

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Distr. GENERAL HCR/GS/20/05 май 2020 г. Язык оригинала: английский

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВОПРОСАМ БЕЗГРАЖДАНСТВА №5:

Утрата и лишение гражданства по статьям 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

УВКБ ООН публикует эти Рекомендации в соответствии со своими обязанностями согласно мандату по решению проблемы безгражданства. Эти обязанности изначально предполагали охват только лиц без гражданства из числа беженцев согласно определению, данному в пункте 6(A)(II) Устава УВКБ ООН и статьи 1(A)(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Для выполнения функций, предусмотренных статьями 11 и 20 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, мандат УВКБ ООН был расширен с целью охватить лиц, подпадающих под условия этой Конвенции согласно Резолюциям Генеральной Ассамблеи 3274 (XXIX) от 1974 года и 31/36 от 1976 года. Управлению были поручены обязанности по оказанию помощи лицам без гражданства в соответствии с Заключением №78 Исполнительного комитета, которое было утверждено Генеральной Ассамблеей в Резолюции 50/152 от 1995 года. Впоследствии, в Резолюции 61/137 от 2006 года Генеральная Ассамблея утвердила Заключение Исполнительного комитета №106, в котором оговариваются четыре широких сферы ответственности УВКБ ООН: выявление, предотвращение и сокращение безгражданства и защита лиц без гражданства.

Эти Рекомендации основываются на кратких выводах совещания экспертов по вопросу толкования Конвенции 1961 года о безгражданстве и недопущению безгражданства в результате утраты и лишения гражданства, которое состоялось в Тунисе (Тунис) 31 октября-1 ноября 2013 года («Тунисские выводы»), а также совещания экспертов по изменениям, связанным с лишением гражданства, которое состоялось в Женеве (Швейцария) 5-6 декабря 2018 года. Цель упомянутых совещаний – предоставить рекомендации по толкованию правительствам государств, НПО, практикующим юристам, принимающим решения лицам и работникам судебной системы, а также сотрудникам УВКБ ООН и другим агентствам ООН, задействованным в сфере решения проблемы безгражданства.

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Общие сведения

1. Цель и предмет Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства (Конвенция 1961 года) – предотвращение и сокращение безгражданства, тем самым помочь обеспечить каждому человеку основополагающее право на гражданство¹. В соответствии с этой целью, в Конвенции 1961 года устанавливаются правила приобретения гражданства, отказа от гражданства, утраты и лишения гражданства, направленные на минимизацию безгражданства.

2. В настоящем документе рассматриваются статьи 5-9 Конвенции 1961 года, в которых устанавливаются стандарты допустимости утраты и лишения гражданства Договаривающегося Государства. Статьи 5-7 Конвенции 1961 года касаются утраты гражданства, а статья 8 касается лишения гражданства. В статье 9 категорически запрещается лишение гражданства по определенным дискриминационным основаниям. Договаривающимся Государствам не разрешается делать оговорки к статьям 5-9 Конвенции 1961 года².

3. Хотя не все государства являются участниками Конвенции 1961 года, тем не менее все государства имеют обязательства в отношении утраты и лишения гражданства в соответствии с запретом произвольного лишения гражданства³. Все государства также имеют определенные соответствующие обязательства по международному законодательству о правах человека, как упоминается в Части III настоящего документа.

4. Эти Рекомендации преимущественно предназначены для предоставления помощи государствам, УВКБ ООН и другим субъектам в толковании и применении статей 5-9 Конвенции 1961 года.

B. Общие аспекты, касающиеся толкования Конвенции 1961 года

5. Статьи 5-9 Конвенции 1961 года должны толковаться добросовестно и в соответствии с обычным значением терминов, используемых в их контексте и с учетом цели и предмета Конвенции 1961 года⁴. Если это актуально для

¹ Основополагающее право на гражданство предусмотрено во многочисленных международных правозащитных инструментах, в том числе в статье 15 Всеобщей декларации прав человека. См. ниже пункты 86-90.

² Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства, 989 UNTS 175, (Конвенция 1961 года), статья 17: «При подписании, ратификации или присоединении любое Государство может сделать оговорку к статьям 11, 14 или 15. Никакие другие оговорки к настоящей Конвенции не допускаются».

³ Как будет рассматриваться в Части III настоящего документа, лишение гражданства произвольно если оно не предусмотрено законом; не является наименее жесткой мерой, пропорциональной достижению законной цели; и/или происходит без проведения надлежащего процесса.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров, 1155 UNTS 331, статья 31.

вопросов толкования и применения, отсылка будет делаться к подготовительным материалам или истории составления Конвенции 1961 года, а также к другим международным договорам, в которых содержатся дополнительные или перекликающиеся обязательства с теми, которые содержатся в Конвенции 1961 года. В этих Рекомендациях также излагаются изменения, произошедшие в обычном международном праве, которые имеют значение для толкования Конвенции 1961 года.

6. В отношении толкования простого языка текста Конвенции 1961 года, важно отметить, что Конвенция 1961 года составлялась на пяти официальных языках Организации Объединенных Наций (английский, испанский, китайский, русский и французский) и что все пять языковых версий являются в равной степени аутентичными. Есть некоторые небольшие расхождения в значении в разных языковых версиях, но они решаются путем применения правил толкования международных договоров, и, в частности, путем обращения к значению, которое наилучшим образом гармонирует тексты сообразно цели и предмету международного договора⁵.

7. Положения Конвенции 1961 года необходимо читать и толковать с учетом дополнительных обязательств, которые Договаривающиеся Государства имеют по другим международным договорам, участниками которых они являются⁶, а также тех, которые они имеют в рамках обычного международного права. Сюда относятся изменения касательно основополагающего права человека на гражданство и запрет произвольного лишения гражданства, а также последующие изменения в международном законодательстве о правах человека в целом. Эти вопросы будут рассматриваться далее в Части III.

8. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции 1954 года термин «лицо без гражданства» означает «лицо, которое не рассматривается как гражданин каким-либо государством в силу его закона». Комиссия международного права пришла к заключению, что это определение является частью обычного международного права⁷. Соответственно, когда бы в Конвенции 1961 года и в настоящих Рекомендациях ни использовался термин «лицо без гражданства», актуально именно определение согласно пункту 1 статьи 1 Конвенции 1954 года.

⁵ там же.

⁶ Статья 13 Конвенции 1961 года: «Настоящая Конвенция не должна толковаться в ущерб какому-либо положению, которое больше способствует сокращению безгражданства и содержится или будет содержаться в действующем законе какого-либо Договаривающегося Государства или в какой-либо другой конвенции, международном договоре или соглашении, которые имеют или будут иметь силу для двух или более Договаривающихся Государств».

⁷ Комиссия международного права, *Тексты проектов статей о дипломатической защите, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 2006 год, Том II (Часть вторая), <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>: текст пункта 1 статьи 1 Конвенции 1954 года используется в проектах статей о дипломатической защите с целью предоставления определения термина «лицо без гражданства». Комиссия международного права констатирует в своем комментарии к Проекту статьи 8, что определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года, может «вне всяких сомнений, рассматриваться как приобретенное характер обычной нормы».

С. Определение утраты и лишения гражданства

9. В Конвенции 1961 года выражение «утрата гражданства» в статьях 5-7 обычно используется для того, чтобы описать прекращение гражданства, которое происходит автоматически в силу действия закона (*ex lege*). Термин «лишение» используется в статьях 8 и 9 Конвенции 1961 года для описания ситуаций, когда прекращение гражданства инициируется органами власти государства. В настоящем документе термины «утрата» и «лишение», как правило, используются аналогично тому, как они используются в Конвенции 1961 года, а термин «прекращение гражданства» используется таким образом, что охватывает как утрату, так и лишение гражданства. Необходимо отметить, что разные субъекты могут использовать эти термины взаимозаменяемо, а также что запрет произвольного лишения гражданства охватывает как утрату, так и лишение гражданства, в том числе в тех случаях, когда государство в произвольном порядке препятствует лицу или группе лиц в получении или сохранении гражданства (например, на дискриминационных основаниях)⁸.

Запрет произвольного лишения гражданства также охватывает ситуации, когда отсутствует формальный акт государства, но когда практика его компетентных органов власти явно демонстрирует, что они не рассматривают определенного человека (или группу людей) как гражданина (или граждан), например в тех случаях, когда органы власти постоянно отказывают в выдаче или восстановлении документов без предоставления какого-либо объяснения или оправдания. Конфискация удостоверяющих личность документов и/или высылка с территории в совокупности с заявлением органов власти, что человек не считается гражданином будет также свидетельствовать о лишении гражданства.

II. СТАНДАРТЫ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В КОНВЕНЦИИ 1961 ГОДА О СОКРАЩЕНИИ БЕЗГРАЖДАНСТВА

A. Обзор статей 5-9 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

10. В данной части настоящего документа рассматриваются стандарты, содержащиеся в Конвенции 1961 года в отношении прекращения гражданства. В ней приводятся указания о минимальном содержании этих стандартов, а также предоставляются рекомендации в отношении положительной практики.

11. До момента разработки Конвенции 1961 года широко признавалось, что безгражданство для людей имеет серьезные негативные последствия, которых

⁸ См., например, *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункты 238, 318 и 469; Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 14 декабря 2009 года, A/HRC/13/24, пункт 23.

