

Комментарии УВКБ ООН в отношении предлагаемых изменений в Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» от 1 августа 2002 года N 136-З

(Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»)

I. Введение

1. УВКБ ООН предлагает данные комментарии будучи агентством, на которое Генеральной Ассамблей ООН возложен глобальный мандат по обеспечению защиты лиц без гражданства во всем мире и участию в предотвращении и сокращении безгражданства. Генеральная Ассамблея отдельно запросила УВКБ ООН «предоставлять заинтересованным государствам технические и консультативные услуги, связанные с подготовкой и осуществлением законодательства о гражданстве»¹. Она также возложила на УВКБ ООН конкретную роль, предусмотренную в статье 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 года)².
2. Кроме того, Исполнительный комитет УВКБ ООН просил УВКБ ООН предпринять «целенаправленную деятельность в поддержку выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и для дальнейшей защиты лиц без гражданства»³. Кроме того, Исполнительный комитет УВКБ ООН запросил УВКБ ООН предоставить технические консультации в отношении законодательства, связанного с гражданством, и другого соответствующего законодательства с целью обеспечения принятия и реализации гарантий, соответствующих основополагающим принципам международного права, для предотвращения возникновения новых случаев безгражданства, которое является результатом произвольного отказа или лишения гражданства⁴.
3. Таким образом, УВКБ ООН имеет прямой интерес к национальному законодательству стран, влияющему на предотвращение или сокращение безгражданства, включая реализацию гарантий, содержащихся в международных договорах в сфере права прав человека. Компетенция УВКБ ООН в сфере безгражданства также распространяется на страны, которые не являются участницами Конвенций ООН по вопросам безгражданства.

¹ Резолюция ГА ООН A/RES/50/152 от 21 декабря 1995 года. Последняя вводит в силу Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН No. No. 78 (XLVI) – 1995, Предотвращение и сокращение безгражданства и защита лиц без гражданства, ссылка (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c443f.html>

² Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о сокращении безгражданства, 30 августа 1961 года, ООН, Серия договоров, том 989, стр. 175, ссылка (английский): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

³ Верховный Комиссар ООН по делам беженцев, Заключение о международной защите, 5 октября 2001 года, No. 90 (LII) – 2001, абзац (q), ссылки (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bd3e3024.html>, (русский): <https://www.refworld.org.ru/docid/52454ab24.html>; Общее заключение по вопросу международной защиты, 10 октября 2003 года, No. 95 (LIV) – 2003, абзац (y), ссылки (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93aede7.html>, (русский): <https://www.refworld.org.ru/docid/52454f884.html>; Общее заключение по вопросу международной защиты, 8 октября 2004 года, No. 99 (LV) – 2004, абзац (aa), ссылки (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41750ef74.html>, (русский): <https://www.refworld.org.ru/docid/524552a94.html>; Общее заключение по вопросу международной защиты, 7 октября 2005 года, No. 102 (LVI) – 2005, абзац (y), ссылки (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43575ce3e.html>, (русский): <https://www.refworld.org.ru/docid/524007dc4.html>; Заключение об идентификации, предотвращении и сокращении безгражданства и защите лиц без гражданства, 6 октября 2006 года, No. 106 (LVII) – 2006, абзацы (f), (h), (i), (j) и (t), ссылки (английский): <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453497302.html>, (русский): <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?docid=524034e94>.

⁴ Исполнительный комитет УВКБ ООН и его заключение по поводу идентификации, предотвращению и сокращению безгражданства и защите лиц без гражданства No. 106 (LVII) от 6 октября 2006 года, абзацы (i) и (j).

