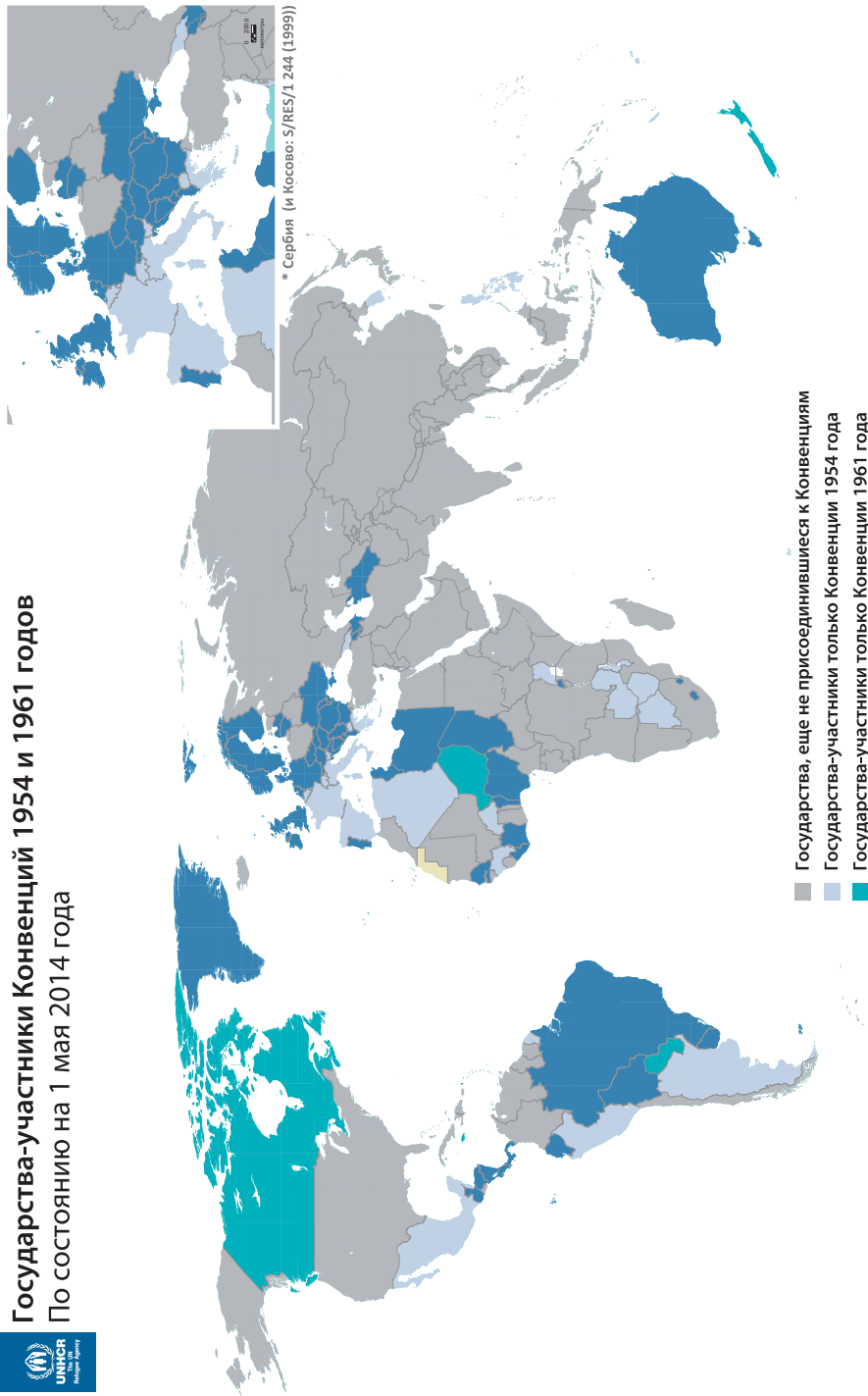
Государства могут присоединиться к Конвенции 1954 года и/или Конвенции 1961 года в любое время, предоставив типовой документ для присоединения Генеральному Секретарю ООН. Документ для присоединения должен быть подписан главой государства или правительства или Министром иностранных дел, а затем быть передан через представителя государства в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке. (Образцы типовых документов для присоединения предоставлены в приложении 3.)