необходимо избегать в максимально возможной степени⁹. Предмет и цель Конвенции 1961 года заключались в сокращении безгражданства¹⁰. Стремясь к этой цели, авторы Конвенции пытались балансировать между законными интересами в вопросах гражданства как государств, так и отдельных лиц, в соответствии с тем, как эти соответствующие интересы понимались в то время¹¹. Соответственно, согласно пунктам 3 и 6 статьи 7 и пункту 1 статьи 8 Конвенции 1961 года существует общий запрет утраты или лишения гражданства, если это приведет к безгражданству человека. Несколько узко определенных исключений из этого запрета предусмотрены в пунктах 4 и 5 статьи 7 и пунктах 2 и 3 статьи 8.

12. Согласно статьям 5-7 Конвенции 1961 года, утрата гражданства, которая не приведет к безгражданству, разрешается по ряду оснований, которые подробно рассматриваются в Части II настоящего документа, включая изменения в личном статусе человека, добровольный отказ от гражданства или

⁹ Конвенция 1954 года о статусе апатридов, 360 UNTS 117, (Конвенция 1954 года), Преамбула: необходимость избегать негативных последствий безгражданства для людей отражена в преамбуле Конвенции 1954 года, в которой четко указано, что стороны принимают во внимание тот факт, что «Организация Объединенных Наций неоднократно проявляла свой глубокий интерес к судьбе апатридов и прилагала усилия к тому, чтобы обеспечить апатридам возможно более широкое пользование ... основными правами и свободами». См. также Специальный Комитет ООН по делам беженцев и лиц без гражданства, *Исследование проблемы безгражданства, Организация Объединенных Наций*, 1 августа 1949 года, E/1112; E/1112/Add.1, <https://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html>: это исследование показывает, что проблема безгражданства была предметом значительной обеспокоенности международного сообщества еще до разработки Конвенции 1954 года.

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН (Генассамблея ООН) 3274 (XXIX), 10 декабря 1974 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 31/36, 30 ноября 1976 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 50/152, 21 декабря 1995 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 61/137, 19 декабря 2006 года. Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткий протокол Второго пленарного заседания, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/SR.2, стр. 2-3: «После Второй мировой войны проблема безгражданства вновь приобрела остроту. В различных регионах мира огромное количество людей из-за своего статуса беженцев или лиц без гражданства, или и того и другого вместе, не пользовались защитой правительства какой-либо страны. Чтобы облегчить тяготы таких людей, меры, предпринятые под эгидой Организации Объединенных Наций, привели к принятию Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Конвенции 1954 года о статусе апатридов. Кроме того, были предприняты усилия по ликвидации или по меньшей мере сокращению в максимально возможной степени явления безгражданства в будущем. В этом заключалась конкретная цель, с которой, согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи 896 (IX), была проведена эта Конференция».

¹¹ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткий протокол Второго Пленарного заседания, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/SR.2, стр. 2: «Не будет никакой пользы, если после утверждения конвенции Правительства решат просто отказаться от тех положений, которые противоречат законодательству их государств. Положение нуждающихся людей можно улучшить только если Правительства будут готовы принять некоторые жертвы». Комиссия международного права, *Тексты проектов статей по вопросам гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, Том II (Часть вторая), преамбула: «признавая, что в вопросах, касающихся гражданства, следует должным образом учитывать законные интересы как государств, так и отдельных лиц»; комментарий к преамбуле, пункт 5: «В результате... эволюции в области прав человека существенно сократилось значение традиционного подхода, основанного на примате интересов государств над интересами отдельных лиц». См. также Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 от 12 декабря 2000 года; Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 59/34 от 2 декабря 2004 года; Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 63/118 от 11 декабря 2008 года; и Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 66/92 от 9 декабря 2011 года: в этих Резолюциях правительствам предлагается принять во внимание положения, содержащиеся в вышеупомянутых проектах статей Комиссии международного права при рассмотрении вопросов гражданства физических лиц в связи с правопреемством Государств. Более подробно см.

Комиссия международного права, *Аналитическое руководство к работе Комиссии международного права: вопросы гражданства в связи с правопреемством государств*, https://legal.un.org/ilc/guide/3_4.shtml.

натурализация в иностранном государстве. Однако, утрата гражданства, которая приведет к безгражданству, разрешается при очень ограниченных обстоятельствах, относящихся, как правило, к проживанию за рубежом в течение существенных периодов времени натурализованных граждан или граждан, родившихся за границей. И даже в этих случаях утрата гражданства, которая приводит к безгражданству, разрешается только если такие лица не соответствуют требованиям, которые могут быть прописаны в законе, позволяющем сохранять гражданство при таких особых обстоятельствах.

Согласно статье 8 Конвенции 1961 года, лишение гражданства, которое приведет к безгражданству, строго запрещено. Согласно пункту 2 статьи 8 такое лишение гражданства допустимо только в таких случаях: а) по таким же ограниченным основаниям, по которым утрата гражданства, приводящая к безгражданству, допускается согласно пунктам 4 и 5 статьи 7; или б) если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана. Помимо этих двух оснований, Договаривающееся Государство может сделать заявление в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Конвенции 1961 года, прямо сохраняя право лишить человека гражданства по одному или нескольким основаниям, указанным в этой статье, при условии существования этих оснований в национальном законодательстве на тот момент. Основания для лишения гражданства в пункте 3 статьи 8 относятся к определенным видам поведения, несовместимым с обязанностью быть верным Договаривающемуся Государству; формальное заявление о верности или принесение присяги в верности другому Государству; или определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству. Лишение гражданства по какому-либо из этих оснований должно соответствовать конкретным требованиям, изложенным в пункте 3 статьи 8. В пункте 4 статьи 8 Конвенции 1961 года устанавливаются процедурные гарантии в отношении лишения гражданства, а в статье 9 категорически запрещается лишение гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям, независимо от того, приведет ли это к безгражданству.

В. Утрата гражданства

14. В этом разделе рассматриваются обстоятельства, при которых человек может утратить гражданство в соответствии со стандартами, изложенными в статьях 5-7 Конвенции 1961 года.

Общий запрет утраты гражданства, если это сделает человека лицом без гражданства (Конвенция 1961 года, статья 7, пункты 6 и 3)

15. Договаривающиеся Государства, как правило, не могут разрешать утрату

гражданства, если это сделает человека лицом без гражданства. В пункте 6 статьи 7 Конвенции предусмотрено, что «[и]наче как при обстоятельствах, упомянутых в настоящей статье, никакое лицо не утрачивает гражданства какого-либо Договаривающегося Государства, если такая утрата сделала бы этого человека лицом без гражданства, хотя бы такая утрата и не была прямо запрещена никаким другим положением настоящей Конвенции». Еще одна гарантия от безгражданства в контексте утраты гражданства содержится в пункте 3 статьи 7 Конвенции 1961 года, в которой предусматривается: «[с] исключениями, предусмотренными в положениях пунктов 4 и 5 настоящей статьи, гражданин Договаривающегося Государства не должен утрачивать свое гражданство таким образом, чтобы стать лицом без гражданства, вследствие выезда, проживания за границей, несовершения регистрации или какой-либо подобной причины». В статьях 5 и 6 Конвенции 1961 года разрешается утрата гражданства, которая не приводит к безгражданству при определенных обстоятельствах. Они изложены далее в пунктах 16-32. В пунктах 4 и 5 статьи 7 Конвенции 1961 года устанавливаются узко определенные исключения из общего запрета утраты гражданства, которое приводит к безгражданству – они изложены далее в пунктах 33-44.

Изменения в личном статусе (Конвенция 1961 года, статья 5, пункт 1)

16. Согласно пункту 1 статьи 5 Конвенции 1961 года, лицо может утратить гражданство Договаривающегося Государства в результате изменений в гражданском статусе, а именно: «вступление в брак, прекращение брака, узаконение, признание или усыновление». Это зависит от того, предусмотрено ли такое условие утраты гражданства в законе Договаривающегося Государства¹² и от того, обладает ли или приобретает ли данный человек другое гражданство¹³. Поэтому человек не должен утрачивать гражданство на этом основании таким образом, чтобы стать лицом без гражданства.

17. К положениям международных договоров о правах человека, которые имеют особую актуальность для толкования и применения пункта 1 статьи 5 Конвенции 1961 года, относится пункт 1 статьи 9 Конвенции 1961 года о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), согласно которому государства-участники «обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа». Что касается усыновления, статьи 3, 7 и 8 Конвенции о правах ребенка (КПР), читаемые в совокупности, могут вполне быть истолкованы как препятствующие утрате гражданства ребенком в связи с усыновлением, признанием или другим

¹² См. ниже пункты 92-93.

¹³ См. ниже пункты 80-83.

подобным действием¹⁴. Договаривающиеся Государства, которые предусматривают утрату гражданства в случаях усыновления ребенка иностранцем, должны применять пункт 1 статьи 5 Конвенции 1961 года только в тех случаях, когда ребенок приобретает гражданство усыновителя (-лей) собственно по факту усыновления. Утрата гражданства в контексте усыновления всегда зависит от обладания или приобретения гражданства другого государства¹⁵.

18. В качестве положительной практики, во внутреннем законодательстве Договаривающихся Государств следует предусмотреть, что легально усыновленные дети автоматически приобретают гражданство их приемных родителя или родителей¹⁶. Это будет надежной гарантией от безгражданства¹⁷.

Признание родства детей, рожденных вне брака (Конвенция 1961 года, статья 5, пункт 2)

19. В пункте 2 статьи 5 Конвенции 1961 года предусмотрено, что «[е]сли согласно закону какого-либо Договаривающегося Государства ребенок, рожденный вне брака, утрачивает гражданство этого государства вследствие признания отцовства, ему должна предоставляться возможность восстановления этого гражданства посредством письменного ходатайства перед надлежащим органом власти, и условия, регулирующие такое ходатайство, не должны быть более строгими, чем установленные в пункте 2 статьи 1 настоящей Конвенции».