4. Надзорная роль УВКБ ООН частично реализуется путем издания руководящих принципов толкования значения положений и терминов, содержащихся в международных документах, касающихся безгражданства, в частности в Конвенции 1954 года о статусе апатридов (Конвенция 1954 года)⁵ и Конвенции 1961 года. Такие руководящие принципы включены, в частности, в Руководство УВКБ ООН по защите лиц без гражданства (Руководство УВКБ ООН)⁶ и Руководящие принципы по вопросам безгражданства №5: Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства (Руководящие принципы по безгражданству №5)⁷, которые служат основой для настоящих комментариев.
5. УВКБ ООН приветствует усилия Республики Беларусь по решению вопросов, связанных с безгражданством, которые привели к сокращению числа лиц без гражданства в Республике Беларусь, в основном за счет натурализации. УВКБ ООН также ценит свое давнее сотрудничество по проблеме безгражданства с Правительством Республики Беларусь, в том числе в рамках правовой помощи, оказываемой лицам без гражданства, которая поддерживает усилия по приобретению ими гражданства Республики Беларусь или получению разрешений на постоянное проживание, облегчая тем самым их доступ к натурализации в соответствии с поправками к Закону «О гражданстве», принятыми в 2020 году.
6. УВКБ ООН предлагает следующие комментарии, чтобы помочь Правительству Республики Беларусь обеспечить соответствие законодательства о гражданстве нормам международного права. УВКБ ООН готово обсудить эти замечания с Правительством Республики Беларусь

II. Комментарии по поводу предлагаемых изменений Закона «О гражданстве»

7. В 2020 году УВКБ ООН представило комментарии к поправками в Закон «О гражданстве Республики Беларусь» (Закон «О гражданстве») в отношении приобретения гражданства по рождению, лишения гражданства и отмены предыдущего решения о приобретении или прекращении гражданства⁸.
8. УВКБ ООН отмечает, что Закон Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь» был принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в двух чтениях 14 декабря 2022 года⁹.
9. УВКБ ООН отмечает, что текущее предложение по изменению законодательства приведет к дальнейшему расширению оснований для лишения гражданства, включив граждан Республики Беларусь (по рождению), осужденных судом Республики Беларусь за участие в экстремистской деятельности или причинение тяжкого вреда интересам Республики Беларусь, если такое лицо находится за пределами Республики Беларусь. Предлагаемая статья 19 предусматривает, что «*гражданство Республики Беларусь лица,*

⁵ Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о статусе апатридов, 28 сентября 1954 года, ООН, Серия договоров, том 360, стр. 117, ссылка (английский): <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

⁶ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Руководство по защите лиц без гражданства, 30 июня 2014 года, ссылка (английский): <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>, (русский): <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0ac4>.

⁷ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Руководящие принципы по вопросам безгражданства №5: Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, май 2020 года, HCR/GS/20/05, ссылка (английский): <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>, (русский): <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=608910097>.

⁸ <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2022062001>

⁹ <http://www.house.gov.by/ru/news-ru/view/14-dekabnja-goda-na-zasedanii-palaty-predstavitelej-deputatskij-korpus-rassmotrel-shest-zakonoproektov-64823-2022>

достигшего 18-летнего возраста, приобретенное таким лицом по основаниям, предусмотренным статьями 13, 25, 27 настоящего Закона, а также в соответствии с пунктом 1) статьи 2, статьями 9 - 12, 24 и 26 Закона Республики Беларусь от 18 октября 1991 года № 1181-XII «О гражданстве Республики Беларусь» может быть утрачено в связи с наличием вступившего в законную силу приговора суда Республики Беларусь, подтверждающего участие этого лица в экстремистской деятельности или причинение им тяжкого вреда интересам Республики Беларусь, – если такое лицо находится за пределами Республики Беларусь».