Может ли государство выдвигать оговорки в Конвенции?

Признавая специальные условия, которые могут применяться в отдельных государствах на момент ратификации или присоединения, Конвенции позволяют государствам-участникам выдвигать оговорки в некоторые положения Конвенций, кроме тех положений, которые считаются фундаментальными первоначальными государствами-участниками:

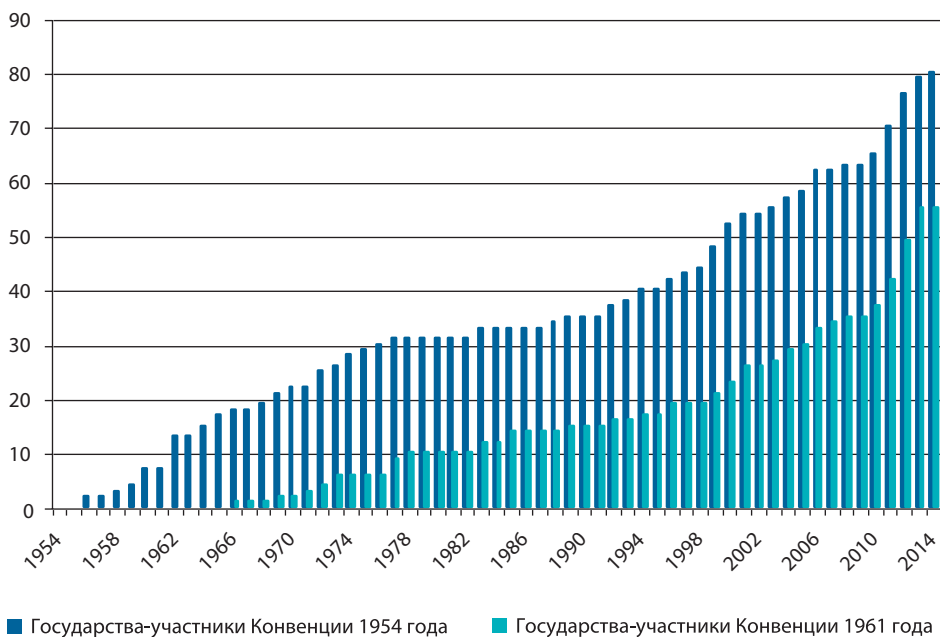
- Конвенция 1954 года: разрешено выдвигать оговорки, кроме Статей 1 (пункты дефиниции/ исключения), 3 (недискриминация), 4 (свобода вероисповедания), 16(1) (доступ к судам), и от 33 до 42 (заключительные положения).
- Конвенция 1961 года: разрешено выдвигать оговорки только в Статье 11 (агентство), 14 (разрешение разногласий в Международном суде справедливости) или 15 (территории, за которые государства-участники несут ответственность).

Государства-участники Конвенций 1954 и 1961 годов По состоянию на 1 мая 2014 года



- Государства, еще не присоединившиеся к Конвенциям
- Государства-участники только Конвенции 1954 года
- Государства-участники только Конвенции 1961 года
- Государства, присоединившиеся к Конвенциям 1954 и 1961 годов

Рост количества присоединений к Конвенциям 1954 и 1961



Каким образом парламентарии обеспечивают эффективное применение положений Конвенций?

В большинстве государств внутреннее законодательство должно быть принято таким образом, чтобы позволить эффективно применять положения Конвенций по безгражданству. УВКБ ООН предлагает компетентные рекомендации государствам для обеспечения того, чтобы правовые традиции и источники определенных государств были приспособлены для выполнения международных обязательств.