20. Это положение распространяется на детей, рожденных вне брака, которые обладают гражданством Договаривающегося Государства и приобретают второе гражданство после официального признания родства одним из родителей, который (-ая) имеет гражданство другого государства. В условиях, когда государство не разрешает своим гражданам иметь двойное гражданство, ребенок может утратить гражданство в результате приобретения гражданства другого государства. Договаривающимся Государства также напоминают их

¹⁴ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 16: «Согласно международному праву на гражданство женщины не должно автоматически влиять заключение брака или развод, как предусмотрено в Конвенции 1957 года о гражданстве замужних женщин. Эта же норма еще раз подтверждается в пункте 1 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Аналогичным образом, в статье 8 Конвенции о правах ребенка предусматривается защита индивидуальности ребенка, включая гражданство, от противозаконного вмешательства — положение, которое, если читать его в совокупности со статьей 3 (наилучшие интересы ребенка) и статьей 7 (право на гражданство) этой Конвенции, могут воспрепятствовать утрате гражданства ребенком в контексте усыновления, признания, узаконивания или другого такого действия. В [статье 5] Конвенции 1961 года прямо подтверждается, что если Государства предусматривают утрату гражданства вследствие каких-либо таких изменений в личном статусе соответствующего лица, это ни в коем случае не должно приводить к безгражданству».

¹⁵ См. ниже пункты 80-83.

¹⁶ Такая практика исключает неофициальные формы усыновления, когда не расторгнута юридическая связь с не приёмными родителями ребенка.

¹⁷ Комитет Министров Совета Европы, Рекомендация CM/Rec(2009)13 и пояснительный меморандум Комитета *Министров государствам-членам по вопросам гражданства детей*, 9 мая 2009 года, CM/Rec(2009)13, <https://www.refworld.org/docid/4dc7bf1c2.html>, пункт 36.

обязательства в отношении предотвращения безгражданства среди детей¹⁸. На момент подготовки Конвенции 1961 года все Договаривающиеся Государства этой Конвенции

также являются участниками КПР¹⁹. Согласно КПР, Договаривающиеся Государства обязаны обеспечить, чтобы во всех действиях, предпринимаемых в отношении гражданства детей, первоочередное внимание уделялось наилучшему обеспечению интересов ребенка²⁰. В КПР также предусматривается защита от дискриминации по признаку статуса родителей или опекунов ребенка²¹. Сама по себе утрата гражданства на основании признания родства с родителем, который является иностранным гражданином, должна быть разрешена только в том случае, если ребенок автоматически приобретает гражданство того родителя, который признал родство.

21. В Конвенции 1961 года говорится, что если ребенок, который утрачивает гражданство Договаривающегося Государства, подает ходатайство на восстановление гражданства в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Конвенции 1961 года, то Договаривающееся Государство не должно устанавливать требования более строгие, чем условия, содержащиеся в пункте 2 статьи 1 Конвенции 1961 года. Это такие условия:

- «чтобы ходатайство было возбуждено в течение установленного этим Договаривающимся Государством срока, который должен начинаться не позднее достижения восемнадцатилетнего возраста и заканчиваться не ранее достижения возраста в двадцать один год, с тем, однако, чтобы соответствующему лицу предоставлялся по крайней мере один год, в течение которого оно могло бы само возбудить ходатайство без получения на это законного разрешения» (статья 1, пункт 2, подпункт а));
- «чтобы соответствующее лицо обычно проживало на территории этого Договаривающегося Государства в течение установленного этим Государством срока, который не должен превышать пяти лет, непосредственно предшествующих возбуждению ходатайства, а вообще не должен превышать десяти лет» (статья 1, пункт 2, подпункт б));
- «чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против государственной безопасности или приговорено к

¹⁸ Конвенция 1961 года, статьи 1-4. Конвенция о правах ребенка, 1577 UNTS 3, (CRC), статьи 7-8. Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Рекомендации по вопросам безгражданства №4: Обеспечить каждому ребенку право на приобретение *гражданства в рамках статей 1-4 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства*, 21 декабря 2012 года, HCR/GS/12/04, <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html> (УВКБ ООН, Рекомендации по вопросу безгражданства №4).

¹⁹ В статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров излагается общее правило толкования международных договоров. В пункте 3 статьи 31 предусмотрено: «Учитываются ... [л]юбые соответствующие нормы международного права, применяемые в отношениях между участниками».

²⁰ КПР, статьи 1, 3, 7, 8.

²¹ там же, статья 2.

лишению свободы на пятилетний или более продолжительный срок по уголовному обвинению». (статья 1, пункт 2, подпункт с)).

Установление любых дополнительных или более жестких условий будет нарушением положений Конвенции 1961 года²². Соответственно, не должны налагаться никакие сборы за приобретение гражданства в соответствии с пунктом 2 статьи 5 Конвенции 1961 года. В качестве положительной практики Договаривающимся Государствам рекомендуется не применять разрешенные условия и просто позволить восстановление гражданства после подачи ходатайства²³.

Отказ от гражданства (Конвенция 1961 года, статья 7, пункт 1)

22. Согласно подпункту а) пункта 1 статьи 7 Конвенции 1961 года утрата гражданства разрешается в том случае, когда лицо добровольно отказывается от гражданства в соответствии с законом Договаривающегося Государства только если «соответствующее лицо имеет или приобретает другое гражданство»²⁴. Согласно подпункту б) пункта 1 статьи 7, положения подпункта а) пункта 1 этой статьи не применяются в тех случаях, когда их применение «противоречило бы принципам, изложенным в статьях 13 и 14 Всеобщей декларации прав человека». В этих положениях ВДПЧ изложены такие права: право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства; покинуть любую страну; возвращаться в свою собственную страну; а также искать убежища от преследования в других странах²⁵. Государства в любом случае не должны ставить отказ от гражданства условием для осуществления прав, изложенных в статьях 13 и 14 ВДПЧ²⁶. Поэтому подпункт б) пункта 1 статьи 7 имеет очень незначительную актуальность для Договаривающихся Государств²⁷.

²² Условие, оговоренное в подпункте д) пункта 2 статьи 1 Конвенции 1961 года, намеренно не цитируется в настоящем документе, поскольку оно не применяется к обстоятельствам, предусмотренным в пункте 2 статьи 5. См. также Рекомендации УВКБ ООН по вопросам безгражданства №4, пункт 36.

²³ Дальнейшие рекомендации по толкованию четырех условий, изложенных в пункте 2 статьи 1, можно найти в документе УВКБ ООН «Рекомендации по вопросам безгражданства №4», пункты 37-48.

²⁴ См. ниже пункты 80-83. См. также Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад* Генерального секретаря, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 9: «Государства все шире признают допустимость двойного гражданства, а законы о гражданстве становятся более толерантными к добровольному приобретению гражданами нового гражданства. Вместе с тем это основание утраты или лишения гражданства встречается по-прежнему часто».

²⁵ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 10-го пленарного заседания, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/SR.10, стр. 8-12. *Подготовительные материалы* к Конвенции 1961 года демонстрируют, что ссылка была сделана на положения Всеобщей декларации прав человека в контексте ситуации, когда человек утрачивает свое гражданство добровольно. Такой человек все же должен иметь возможность воспользоваться защитой в другом Государстве.

²⁶ См. ниже пункты 119-121.

²⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах 999 UNTS 171 (МПГПП), статья 12, пункт 2. Подпункт б) пункта 1 статьи 7 Конвенции 1961 года еще с меньшей вероятностью будет актуален для Договаривающихся Государств, которые являются участниками МПГПП, принятого позже Конвенции 1961 года и в пункте 2 статье 12 которого предусмотрено, что «[к]аждый человек имеет право покинуть любую страну, включая свою собственную».

23. Далее в пунктах 25-27 приведены рекомендации в отношении отказа от гражданства в контексте приобретения другого гражданства путем натурализации.

Натурализация в иностранном государстве (Конвенция 1961 года, статья 7, пункт 2)

24. В пункте 2 статьи 7 Конвенции 1961 года предусматривается, что «[г]ражданин Договаривающегося Государства, который желает натурализоваться в чужой стране, не утрачивает своего гражданства, если не приобретает или не получает заверения в приобретении гражданства этой чужой страны»²⁸. Согласно Резолюции II Заключительного акта Конвенции 1961 года, «натурализованное лицо» – это лицо, которое приобрело гражданство после подачи ходатайства, в удовлетворении которого соответствующее государство по своему усмотрению может отказать. Эта ситуация отличается от ситуаций лиц, которые автоматически при рождении приобретают более одного гражданства.

25. Процедуры натурализации часто требуют отказа от имеющегося гражданства до того, как можно будет приобрести новое гражданство путем натурализации. Если гражданину Договаривающегося Государства нужно отказаться от гражданства этого Договаривающегося Государства для того, чтобы натурализоваться в качестве гражданина другого государства, то это Договаривающееся Государство должно обеспечить, чтобы такой отказ не привел к безгражданству. Поэтому рекомендуется, чтобы заверение о приобретении второго гражданства, упомянутое в пункте 2 статьи 7, состояло из письменного заявления от того государства, в котором человек желает получить гражданство, что приобретение гражданства неизбежно²⁹. Договаривающиеся Государства должны обеспечить, чтобы человек не оставался без гражданства в течение продолжительного периода времени, и чтобы гражданство было повторно приобретено автоматически или не считалось утраченным в случае, если это заверение окажется ложным или если будут существенные задержки в процессе натурализации³⁰.