10. Кроме того, часть первую статьи 19 (Утрата гражданства Республики Беларусь) предлагается изменить, удалив следующее положение: *«при отсутствии оснований, предусмотренных статьей 20 настоящего Закона».*
11. Кроме того, предлагаемые изменения устраняют гарантии в связи с утратой гражданства – в случае отсутствия у лица другого гражданства или гарантий его приобретения – в отношении вышеуказанных лиц (статья 20) вследствие следующей предлагаемой формулировки: *«Прекращение гражданства Республики Беларусь не допускается, если гражданин Республики Беларусь: является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу о преступлении, совершенном на территории Республики Беларусь, либо осужден в Республике Беларусь за совершение преступления, за исключением осужденных без назначения наказания или к наказанию в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; имеет задолженность по налогам или иные неисполненные обязательства перед Республикой Беларусь, ее административно-территориальными единицами, юридическими и физическими лицами; не имеет иного гражданства или гарантии его приобретения. Положения части первой настоящей статьи не распространяются на случаи утраты гражданства Республики Беларусь по основаниям, предусмотренным частями второй и третьей статьи 19 настоящего Закона».*
12. УВКБ ООН обеспокоено тем, что применение пересмотренных статей Закона «О гражданстве», расширяющих правовые основания для лишения гражданства и одновременно исключаящих определенные категории лиц из гарантий в отношении безгражданства, предусмотренной в статье 20, может привести к возникновению новых случаев безгражданства.
13. Согласно статье 8 Конвенции 1961 года, лишение гражданства, которое привело бы к безгражданству, строго ограничено. Статья 8(1) Конвенции 1961 года предусматривает, что *«Договаривающееся Государство не должно лишать никакое лицо его гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом».* Как отражено в Руководящих принципах по безгражданству №5, *«это – общее правило. Для применения этого правила, Договаривающееся государство должно сначала определить и понять, приведет ли каждое из потенциальных его действий по лишению гражданства к безгражданству. Если действие по лишению приведет к безгражданству, тогда Договаривающееся Государство может приступить к его осуществлению только в том случае, если применяется одно из исключений из общего правила, изложенного в пунктах 2 и 3 статьи 8»*¹⁰. Таким образом, выполнение Договаривающимся Государством своих обязательств по Конвенции 1961 года в

¹⁰ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Руководящие принципы по вопросам безгражданства №5: Утрата и лишение гражданства в соответствии со статьями 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, май 2020 года, HCR/GS/20/05, ссылка (английский): <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>, (русский): <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=608910097>.

обязательном порядке требует проведения оценки Договаривающимся Государством вопроса о безгражданстве, прежде чем лишать человека гражданства¹¹.

14. Кроме того, статья 8(3)(а)(ii) Конвенции 1961 года допускает лишение гражданства, если лицо *«ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого Государства»*. Это положение устанавливает очень высокий порог для лишения гражданства, приводящего к безгражданству. Поведение лица должно угрожать основам и организации государства, гражданство которого оно имеет; оно должно обладать способностью негативно влиять на страну своего гражданства. Термин «жизненные интересы» следует толковать как устанавливающий более высокий порог по сравнению с преступлениями против «национальных интересов»¹².
15. Кроме того, с учетом наличия ограниченных исключений из общего запрета на возникновение безгражданства в результате утраты или лишения гражданства, изложенных в Конвенции 1961 года, государства должны обеспечить наличие гарантий против безгражданства в национальном законодательстве везде, где они предусматривают лишение гражданства. Оценка государством того, имеет ли лицо второе гражданство, должна проводиться в момент принятия государством решения о лишении этого лица гражданства¹³.

III. Заключительные рекомендации

16. В целях отражения общего принципа недопущения безгражданства, предусмотренного статьёй 8 конвенции 1961 года, УВКБ ООН рекомендует внести изменения часть 3 статьи 19 Закона «О гражданстве» таким образом, чтобы в ней прямо подчеркивается очень высокий порог, применяемый для лишения гражданства Республики Беларусь, в соответствии со статьёй 8(3)(а)(ii) Конвенции 1961 года.
17. Кроме того, УВКБ ООН рекомендует оставить без изменений часть первую статьи 19, согласно которой основные гарантии против безгражданства, предусмотренные абзацем четвертым части первой статьи 20, сохраняются для лиц, не имеющих никакого другого гражданства или гарантий его приобретения. По этой же причине УВКБ ООН также рекомендует воздержаться от внесения поправок в часть вторую статьи 20, которая в предлагаемой редакции не позволяет лицам, подпадающим под положения части третьей статьи 19, пользоваться гарантиями против безгражданства, предусмотренными абзацем четвертым части первой статьи 20.
18. УВКБ ООН по-прежнему готово обсудить эти комментарии с Правительством Республики Беларусь.

*Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь
Декабрь 2022 года*

¹¹ Там же, параграфы 44-45.

¹² Там же, параграфы 61-62.

¹³ Там же, параграфы 61-62.