Какие шаги могут предпринять парламентарии для призыва своих государств к присоединению к Конвенциям?

- Определить, является ли государство участником одной или обеих Конвенций.
- Если государство еще не присоединилось к данным инструментам, рассмотреть вопрос об устном или письменном обращении к правительству или выдвигании личного законопроекта.
- Если вопрос о ратификации или присоединении был выдвинут перед парламентом, после рассмотрения необходимых сведений проголосовать по вопросу присоединения.
- Если правительство не сумело вынести вопрос на рассмотрение парламента в течение определенного времени, необходимо запросить у парламента объяснения и призвать без замедления начать процесс ратификации/вступления.

- Если государство является одним из немногих государств, присоединившихся к обеим Конвенциям, однако отложило процесс ратификации, необходимо использовать парламентские процедуры по выяснению причин задержки и призвать парламентариев ускорить его. Для подачи решения по данному вопросу можно использовать свое право на законодательную инициативу.
- В случае если правительство выступает против ратификации/присоединения, необходимо в деталях выяснить причину этого. При необходимости нужно устранить сомнения и непонимание с использованием для этого всей доступной политической системы. Необходимо выступать в защиту ратификации/присоединения и устранить причины, мешающие этому.
- Если вы являетесь парламентарием государства, образованного путем распада или разделения другого государства, договоры, участниками которых является государство-правопредшественник, не являются автоматически обязательными к выполнению для государства-правопреемника. Подобные государства могут присоединиться к данным обязательствам в качестве новых государств или выразить намерение не становиться участниками договоров, заключенных государством-правопредшественником.
- После ратификации/присоединения к Конвенциям, касающимся безгражданства, необходимо принять меры для принятия парламентом внутреннего законодательства, соответствующего положениям, которые содержатся в Конвенциях. Необходимо использовать парламентские процедуры для обеспечения создания законодательства или внесения в него поправок в течение определенного количества времени.
- Если правительство направило парламенту запрос на ратификацию/присоединение, сопровождающееся ограничениями к применению договора, возражениями или декларациями о понимании, которые по мнению парламентариев не имеют под собой основания, необходимо выразить общий интерес, преобладающий над узкими или обстоятельными интересами.
- Если у выраженных правительством ограничений к применению договора, возражений или декларациями о понимании кончился срок действия, необходимо использовать парламентские процедуры для запроса о намерениях правительства, а также предпринять действия с целью устранения любых ограничений.
- В случае необходимости получения консультации по вопросу ратификации/присоединения и/или составления внутреннего законодательства, соответствующего принципам Конвенций, касающихся безгражданства, можно связаться с офисом УВКБ ООН, находящимся в вашей стране или офисом, ответственным за нее.

Каким образом парламентарии могут поднимать уровень осведомленности о безгражданстве?

Как лица, ответственные за создание внутреннего законодательства, парламентарии имеют отличную возможность для пропаганды сокращения или искоренения безгражданства, а также предоставления защиты лицам без гражданства. Парламентарии не только должны призывать свои государства к принятию законов, соответствующих международным стандартам, но и также получать поддержку избирателей. Только при полном понимании обществом проблемы безгражданства, оно будет оказывать поддержку усилиям парламентариев в ее разрешении.

Парламентарии могут повышать уровень осведомленности о безгражданстве среди населения, рассказывая о нем, а также о важности наличия продуманного законодательства, выпуская статьи в газетах о необходимости искоренения безгражданства, путем проведения работы с НПО и прочими общественными организациями, оказывающими помощь лицам без гражданства, а также, если это возможно, выступая за ускоренное разрешение существующих затяжных проблем безгражданства.

Парламентарии могут разрешить проблемы безгражданства путем пропаганды прав меньшинств, а также призыва прочих групп к тому, чтобы они стали частью населения государства. Она также может быть разрешена путем усиления диалога между сообществами, что приведет к принятию данных лиц в качестве граждан.