26. Если Договаривающееся Государство не разрешает своим натурализованным гражданам иметь другое гражданство, настоятельно рекомендуется позволить льготный период не меньше одного года сразу же после натурализации, во время которого соответствующее лицо может отказаться от своего первого гражданства. Если требовать от человека

²⁸ Всеобщая декларация прав человека, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 217 A(III) (UDHR), статья 15, пункт 2: «Никто не может быть ... лишен права изменить свое гражданство».

²⁹ См. ниже пункты 80-83.

³⁰ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства*. Доклад Генерального секретаря, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 8.

отказаться от своего первого гражданства до натурализации в качестве гражданина Договаривающегося Государства, то это может привести к ситуации, когда лицо, желающее натурализоваться, временно становится лицом без гражданства, пока проходит процедура натурализации. Если в Договаривающемся Государстве тем не менее принято требование, чтобы лицо отказалось от своего изначального гражданства в рамках процесса натурализации, и если это лицо во время этого процесса сталкивается с препятствиями, что приводит к тому, что в конечном итоге оно не будет натурализовано, Договаривающееся Государство должно предпринять все возможные шаги для содействия этому лицу в повторном приобретении его/ее бывшего гражданства.

27. Государствам, не являющимся участниками Конвенции 1961 года, которые выдвигают требование, чтобы натурализованные граждане отказались от любого другого гражданства, и тем государствам, чьи граждане отказываются от гражданства в рамках процесса натурализации в другом государстве, настоятельно рекомендуется применять рекомендации, приведенные далее в пунктах 80-83, как способ гарантировать основополагающее право человека на гражданство.

Утрата гражданства ребенком или супругом (супругой) лица, гражданство которого было прекращено (Конвенция 1961 года, статья 6)

28. Согласно статье 6 Конвенции 1961 года, «[е]сли закон какого-либо Договаривающегося Государства предусматривает утрату его гражданства супругом (супругой) или детьми какого-либо лица вследствие утраты этим лицом или лишения этого лица этого гражданства, такая утрата должна ставиться под условие обладания ими другим гражданством или приобретения ими другого гражданства». Таким образом, Договаривающееся Государство может не разрешить автоматическую утрату гражданства супругами или детьми лиц, чье гражданство в этом государстве было прекращено, если в результате такой утраты этот ребенок или супруг (супруга) станет лицом без гражданства.

29. Как было указано ранее в пункте 20, Договаривающиеся Государства обязаны соблюдать их конкретные обязательства по КПП. Государства-участники Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) в соответствии с пунктом 1 статьи 9 этой

Конвенции обязаны «обеспечить ... что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа». Любое положение об утрате гражданства по основаниям, указанным в статье 6

Конвенции 1961 года, не должно противоречить конкретным обязательствам государств по КЛДЖ.

30. С учетом того, что утрата гражданства в соответствии со статьей 6 Конвенции 1961 года возможна только при условии обладания или приобретения другого гражданства, рекомендации, предоставленные далее в пунктах 80-83, являются особенно актуальными для применения статьи 6.

Исключения из общего запрета утраты гражданства, приводящей к безгражданству человека

31. Согласно пункту 3 статьи 7 Конвенции 1961 года, человек не может утратить гражданство «вследствие выезда, проживания за границей, несовершения регистрации или какой-либо подобной причины», если это приведет к тому, что данный человек станет лицом без гражданства, кроме как при обстоятельствах, исчерпывающим образом изложенных в пунктах 4 и 5 статьи 7. Этот момент подчеркивается в пункте 6 статьи 7 Конвенции 1961 года, как изложено ранее в пункте 15 настоящего документа.

32. Как в пункте 4, так и в пункте 5 статьи 7 соответственно, делается ссылка на заявление и регистрацию в «надлежащем органе власти». Надлежащий орган власти зависит от внутреннего организационного устройства соответствующего Договаривающегося Государства, а в некоторых случаях будет задействован не один надлежащий орган власти.

Утрата гражданства в связи с проживанием за границей не менее семи последовательных лет (статья 7, пункт 4)

33. Согласно пункту 4 статьи 7 Конвенции 1961 года человек может при определенных ограниченных обстоятельствах утратить гражданство таким образом, что станет лицом без гражданства. В пункте 4 статьи 7 предусмотрено, что «[н]атурализованное лицо может утратить свое гражданство вследствие проживания за границей в течение установленного законом соответствующего Договаривающегося Государства срока, который не должен быть менее семи последовательных лет, если не заявит надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство». Как исключение из общего запрета утраты гражданства, приводящей к безгражданству, это положение должно применяться ограниченно.

34. Первое условие пункта 4 статьи 7 Конвенции 1961 года состоит в том, что соответствующее лицо должно быть натурализованным лицом³¹. Этот момент делает натурализованных граждан более уязвимыми к утрате гражданства, приводящей к безгражданству, чем граждан по рождению. Повышенный

³¹ Заключительный акт Конвенции 1961 года, 1975 UNTS 279, <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b39620.pdf>, Резолюция III: «термин "натурализованное лицо" толкуется как означающий лицо, которое приобрело гражданство после подачи ходатайства, в удовлетворении которого соответствующее Договаривающееся Государство может по своему усмотрению отказать».

уровень уязвимости снижается за счет ограничений, содержащихся в международном законодательстве о правах человека, в том числе в отношении недопущения дискриминации, как поясняется далее в пунктах 110-112. Ввиду того, что многие натурализованные граждане чаще происходят из групп меньшинств (например, этнических или религиозных меньшинств), Договаривающиеся Государства должны проявлять осторожность при применении пункта 4 статьи 7 в части потенциальной непрямой дискриминации в отношении групп меньшинств³².

35. Второе условие в пункте 4 статьи 7 Конвенции 1961 года состоит в том, что натурализованное лицо должно проживать за границей в течение срока «не менее семи последовательных лет»³³. В качестве положительной практики и сообразно цели и предмету Конвенции 1961 года³⁴, соответствующее лицо не должно утрачивать гражданство таким образом, чтобы стать лицом без гражданства, в случае отсутствия у такого лица разрешения на постоянное проживание в зарубежном государстве и возможности пользоваться всеми правами, предоставляемыми в связи с таким постоянным проживанием, включая, в соответствующих случаях, право обратиться за натурализацией.

36. Третье и четвертое условия пункта 4 статьи 7 Конвенции 1961 года: лицо «не заяви[ло] надлежащему органу власти о своем желании сохранить свое гражданство»³⁵; и что Договаривающееся Государство указало в своем внутреннем законодательстве, что утрата гражданства может происходить по основаниям, изложенным пункте 4 статьи 7, даже если это приведет к безгражданству. В Резолюции III Заключительного акта Конвенции 1961 года

³² *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункт 263: «Суд также подчеркивает, "что в международном законодательстве о правах человека запрещены не только те политика и практика, которые являются намеренно дискриминационными, но также и те, влияние которых дискриминирует определенные категории лиц, даже если невозможно доказать дискриминационное намерение". В этом отношении: "Нарушение права на равенство и недопущение дискриминации имеет место также в ситуациях и случаях непрямой дискриминации, которая проявляется в несоразмерном влиянии законов, действий, политик или других мер, которые, несмотря на действительную или кажущуюся нейтральность их формулировки или общий и недифференцирующий характер их сферы действия, имеют негативные последствия для определенных уязвимых групп". Так, Суд далее указал: "Государства должны воздерживаться от применения мер, которые каким бы то ни было образом направлены, прямо или непрямо, на создание ситуаций де-юре или де-факто дискриминации, и обязаны "принять позитивные меры для устранения или изменения дискриминационных ситуаций, существующих в их обществах, которые создают предубежденное отношение к определенным группам лиц"». См. также Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка №20: Недопущение дискриминации в экономических, социальных и культурных правах*, (ст. 2, пункт 2), 10 июня 2009 года, E/C.12/GC/20, пункт 10; Совет ООН по правам человека, *Доклад Специального Докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости*, 25 апреля 2018 года, A/HRC/38/52, пункты 24 и 27; Open Society Justice Initiative, *Гражданство и равенство на практике: гарантирование доступа без дискриминации к гражданству, защита права на свободу от произвольного лишения гражданства и борьба с безгражданством (Представление, поданное УВКПЧ ООН)*, ноябрь 2005 года, https://www.justiceinitiative.org/uploads/0d3774dc-821e-4f09-849e-a21e984378a6/citizenship_20051101.pdf.

³³ Конвенция 1961 года, статья 7, пункт 4.

³⁴ См. выше пункт 1.

³⁵ Конвенция 1961 года, статья 7, пункт 4.

«[р]екомендуется, чтобы Договаривающиеся Государства давали возможность сохранить гражданство своим гражданами за границей при условии заявления или регистрации ... предпринять все возможные шаги для обеспечения своевременного информирования таких лиц о формальностях и сроках, которые необходимо соблюсти, если они хотят сохранить свое гражданство»³⁶. Кроме того, в качестве положительной практики, Договаривающееся Государство должно запросить письменное подтверждение получения такой информации от соответствующего лица до того, как оно сочтет это лицо утратившим гражданство по пункту 4 статьи 7 Конвенции 1961 года.

37. Особое внимание необходимо уделять тому, чтобы утрата гражданства, приводящая к безгражданству, была соразмерна достижению цели пункта 4 статьи 7 Конвенции 1961 года. Цель пункта 4 статьи 7 Конвенции 1961 года заключается в сохранении способности Договаривающегося Государства обеспечить поддержание его гражданами реальной связи с ним³⁷. Понятие реальной связи с государством изменилось с момента составления Конвенции 1961 года. Общество развивалось таким образом, что люди стали гораздо более мобильными, и уже нет ничего необычного в том, что человек постоянно проживает не в той стране, гражданином которой он/она является. Договаривающимся Государствам рекомендуется учитывать эти изменения при применении пункта 2 статьи 8.