Что могут предпринять парламентарии для призыва к международному сотрудничеству по данному вопросу?

В данном вопросе международное сотрудничество очень важно для сокращения случаев возникновения безгражданства по всему миру. Парламентарии должны принимать меры для полного участия своих государств во всех международных усилиях по сокращению или искоренению безгражданства, а также разрешению существующих отдельных ситуаций безгражданства.

Парламентарии также могут приглашать парламентариев соседних государств для проведения регионального пересмотра своего гражданского законодательства. Согласование гражданских законов среди государств является отличным путем для сокращения возникновения ситуаций безгражданства.

Приложение 1

Государства-участники Конвенции 1954 года о статусе апатридов

Дата вступления в силу: 6 июня 1960 года

Общее количество государств-участников (на 1 мая 2014 года): 80

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Албания		23 июня 2003 года (П)
Алжир		15 июля 1964 года (П)
Антигуа и Барбуда		25 октября 1988 года (ПРВ)
Аргентина		01 июня 1972 года (П)
Армения		18 мая 1994 года (П)
Австралия		13 декабря 1973 года (П)
Австрия		08 февраля 2008 года (П)
Азербайджан		16 августа 1996 года (П)
Барбадос		06 марта 1972 года (ПРВ)
Бельгия	28 сентября 1954 года	27 мая 1960 года (Р)
Белиз		14 сентября 2006 года (П)
Бенин		08 декабря 2011 года (П)
Боливия		06 октября 1983 года (П)
Босния и Герцеговина		01 сентября 1993 года (ПРВ)
Ботсвана		25 февраля 1969 года (ПРВ)
Бразилия	28 сентября 1954 года	13 августа 1996 года (Р)
Болгария		22 марта 2012 года (П)
Буркина Фасо		01 мая 2012 года (П)
Чад		12 августа 1990 года (П)
Китай (совместно с Гонг-Конгом)*		
Коста-Рика	28 сентября 1954 года	02 ноября 1977 года (Р)
Кот Д'Ивуар		03 октября 2013 года (П)
Хорватия		12 октября 1992 года (ПРВ)

* После возобновления осуществления власти над Гонг-Конгом Китай уведомил Генерального Секретаря, что ответственность за международные права и обязанности Гонг-Конга, касающиеся положений Конвенции, будут осуществляться правительством Китайской Народной Республики.

Государства-участники Конвенции 1954 года о статусе апатридов (продолжение)

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Чехия		19 июля 2004 года (П)
Дания	28 сентября 1954 года	17 января 1956 года (Р)
Эквадор	28 сентября 1954 года	02 октября 1970 года (Р)
Фиджи		12 июня 1972 года (ПРВ)
Финляндия		10 октября 1968 года (П)
Франция	12 января 1955 года	08 марта 1960 года (Р)
Грузия		23 декабря 2011 года (П)
Германия	28 сентября 1954 года	26 октября 1976 года (Р)
Греция		04 ноября 1975 года (П)
Гватемала	28 сентября 1954 года	28 ноября 2000 года (Р)
Гвинея		21 марта 1962 года (П)
Гондурас	28 сентября 1954 года	01 октября 2012 года (Р)
Венгрия		21 ноября 2001 года (П)
Ирландия		17 декабря 1962 года (П)
Израиль	01 октября 1954 года	23 декабря 1958 года
Италия	20 октября 1954 года	03 декабря 1962 года
Кирибати		29 ноября 1983 года (ПРВ)
Республика Корея		22 августа 1962 года (П)
Латвия		05 ноября 1999 (П)
Лесото		04 ноября 1974 года (ПРВ)
Либерия		11 сентября 1964 года (П)
Ливия		16 мая 1989 года (П)
Лихтенштейн	28 сентября 1954 года	25 сентября 2009 года (Р)
Литва		07 февраля 2000 года (П)
Люксембург	28 октября 1955 года	27 июня 1960 года (Р)
Македония		18 января 1994 года (ПРВ)
Малави		07 октября 2009 года (П)
Мексика		07 июня 2000 года (П)
Республика Молдова		19 апреля 2012 года (П)

Государства-участники Конвенции 1954 года о статусе апатридов (продолжение)

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Черногория		23 октября 2006 года (ПРВ)
Нидерланды	28 сентября 1954 года	12 апреля 1962 года (Р)
Никарагуа		15 июля 2013 года (П)
Нигерия		20 сентября 2011 года (П)
Норвегия	28 сентября 1954 года	19 ноября 1956 года (Р)
Панама		02 июня 2011 года (П)
Перу		23 января 2014 года (П)
Филиппины	22 июня 1955 года	22 сентября 2011 года (Р)
Португалия		01 октября 2012 года (П)
Румыния		27 января 2006 года (П)
Руанда		04 октября 2006 года (П)
Сенегал		21 сентября 2005 года (П)
Сербия		12 марта 2001 года (ПРВ)
Словакия		03 апреля 2000 года (П)
Словения		06 июля 1992 года (ПРВ)
Испания		12 мая 1997 года (П)
Сент-Винсент и Гренадины		27 апреля 1999 года (ПРВ)
Свазиленд		16 ноября 1999 года (П)
Швеция	28 сентября 1954 года	02 апреля 1965 года (Р)
Швейцария	28 сентября 1954 года	03 июля 1972 года (Р)
Тринидад и Тобаго		11 апреля 1966 года (П)
Тунис		29 июля 1969 года (П)
Туркменистан		07 декабря 2011 года (П)
Уганда		15 апреля 1965 года (П)
Украина		25 марта 2013 года (П)
Соединенное Королевство	28 сентября 1954 года	16 апреля 1959 года (Р)
Уругвай		02 апреля 2004 года (П)
Замбия		01 ноября 1974 года (ПРВ)
Зимбабве		01 декабря 1998 года (ПРВ)

**Государства, подписавшие, но не ратифицировавшие Конвенцию 1954 года
о статусе апатридов**

Государство	Дата подписания
Колумбия	30 декабря 1954 года
Сальвадор	28 сентября 1954 года
Ватикан	28 сентября 1954 года

Приложение 2

Государства-участники Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

Дата вступления в силу: 13 декабря 1975 года

Общее количество государств-участников (на 1 мая 2014 года): 55

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Албания		09 июля 2003 года (П)
Армения		18 мая 1994 года (П)
Австралия		13 декабря 1973 года (П)
Австрия		22 сентября 1972 года (П)
Азербайджан		16 августа 1996 года (П)
Бенин		08 декабря 2011 года (П)
Боливия		06 октября 1983 года (П)
Босния и Герцеговина		13 декабря 1996 года (П)
Бразилия		25 октября 2007 года (П)
Болгария		22 марта 2012 года (П)
Канада		17 июля 1978 года (П)
Чад		12 августа 1999 года (П)
Коста-Рика		02 ноября 1977 года (П)
Кот Д'Ивуар		03 октября 2012 года (П)
Хорватия		22 сентября 2011 года (П)
Чехия		19 декабря 2001 года (П)
Дания		11 июля 1977 года (П)
Эквадор		24 сентября 2012 года (П)
Финляндия		07 августа 2008 года (П)
Германия		31 августа 1977 года (П)
Гватемала		19 июля 2001 года (П)
Гондурас		18 декабря 2012 года (П)
Венгрия		12 мая 2009 года (П)