38. Обязательство всех государств сопоставлять свои интересы с интересами отдельного лица³⁸ приводит к тому, что значительно сужается перечень обстоятельств, при которых утрата гражданства, приводящая к безгражданству, является допустимой согласно пункту 4 статьи 7. Это объясняется тем, что последствия безгражданства для отдельного лица являются чрезвычайно серьезными по сравнению с последствиями для государства, если его граждане за границей не заявляют или не регистрируют свое намерение сохранить свою связь с этим государством.

Рождение за пределами территории Договаривающегося Государства и нерегистрация до истечения одного года после достижения возраста совершеннолетия (статья 7, пункт 5)

39. Пункт 5 статьи 7 Конвенции 1961 года является вторым узко определенным исключением из общего запрета утраты гражданства, если она сделает соответствующего человека лицом без гражданства (согласно пунктам 3 и 6 статьи 7). В нем предусмотрено: “[ч]то касается гражданина какого-либо

³⁶ Заключительный акт Конвенции 1961 года, Резолюция III.

³⁷ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 11-го заседания пленума Комитета, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/C.1/SR.11, стр. 2-4. Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 16-го заседания пленума Комитета, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/C.1/SR.16, стр. 2-3.

³⁸ См. выше пункт 11.

Договаривающегося Государства, рожденного за пределами территории этого Государства, то в законодательстве этого государства может быть предусмотрено, что сохранение этим гражданином своего гражданства после истечения одного года с момента достижения им совершеннолетия возможно при условии проживания в это время на территории этого государства или регистрации в надлежащем органе власти».

40. Тот факт, что пункт 5 статьи 7 применяется к гражданам Договаривающегося Государства, рожденным за пределами этого Договаривающегося Государства, обязательно подразумевает, что он применяется к лицам, которые приобрели гражданство Договаривающегося Государства через (одного из) своих родителей³⁹.

41. Во внутреннем законодательстве Договаривающегося Государства должно быть предусмотрено, что сохранение этим гражданином своего гражданства «после истечения одного года с момента достижения им совершеннолетия возможно при условии проживания в это время на территории этого государства или регистрации в надлежащем органе власти»⁴⁰. Регистрация в соответствующем органе должна включать любые административные действия, связанные с возобновлением или

выдачей удостоверяющих личность документов (таких как паспорта и свидетельства о рождении), или запрос на подтверждение признания в качестве гражданина⁴¹.

42. В Резолюции III Заключительного акта Конвенции 1961 года Договаривающимся Государствам рекомендуется «предпринять все возможные шаги» для информирования граждан за границей, которым предстоит утратить свое гражданство в связи с нерегистрацией в установленные сроки и невыполнением соответствующих формальностей⁴². В качестве положительной практики Договаривающимся Государствам следует также предусмотреть продление предельного срока путем применения в обстоятельствах, когда лицо не может зарегистрировать свое намерение сохранить гражданство в течение одного года после достижения возраста совершеннолетия.

³⁹ УВКБ ООН, Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, 30 июня 2014 года, <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.htm> (УВКБ ООН Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства, 2014 год), пункт 35: «В тех случаях, когда гражданство приобретается автоматически, государство обычно не выдает никаких документов в рамках данной процедуры. В таких случаях, как правило, регистрация рождения подтверждает место рождения лица и его происхождение и тем самым является доказательством приобретения гражданства либо по праву почвы (*jus soli*), либо по праву крови (*jus sanguinis*), но не является формальным основанием для приобретения гражданства»; сноска 24: «*Jus soli* и *jus sanguinis* – два главных принципа, регулирующих приобретение гражданства в правовой системе государств, соответственно по месту рождения и по происхождению от гражданина».

⁴⁰ Конвенция 1961 года, статья 7, пункт 5.

⁴¹ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства, 2014 год, пункты 39-40 и 42-44.

⁴² Заключительный акт Конвенции 1961 года, Резолюция III.

С. Лишение гражданства

43. Как упоминалось ранее в пункте 9, термин «лишение» гражданства используется в Конвенции 1961 года (статьи 8-9) для описания ситуаций, когда прекращение гражданства инициируется органами власти государства.

Общий запрет лишения гражданства, если это делает человека лицом без гражданства (Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 1)

44. В пункте 1 статьи 8 Конвенции 1961 года предусмотрено: «Договаривающееся Государство не должно лишать какое-либо лицо своего гражданства, если такое лишение сделало бы это лицо апатридом»⁴³. 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 гражданства 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.

45. Таким образом, выполнение Договаривающимся Государством своих обязательств по Конвенции 1961 года в обязательном порядке требует проведения оценки Договаривающимся Государством вопроса о безгражданстве, прежде чем лишать человека гражданства. Процедуры лишения гражданства, в рамках которых именно соответствующее лицо должно поднять вопрос о потенциальном безгражданстве, чтобы этот вопрос был вынесен на рассмотрение, создают риски для Договаривающихся Государств и отдельных лиц в отношении решений, которые не соответствуют положениям статьи 8. Аналогичным образом, процедуры, в рамках которых бремя доказывания для подтверждения безгражданства возлагается исключительно на соответствующее лицо, не соответствуют обязательству Договаривающегося Государства по определению того, приведет ли акт лишения гражданства к безгражданству. Процесс определения того, станет ли человек лицом без гражданства после лишения его/ее гражданства, предполагает совместные усилия и направлен на выяснение вопроса о том, будет ли человек подпадать под определение «лицо без гражданства» в случае лишения его/ее гражданства. Таким образом, человек обязан предоставить полные сведения о его или ее положении, и – насколько это возможно – все доказательства, реально доступные ему или ей. Договаривающееся Государство также должно получить и представить соответствующим принимающим решения лицам все реально доступные ему доказательства, способствуя принятию объективного решения на предмет того,

⁴³ См. ниже пункты 80-83 касательно определения обладания или приобретения другого гражданства, что имеет значение для вопроса о том, приведет ли лишение гражданства к безгражданству человека.

станет ли данный человек лицом без гражданства⁴⁴.

Исключения из общего запрета лишения гражданства, если это делает человека лицом без гражданства

46. В пунктах 2 и 3 статьи 8 Конвенции 1961 года предусмотрены исключения из общего запрета лишения гражданства, если это приведет к безгражданству, в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Конвенции 1961 года. Согласно пункту 2 статьи 8 Конвенции 1961 года, «[н]есмотря на положения пункта 1 настоящей статьи, любое лицо может быть лишено гражданства любого Договаривающегося Государства: а) при таких обстоятельствах, при которых утрата гражданства допускается согласно пунктам 4 и 5 статьи 7; б) если гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана». В этих положениях используются ограничительные формулировки и, будучи исключениями из общего правила, они должны толковаться узко. Их также следует рассматривать в соответствии с международными правозащитными обязательствами государств, изложенными в Части III настоящего документа.

47. В пункте 3 статьи 8 предусмотрено следующее.

«Несмотря на положения пункта 1 настоящей статьи, любое Договаривающееся Государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства, если во время подписания, ратификации или присоединения оно укажет, что оставляет за собой право лишать гражданства по одному или нескольким из следующих оснований, предусмотренных в его национальном законодательстве в то время:

- (а) что, вопреки своей обязанности быть верным этому Договаривающемуся Государству, соответствующее лицо,
 - (i) игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства или
 - (ii) ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого Государства;
- (б) что соответствующее лицо принесло присягу в верности или сделало формальное заявление о верности другому Государству или дало определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству».

48. В результате изменений, произошедших в международном праве и, в частности, в международном законодательстве о правах человека, еще более

⁴⁴ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства, 2014 год, пункты 89-90.

сузилась сфера применения пунктов 2 и 3 статьи 8 Конвенции 1961 года, как упоминается в Части III настоящего документа.

Проживание за границей и/или рождение за пределами территории Договаривающегося Государства и нерегистрация (статья 8, пункт 2, подпункт а))

49. Согласно подпункту а) пункта 2 статьи 8, любое лицо может быть лишено гражданства (даже если это сделает его/ее лицом без гражданства) при таких обстоятельствах, при которых утрата гражданства допускается согласно пунктам 4 и 5 статьи 7, которые рассматривались ранее в пунктах 33-42 настоящего документа. Цель положения подпункта а) пункта 2 статьи 8 аналогична той, которая заложена в положениях пунктов 4 и 5 статьи 7, а именно – обеспечить реальную связь со страной гражданства⁴⁵.

Сообщение ложных сведений и обман (Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 2, подпункт б))

50. Согласно подпункту б) пункта 2 статьи 8 1961 Конвенции 1961 года, государство может лишить человека гражданства «если гражданство было получено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана», несмотря на общий запрет лишения гражданства, если такое лишение сделает человека лицом без гражданства, как оговорено в пункте 1 статьи 8. Цель пункта 2 статьи 8 заключается в создании последствия взыскательного характера в случае серьезных неправомерных действий в процессе приобретения гражданства. Сообщение ложных сведений согласно подпункту б) пункта 2 статьи 8 должно быть бесчестным искажением фактов со стороны соответствующего лица.