**Государства-участники Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства
(продолжение)**

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Ирландия		18 января 1973 года (П)
Ямайка		09 января 2013 года (П)
Кирибати		29 ноября 1983 года (ПРВ)
Латвия		14 апреля 1992 года (П)
Лесото		24 сентября 2004 года (П)
Либерия		22 сентября 2004 года (П)
Ливия		16 мая 1989 года (П)
Лихтенштейн		25 сентября 2009 года (П)
Литва		22 июля 2013 года (П)
Республика Молдова		19 апреля 2012 года (П)
Черногория		05 декабря 2013 года (П)
Нидерланды	30 августа 1961 года	13 мая 1985 года (Р)
Новая Зеландия		20 сентября 2006 года (П)
Никарагуа		29 июля 2013 года (П)
Нигер		17 июня 1985 года (П)
Нигерия		20 сентября 2011 года (П)
Норвегия		11 августа 1971 года (П)
Панама		02 июня 2011 года (П)
Парагвай		06 июня 2012 года (П)
Португалия		01 октября 2012 года (П)
Румыния		27 января 2006 года (П)
Руанда		04 октября 2006 года (П)
Сенегал		21 сентября 2005 года (П)
Сербия		07 декабря 2011 года (П)
Словакия		03 апреля 2000 года (П)
Свазиленд		16 ноября 1999 года (П)

Государства-участники Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства (продолжение)

Государство	Дата подписания	Ратификация (Р), присоединение (П), правопреемство (ПРВ)
Швеция		19 февраля 1969 года (П)
Тунис		12 мая 2000 года (П)
Туркменистан		29 августа 2012 года (П)
Украина		25 марта 2013 года (П)
Соединенное Королевство	30 августа 1961 года	29 марта 1966 года (Р)
Уругвай		21 сентября 2001 года (П)

Государства, подписавшие, но не ратифицировавшие Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства

Государство	Дата подписания
Доминиканская Республика	05 декабря 1961 года
Франция	31 мая 1962 года
Израиль	30 августа 1961 года

Приложение 3

Образец типового документа для присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов

В СВЯЗИ С ТЕМ ЧТО Конвенция о статусе апатридов была принята Полномочной конференцией двадцать восьмого сентября тысяча девятьсот пятьдесят четвертого года и она открыта для присоединения в соответствии со Статьей 35 соответственно;

и В СВЯЗИ С ТЕМ ЧТО раздел 4 вышеупомянутой Статьи 35 гласит, что присоединение в Конвенции должно осуществляться посредством предоставления документа Генеральному Секретарю Организации Объединенных наций;

ТО С УЧЕТОМ ВЫШЕИЗЛОЖЕННОГО, нижеподписавшиеся [Титул Главы государства, Главы правительства или Министра иностранных дел] данным уведомляют о присоединении [наименование государства];

Настоящий документ скреплен моей собственноручной подписью _____

день _____ месяц _____ две тысячи _____ года.

[Печать государственного учреждения и подпись должностного лица, при необходимости]

[Подпись Главы государства, Главы Правительства или Министра иностранных дел]

**Образец типового документа для присоединения к Конвенции 1961 года
о сокращении безгражданства**

В СВЯЗИ С ТЕМ ЧТО Конвенция о сокращении безгражданства была принята Полномочной конференцией тридцатого августа тысяча девятьсот шестьдесят первого года и она открыта для присоединения в соответствии со Статьей 16 соответственно;

и В СВЯЗИ С ТЕМ ЧТО раздел 4 вышеупомянутой Статьи 16 гласит, что присоединение в Конвенции должно осуществляться посредством предоставления документа Генеральному Секретарю Организации Объединенных наций;

ТО С УЧЕТОМ ВЫШЕИЗЛОЖЕННОГО, нижеподписавшиеся [Титул Главы государства, Главы правительства или Министра иностранных дел] данным уведомляют о присоединении [наименование государства];

Настоящий документ скреплен моей собственноручной подписью _____
день _____ месяц _____ две тысячи _____ года.

[Печать государственного учреждения и подпись должностного лица, при необходимости]

[Подпись Главы государства, Главы Правительства или Министра иностранных дел]

Краткая информация о МПС и УВКБ ООН

Межпарламентский союз

Межпарламентский союз является глобальной организацией национальных парламентов. Мы работаем для поддержания мира и внедрения позитивных демократических изменений через политический диалог и конкретные действия. Являясь единственной международной организацией, объединившей национальные парламенты, мы пропагандируем демократию и мир через наше уникальное парламентское участие.