51. С учетом того, что в подпункте б) пункта 2 статьи 8 оговаривается, что гражданство должно быть *получено* результате сообщения ложных сведений или в результате обмана, есть явное указание на то, что сообщение ложных сведений или обман должны были быть основным причинным фактором, который изначально привел к приобретению гражданства соответствующим лицом. Лишение гражданства не допускается, если бы гражданство было приобретено, даже если бы сообщение ложных сведений или сокрытие информации не имели бы место⁴⁶. Кроме того, необходимо проводить различие между обманом или сообщением ложных сведений при приобретении гражданства и приобретением документов обманным путем, которые могут подаваться в рамках процесса приобретения гражданства. Поддельные документы сами по себе не являются доказательством получения гражданства

⁴⁵ См. выше пункт 37.

⁴⁶ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 10.

обманным путем, поскольку в определенных ситуациях люди вынуждены получать документы незаконным путем, даже если они имеют законное право на гражданство.

52. В процессе взвешивания законных интересов Договаривающегося Государства и отдельного лица⁴⁷, характер тяжести обмана или сообщения ложных сведений должен сопоставляться с последствиями прекращения гражданства (включая безгражданство). Кроме того, необходимо принимать во внимание продолжительность времени, истекшего с момента приобретения гражданства до обнаружения обмана⁴⁸

53. Если какое-либо лицо должно доказать, что оно отказалось от бывшего гражданства для того, чтобы получить гражданство Договаривающегося Государства, договаривающиеся Государства могут потребовать, чтобы лицо документально подтвердило, что такой отказ имел место.

Общие требования для лишения гражданства в соответствии с пунктом 3 статьи 8 Конвенции 1961 года

54. В пункте 3 статьи 8 Конвенции 1961 года содержится исчерпывающий перечень исключений из общего запрета, предусмотренного пунктом 1 статьи 8. Они доступны только тем государствам, которые сделали надлежащее заявление, как требуется в соответствии с пунктом 3 данной статьи⁴⁹.

55. В заявлении по пункту 3 статьи 8 Договаривающегося Государства должно указать, на какие из перечисленных в пункте 3 статьи 8 оснований Договаривающегося Государства будет опираться для лишения человека гражданства, даже если такое лишение сделает этого человека лицом без гражданства. Кроме того, соответствующее основание должно быть «предусмотрено в его национальном законодательстве в то время», то есть во время подписания, ратификации или присоединения⁵⁰. Цель этого положения – «заморозить» законодательную ситуацию соответствующего Договаривающегося Государства, существующую в то время⁵¹. Соответственно, последующие изменения, внесенные в такое законодательство государств, которые сделали заявления, не могут расширить перечень оснований для лишения гражданства по пункту 3 статьи 8.

Поведение, не согласующееся с обязанностью быть верным Государству

⁴⁷ См. выше пункт 11.

⁴⁸ См., например, Совет по правам человека, Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 10. См. также пункты 94-96 ниже.

⁴⁹ По состоянию на январь 2020 года, тринадцать Договаривающихся Государств (из общего числа 75) сделали заявления в отношении пункта 3 статьи 8.

⁵⁰ Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 3.

⁵¹ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 12-го заседания пленума Комитета, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/C.1/SR.12, стр. 9.

(Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 3, подпункт а)

56. В зависимости от содержания их заявлений⁵², Договаривающиеся Государства могут лишить человека гражданства и сделать этого человека лицом без гражданства на основании подпункта а) пункта 3 статьи 8, если соответствующее лицо «вопреки своей обязанности быть верным этому Договаривающемуся Государству» или (i) «игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства» или (ii) «ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого Государства».

57. Любое лицо, соответствующее пороговым критериям положений (i) или (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8, должно было вести себя с намерением действовать вопреки своей обязанности быть верным Договаривающемуся Государству. Обязанность быть верным государству можно охарактеризовать как твердую и постоянную поддержку государству в целом (в отличие от конкретной части государства или конкретного правительства, находящегося у власти в определенный момент времени). Без четкого доказательства того, что какое-либо лицо намеревалось действовать вопреки своей обязанности быть верным Договаривающемуся Государству, государство не должно лишать лица гражданства по положениям (i) или (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8.

Оказание услуг другому Государству или получение вознаграждения от другого Государства (Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 3, подпункт а), положение (i))

58. Что касается оказания услуг другому государству или получения вознаграждения от другого государства, «услуги» предполагают гражданскую или военную службу, а «вознаграждение» означает вознаграждение любого рода, в том числе денежное вознаграждение или другие виды выгод⁵³. Получение такого вознаграждения актуально только в том случае, когда вознаграждение получалось лицом вопреки его/ее обязанности быть верным Договаривающемуся Государству.

59. Кроме того, чтобы какое-либо лицо лишили гражданства на этом основании, оно должно было вести себя «игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства»⁵⁴. В качестве положительной практики, прямое запрещение согласно положению (i) подпункта а) пункта 3 статьи 8 должно иметь форму индивидуального уведомления, направленного

⁵² По состоянию на январь 2020 года, три из тринадцати Государств, которые сделали заявления по пункту 3 статьи 8, ограничились в своих заявлениях основаниями, перечисленными в подпункте а) пункта 3 статьи 8, а остальные десять государств сделали заявления по пункту 3 статьи 8 в целом.

⁵³ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 20-го заседания пленума Комитета, 24 апреля 1961 года, A/C0NF.9/SR.20, стр. 7.

⁵⁴ Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 3.

соответствующему лицу⁵⁵. Кроме того, Договаривающиеся Государства, которые намерены лишить какое-либо лицо гражданства на основании положения (i) подпункта а) пункта 3 статьи 8, должны с этой целью выдать предупреждение, которое дает возможность данному лицу прекратить или пересмотреть свое поведение во избежание последствий в форме лишения гражданства. Этому лицу следует предоставить справедливый и достаточный срок, чтобы отреагировать на такое предупреждение.

60. Оказание услуг субъекту или получение вознаграждения от субъекта, который не является государством – это, например, негосударственный вооруженный субъект (будь то в стране гражданства такого лица или в другой стране), межправительственной организации, неправительственной организации или коммерческой структуры не подпадает под сферу действия положения (i) подпункта а) пункта 3 статьи 8. Этот аргумент согласуется с определением термина «государство» в соответствии с международным правом⁵⁶.

Поведение, причиняющее серьезный вред жизненным интересам Договаривающегося Государства (Конвенции 1961 года, статья 8, пункт 3, подпункт а), положение(ii))

61. В положении (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8 устанавливается очень высокий порог для лишения гражданства, которое приводит к безгражданству. Обычное значение терминов «причиняет серьезный вред» и «жизненные интересы» свидетельствует о том, что поведение, на которое распространяется данное исключение, должно угрожать основам и устройству того государства, о гражданстве которого идет речь. Термин «причиняет серьезный вред» предполагает, что рассматриваемое лицо способно оказать негативное влияние на Государство. Поведение, которое приводит к лишению гражданства на основании положения (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8, не должно быть случайным фактором причиненного вреда, а скорее быть основательно связанным с ним. Поведение, предполагающее дистанционную поддержку, не оказывающую существенного влияния (независимо от того, будет ли причинен вред, о котором идет речь), не является таким, которое «причиняет серьезный вред».

62. Термин «жизненные интересы» необходимо толковать как налагающий более высокий пороговый критерий, чем правонарушения против «государственных интересов»⁵⁷. Основная функция государства полагает в

⁵⁵ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 14.

⁵⁶ Конвенция о правах и обязанностях государств, принятая на Седьмой Международной Конференции Американских государств, 165 LNTS 19, (Конвенция Монтевидео), статья 1.

⁵⁷ Термин «государственная безопасность» используется в формулировке подпункта с) пункта 2 статьи 1 и подпункта с) пункта 2 статьи 4 Конвенции 1961 года.

том, чтобы охранять целостность и внешнюю безопасность и защищать его конституционные основы. Только акты, которые причиняют серьезный вред этой функции и другим жизненным интересам, обуславливают лишение гражданства на основании положения (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8⁵⁸. Следует применять лишение гражданства к лицу, которое совершает такие деяния только в том случае, когда жизненные интересы Договаривающегося Государства не могут быть обеспечены посредством других, менее жестких средств.

63. Чтобы лицо лишили гражданства Договаривающегося Государства на основании положения (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8, оно должно было уже совершить соответствующие деяния на момент принятия решения о лишении его/ее гражданства⁵⁹. Поведение, обуславливающее решение о лишении гражданства на основании этого положения, не может составлять деяния, потенциально происходящие в будущем.

64. В зависимости от ситуации в конкретной стране, определенные «террористические акты» могут подпадать под сферу действия положения (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8. Согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 60/288 от 2006 года, террористическая деятельность направлена, в частности, на «уничтожение прав человека, основных свобод и демократии, создает угрозу территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирует законные правительства»⁶⁰.

65. Законы, согласно которым разрешается лишение гражданства по основаниям терроризма, должны быть в публичном доступе и достаточно точно выписаны, чтобы люди могли уяснить масштаб недопустимого поведения. Государства должны регулярно пересматривать внутреннее законодательство о борьбе с терроризмом, чтобы обеспечить его соответствие изменениям в международном праве⁶¹. Законодательство о членстве или связи с террористическими группировками или негосударственными вооруженными субъектами, приравнивающиеся к поведению, которое может привести к лишению гражданства, должно содержать четкое определение «членства» и

⁵⁸ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 21-го пленарного заседания, 11 октября 1961 года, A/CONF.9/SR.21, стр. 13: подготовительные материалы свидетельствуют о том, что формулировка положения (ii) подпункта а) пункта 3 статьи 8 предназначена для исключения уголовных правонарушений общеуголовного характера.

⁵⁹ Это толкование основывается на простом значении пункта 3 статьи 8 Конвенции 1961 года, формулировка которого составлена в настоящем времени, то есть «ведет себя таким образом».

⁶⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/288, 20 сентября 2006 года, преамбула, пункт 7.

⁶¹ См., например, Совет по правам человека, *Доклад Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 19 декабря 2014 года, A/HRC/28/28, пункт 26: «Национальное законодательство, в котором не содержится определения «членства» или которое не требует установления связи между членством и запрещенным статусом или деятельностью, будет противоречить принципу законности, в особенности в случаях, когда такое членство предполагает применение целенаправленных санкций или уголовных наказаний, включая лишение свободы. Любые санкции, налагаемые в силу запрета, должны подкрепляться четким и имеющим под собой разумные основания указанием, что то или иное лицо или образование преднамеренно осуществило террористический акт, участвовало в его осуществлении или способствовало его осуществлению».

пороговых критериев для поведения, которое обусловило бы инициирование процессуальных действий в отношении лишения гражданства⁶².

66. Договаривающиеся Государства могут также руководствоваться положениями международных конвенций и протоколов, касающихся борьбы с терроризмом, в которых описываются конкретные акты, которые считаются террористическими. К ним относятся,

в частности: Международная конвенция 1997 года о борьбе с бомбовым терроризмом⁶³, Международная конвенция 1999 года о борьбе с финансированием терроризма⁶⁴ и Международная конвенция 2005 года о борьбе с актами ядерного терроризма⁶⁵. Эти документы охватывают содействие совершению конкретных актов, таких как незаконный захват воздушных судов, захват заложников, осуществление взрывов и актов ядерного терроризма. Просто членство в террористической группировке или факт прохождения подготовки, проводимой террористической группировкой, как правило, не составляет террористический акт. В этих документах также содержится требование к государствам в отношении привлечения к ответственности или экстрадиции лиц, причастных к криминальной деятельности.

67. У государств есть важные обязанности «обеспечить принятие мер для предотвращения и/или недопущения повторения нарушений и злоупотреблений, проводить оперативные, тщательные, независимые и объективные расследования утверждений о таких нарушениях и злоупотреблениях, наказывать виновных и предоставлять жертвам надлежащую правовую защиту и возмещение»⁶⁶. Эта позиция отражена в Резолюции 2322 Совета безопасности ООН от 2016 года, в которой подчеркивается необходимость сотрудничества между государствами с целью борьбы с терроризмом⁶⁷, в том числе в контексте расследования террористических актов и судебного преследования за совершение террористических актов⁶⁸. Согласно этой Резолюции, «государства должны оказывать друг другу всемерное содействие в связи с уголовными

⁶² См., например, Совет по правам человека, *Доклад Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 19 декабря 2014 года, A/HRC/28/28, пункт 26.

⁶³ Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом, 2149 UNTS 256, статья 2.

⁶⁴ Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, 2178 UNTS 197, статья 2.

⁶⁵ Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма, 2445 UNTS 89, статья 2.

⁶⁶ См., например, Совет по правам человека, *Доклад Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 19 декабря 2014 года, A/HRC/28/28, пункт 40.

⁶⁷ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2322, 20 декабря 2006 года, преамбула, пункт 10: «... терроризм можно победить лишь путем применения устойчивого и всеобъемлющего подхода, предполагающего активное участие и сотрудничество всех государств и международных и региональных организаций, с целью блокировать, ослабить, изолировать и обезвредить террористическую угрозу».

⁶⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2322, 12 декабря 2016 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи 2178, 24 сентября 2014 года. Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, Руководство для стран по мерам реагирования на угрозы со стороны иностранных боевиков, осуществляемым с соблюдением прав человека, 2018 год, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, пункт 72.

расследованиями или уголовным преследованием, которые имеют отношение к финансированию или поддержке террористических актов, включая содействие в получении имеющихся у них доказательств, необходимых для такого преследования»⁶⁹. Кроме того, в Декларации 1970 года о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами (принята резолюцией 2625 Генеральной Ассамблеи ООН) устанавливаются обязанности государств «сотрудничать друг с другом с целью поддержания международного мира и безопасности». В соответствии с этими обязанностями и общим принципом, предусматривающим, что решения государств в отношении гражданства следует уважать, если они соответствуют нормам международного права⁷⁰, государство должно внимательно рассмотреть влияние своего решения о лишении лиц гражданства на свои обязательства касательно поддержания международного мира и безопасности. Одного внимания к собственным интересам национальной безопасности государства может быть недостаточно в обстоятельствах, когда есть все основания полагать, что лишение гражданства может негативно сказаться на мире и безопасности других государств. Эти аспекты имеют особую актуальность в случаях, когда государство желает осуществить лишение гражданства заочно (*in absentia*), что приводит к тому, что лицо не сможет вернуться в государство его/ее (бывшего) гражданства. Такое лишение может приводить к повышению рисков в плане обеспечения безопасности в другом государстве и подрывать усилия, направленные на укрепление сотрудничества между государствами в борьбе с терроризмом в соответствии с Резолюцией 2322 Совета Безопасности ООН от 2016 года⁷¹ и «в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех» согласно Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV)⁷².

68. Страны гражданства лиц, ставших членами негосударственных вооруженных группировок за границей (например, иностранные боевики-террористы), должны при любой возможности проводить эффективные расследования и в судебном порядке преследовать

⁶⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2322, 12 декабря, пункт 8.

⁷⁰ Дело *Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы) (Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala))*: Второй этап, [1955] Отчеты Международного Суда 4, <https://www.refworld.org/cases/ICJ.3ae6b7248.html>, п. 23: Хотя «международное право предоставляет каждому государству право формировать нормы, регулирующие предоставление своего собственного гражданства», такие нормы «признаются другими Государствами в случае их соответствия международному праву».

⁷¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2322, 12 декабря 2016 года, вступительная часть, пункт 12: «Особо отмечая важность укрепления международного сотрудничества ... в целях предупреждения, расследования террористических актов и преследования за них в судебном порядке, и признавая сохраняющиеся проблемы, связанные с укреплением международного сотрудничества в борьбе с терроризмом, в том числе в пресечении потока иностранных боевиков-террористов, направляющихся в зоны конфликта и возвращающихся оттуда, в частности в связи с трансграничным характером этой деятельности».

⁷² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2625 (XXV), 24 октября 1970 года.

этих лиц⁷³. Неспособность привлечь виновных к ответственности может способствовать возникновению чувства безнаказанности⁷⁴.

Верность другому Государству или отказ от верности Договаривающемуся Государству (статья 8, пункт 3, подпункт b))

69. Если было сделано соответствующее заявление⁷⁵, в соответствии с подпунктом b) пункта 3 статьи 8 исключение из базового правила о том, что лишение гражданства не должно приводить к безгражданству, допускается в тех случаях, когда соответствующее лицо «принесло присягу в верности или сделало формальное заявление о верности другому Государству или дало определенные доказательства своего намерения отказаться от верности этому Договаривающемуся Государству»⁷⁶. «Верность» государству – это то же самое, что преданность государству⁷⁷. Например, решение какого-либо лица присоединиться к повстанческой группировке не будет составлять верность другому государству.

70. Таким образом, лишение гражданства может осуществляться, если лицо, о котором идет речь, приняло официальный шаг к заявлению о своей верности другому государству (то есть присягу или формальное заявление). Например,

⁷³ См., например, Совет по правам человека, *Доклад Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 19 декабря 2014 года, A/HRC/28/28, пункт 44; определение «иностранные боевики-террористы», данное Советом безопасности ООН, см. в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2178, 24 сентября 2014 года, пункт 6(a).

⁷⁴ Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, Руководство для стран по согласующимся с правами человека мерам реагирования на угрозы со стороны иностранных боевиков, 2018 год, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, пункт 20. См. также Экономический и социальный совет ООН, Комиссия по правам человека, *Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью*, 8 февраля 2005 года, E/CN.4/2005/102/Add.1, стр. 6: безнаказанность можно интерпретировать как «отсутствие ...практики привлечения к уголовной, гражданской, административной или дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушениях, вследствие чего в отношении этих лиц не проводится каких бы то ни было расследований, которые могут привести к предъявлению им обвинения, их аресту, привлечению к суду и, если они будут признаны виновными, назначению им соответствующего наказания, включая возмещение вреда, причиненного ими потерпевшим»; и Совет по правам человека, *Доклад Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 19 декабря 2014 года, A/HRC/28/28, пункт 44: «Обеспечение подотчетности за все грубые нарушения международного законодательства о правах человека и нарушения норм международного гуманитарного права посредством проведения эффективного расследования и судебного преследования виновных крайне важны для обеспечения правосудия, возмещения вреда, причиненного жертвам, и предупреждения дальнейших нарушений. Ответственность за обеспечение подотчетности прежде всего ложится на государства, которые обязаны обеспечивать проведение расследований и – при наличии соответствующих доказательств – возбуждать судебное преследование в связи такими нарушениями в соответствии с минимальными международными стандартами правосудия».

⁷⁵ По состоянию на январь 2020 года, три из тринадцати Договаривающихся Государств, подавших заявления по пункту 3 статьи 8, ограничились в своих заявлениях основаниями, указанными в подпункте a) пункта 3 статьи 8. Поэтому эти государства не могут лишать лиц гражданства на основании подпункта b) пункта 3 статьи 8. Десять Договаривающихся Государств, заявления которых охватывают подпункт b) пункта 3 статьи 8 могут опираться на этот пункт, если выполняются соответствующие обязательные условия, изложенные в пунктах 69-71 настоящего документа.