Наша работа над укреплением возможности парламентов представлять их демократический мандат через представительские полномочия, прозрачность, ответственность и эффективность лежит в основе гендерного равенства, прав человека, развития и мира и международной безопасности.

Мы часто сотрудничаем с нашими партнерами, включая Организацию Объединенных наций и ее специализированные агентства для принятия мер по наличию у парламентов самой последней и практической информации по вопросам, которые они должны решать на национальном уровне.

Охват постоянно меняющегося сообщества из 47 000 парламентариев по всему миру является ключевым моментом любых усилий по информированию об изменениях в политике и законодательстве. МПС является независимым, самоуправляющимся органом, спонсирующимся в основном его членами. Основанный в 1989 году, включающий на момент основания 164 национальных парламента в качестве участников и 10 региональных парламентских органов в качестве ассоциированных членов в 2014 году, МПС до сих пор расширяется, отражая глобальное требование демократии.

УВКБ ООН

УВКБ ООН уполномочено вести и координировать международные действия по защите беженцев и разрешению проблемы беженцев по всему миру. УВКБ ООН стремится принимать меры для того, чтобы каждый мог пользоваться правом на поиск убежища и его получение в другом государстве или добровольное возвращение на родину. Помогая беженцам в возвращении на родину или обустройстве в другом государстве, УВКБ ООН пытается найти долгосрочные решения их тяжелого положения.

Исполнительный Комитет УВКБ ООН и Генеральная Ассамблея ООН также уполномочили УВКБ ООН помогать лицам без гражданства, а также лицам, перемещенным внутри страны.

УВКБ ООН принимает меры по сокращению случаев внутреннего перемещения, призывая государства и организации к созданию условий, которые способствуют защите прав человека и мирному разрешению споров.

Организация предлагает защиту и помощь беженцам, а также прочим лицам в справедливой манере, основываясь на их нуждах, не проявляя дискриминации по расовому признаку, цвету кожи, религиозному признаку, политической принадлежности или половому признаку. УВКБ ООН привержено принципу участия и оказывает беженцам консультации по всем вопросам, касающимся их жизни. УВКБ ООН работает в партнерстве с правительствами, региональными организациями, а также международными и неправительственными организациями.

© Межпарламентский союз, 2014 год

Издано Межпарламентским союзом совместно
с Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев

Все права защищены. Ни одна часть данного документа не может быть воспроизведена, сохранена в системе автоматического поиска, или передана какими-либо средствами - электронными, механическими, путем создания фотокопий, записей или любыми другими - без предварительного разрешения Межпарламентского союза или Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

Данная публикация распространяется только при условии, что она не будет передана взаймы, продана, выдана, или распространена другим любым другим способом без предварительного соглашения издателя в любом переплете или обложке, кроме тех, в которых она напечатана, и при вышеупомянутом условии, налагающемся на любого последующего издателя.

ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU)

Фото на обложке:

Недавнее присоединение Кот Д'Ивуара к Конвенциям о безгражданстве, а также реформирование законов о гражданстве государства означает, что тысячи лиц без гражданства, включая многих детей этой деревни, получают возможность получить гражданство этого государства, а также все соответствующие выгоды.



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

Телефон: +41 22 919 41 50

Факс: +41 22 919 41 60

Адрес эл.почты: postbox@ipu.org

Адрес штаб-квартиры:

Chemin du Pommier 5

Case Postale 330

1218 Le Grand-Saconnex

Женева – Швейцария

www.ipu.org



Телефон: +41 22 739 81 11

Факс: +41 22 739 73 77

Адрес штаб-квартиры:

Case Postale 2500

CH-1211 Geneve 2 Depot

Швейцария

www.unhcr.org