⁷⁶ Этот аргумент должен толковаться в соответствии с определением термина «государство», который содержится в международном праве. См. выше пункт 60.

⁷⁷ См. выше пункт 57.

человек может принять такую присягу в верности во время процедуры натурализации. В качестве положительной практики, Договаривающиеся Государства должны обеспечить, чтобы элементы, составляющие соответствующую присягу или заявление о верности другому государству были четко оговорены в его внутреннем законодательстве. Кроме того, Договаривающееся Государство должно надлежащим образом предупредить соответствующее лицо, что поскольку его/ее присяга или заявление по-прежнему действует, то это лицо рискует быть лишенными гражданства Договаривающегося Государства. Этому лицу следует предоставить справедливый и достаточный срок, чтобы отреагировать на такое предупреждение.

71. В случае отказа от верности Договаривающемуся Государству, деяние, составляющее отказ в верности, должно быть сопоставимо по своей тяжести с принятием присяги или формальным заявлением о верности другому государству. Например, лицо может подпадать под сферу действия подпункта b) пункта 3 статьи 8 в том случае, если оно дезертировало из армии во время вооруженного конфликта и присоединилось к армии государства противоборствующей стороны конфликта. Или же должны быть «определенные доказательства» «намерения отказаться от верности» этому Договаривающемуся Государству для осуществления лишения гражданства соответствующего лица⁷⁸. Этот аргумент обуславливает необходимость проведения тщательной оценки всех доказательств, на которых Договаривающееся Государство основывает свое решение, прежде чем будет определено, что соответствующее лицо удовлетворяет необходимому критерию для осуществления лишения гражданства на этом основании⁷⁹.

Лишение гражданства должно осуществляться в соответствии с законом, предусматривающим справедливое разбирательство (Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 4)

72. В пункте 4 статьи 8 Конвенции 1961 года предусматривается, что «Договаривающееся Государство не должно осуществлять право лишения гражданства, допускаемое согласно пункту 2 или 3 настоящей статьи, иначе как в соответствии с законом, предусматривающим для соответствующего лица право на справедливое разбирательство дела в суде или другом независимом органе». Таким образом, есть два обязательных условия для осуществления лишения гражданства, допускаемого согласно пунктов 2 или 3 статьи 8: что право государства лишить человека гражданства должно быть предусмотрено в законе Договаривающегося Государства и что этот закон обеспечивает любому лицу, которого лишают гражданства на основании пунктов 2 или 3 статьи 8, право на справедливое разбирательство дела в суде или другом

⁷⁸ Конвенция 1961 года, статья 8, пункт 3, подпункт b).

⁷⁹ там же, статья 8, пункт 4. См. также пункты 72-75 и 97-108.

независимом органе⁸⁰.

73. Стоит отметить, что хотя согласно Конвенции 1961 года допускается в ограниченной степени возможность Договаривающихся Государств лишать лиц гражданства даже в том случае, если это приведет к безгражданству, все такие лица имеют безусловное право на справедливое разбирательство в соответствии с

пунктом 4 статьи 8⁸¹. Хотя в тексте пункта 4 статьи 8 не указано время проведения справедливого разбирательства и поэтому остается возможность для толкования по этому вопросу, в качестве положительной практики, такое разбирательство должно состояться до осуществления лишения гражданства, а соответствующее лицо должно сохранять гражданство, о котором идет речь, до завершения всех необходимых процессуальных действий. В тех случаях, когда основанием для лишения гражданства является совершение предполагаемых уголовных деяний, такое лишение должно осуществляться в рамках процесса, состоящего из двух этапов, начиная с окончательного вывода о признании виновности, сделанного уголовным судом. Далее должно состояться справедливое разбирательство о лишении гражданства в суде или другом независимом органе.

74. Если в законе Договаривающегося Государства предусмотрено, что лишение гражданства может предшествовать справедливому разбирательству на предмет допустимости такого лишения, в таком законе обязательно должно быть также предусмотрено предоставление соответствующим лицам информации об их праве на разбирательство, в ходе которого они могут оспорить суть решения о лишении их гражданства, и такие разбирательства должны быть обеспечены без промедления. Последствия лишения гражданства должны быть приостановлены на время осуществления процессуальных действий, таким образом человек может продолжать пользоваться гражданством – и связанными с ним правами – вплоть до завершения процессуальных действий. Чтобы разбирательства были справедливыми, соответствующим лицам должна быть предоставлена информация, касающаяся основания позиции Договаривающегося Государства, чтобы они могли оспорить ее. Лица должны также получить соответствующие решения о лишении гражданства, выданные в письменном виде, включая причины такого лишения. В отсутствие достаточной информации для возможности реального опротестования фактов и доводов, приведенных государством в суде или другом независимом органе, нельзя сказать, что человек пользуется правами, предусмотренными согласно пункту 4 статьи 8.

⁸⁰ См. ниже пункты 97-108

⁸¹ Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, Краткие протоколы 20-го заседания пленума Комитета, 24 апреля 1961 года, A/CONF.9/SR.20, стр. 3: В соответствии с *подготовительными материалами*, «[н]ет согласия в высказанных мнениях на предмет того ... что любой человек, лишенный своего гражданства, должен иметь возможность представить свое дело на рассмотрение независимого и беспристрастного органа, при этом, безусловно, процедуры в разных государствах будут отличаться».

Это имеет место независимо от того, происходит ли справедливое разбирательство до лишения гражданства или вскоре после него.

75. Решения суда или другого независимого органа об утрате или лишении гражданства должны иметь обязательную юридическую силу для исполнительной власти Договаривающегося Государства.

Недопущение дискриминации по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям⁸²

76. В статье 9 Конвенции 1961 года предусмотрено, что Договаривающиеся Государства «не могут лишать какое-либо лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям».

Статья 9 применяется независимо от того, приведет ли лишение гражданства к безгражданству или не приведет. Согласно статье 9, Договаривающееся Государство не может лишить гражданства группу лиц (например, группу этнического или религиозного меньшинства) посредством административного, правового или другого акта. В соответствии со статьей 8 Конвенции 1961 года, прежде чем Договаривающееся Государство лишит какое-либо лицо гражданства, должна проводиться индивидуальная оценка, а основанием для лишения гражданства ни в коем случае не может быть одно из оснований, запрещенных согласно статье 9.

78. К лишению гражданства нельзя прибегать на основании поведения, которое согласуется с правом человека на свободу выражение мнения, свободу собраний или другими правами, связанными с выражением политических взглядов человека, соответствующих запрету «по политическим основаниям», который предусмотрен в статье 9. Этот момент имеет особую актуальность применительно к ситуациям, в которых Договаривающееся Государство может попытаться использовать политические убеждения человека в качестве основания для лишения гражданства по пункту 3 статьи 8 Конвенции 1961 года. Ни при каких обстоятельствах нельзя использовать лишение гражданства как средство делегитимизации политических точек зрения, отличающихся от тех, которые исповедует правительство, находящееся у власти, или признания незаконными групп, придерживающихся определенных политических взглядов.

79. Статья 9 Конвенции 1961 года дополняется изменениями в международном законодательстве о правах человека. Соответствующие акты законодательства изложены далее в пунктах 110-112.

D. Определение обладания другим гражданством или приобретения

⁸² Положения, перечисленные в Части III а) и b) настоящего документа, которые кодифицируют право на гражданство, актуальны для применения статьи 9 Конвенции 1961 года, поскольку многие из них относятся к недопущению дискриминации как ключевому аспекту запрета произвольного лишения гражданства.

другого гражданства

80. За несколькими исключениями из общего запрета безгражданства в результате утраты или лишения гражданства, которые изложены в Конвенции 1961 года, Договаривающиеся Государства обязаны обеспечить наличие гарантий от безгражданства в национальном законодательстве во всех предусмотренных случаях прекращения гражданства. Оценка Договаривающимся Государством наличия у какого-либо лица второго гражданства должна проводиться во время принятия Договаривающимся Государством решения о лишении этого лица гражданства данного государства⁸³. Поэтому, за несколькими исключениями, предусмотренными в пунктах 2 и 3 статьи 8 Конвенции 1961 года, Договаривающиеся Государства не могут лишать человека гражданства на том основании, что такой человек ранее владел(а) гражданством, имеет право на гражданство, или может повторно приобрести гражданство другого государства. В качестве положительной практики, Договаривающиеся Государства должны предусмотреть во внутреннем законодательстве, что прекращение гражданства может осуществляться только тогда, когда соответствующее лицо уже обладает гражданством другого государства.

81. Вопрос, имеющий значение для выяснения того, станет ли человек лицом без гражданства вследствие прекращения гражданства, заключается в следующем: *обладает ли этот человек в настоящий момент* другим гражданством и имеет ли подтверждение наличия другого гражданства. Эту оценку не следует делать исходя из толкования одним государством закона о гражданстве другого государства – она должна основываться на консультациях с соответствующим государством и письменном подтверждении от этого государства.

82. Если Договаривающееся Государство намерено лишить человека гражданства в соответствии со статьей 8 Конвенции 1961 года, оно обязано провести оценку вопроса о том, приведет ли это к безгражданству данного человека в момент осуществления лишения гражданства. Вопрос, представляющий особую важность для целей Конвенции 1961 года, состоит именно в том, наступит ли безгражданство после прекращения гражданства, а не вопрос о потенциальном *наличии права* на другое гражданство у этого лица⁸⁴. Законы, согласно которым разрешается лишение человека гражданства, если такой человек считается соответствующим критериям или имеющим право на другое гражданство, являются чрезвычайно проблематичными, поскольку существует высокая степень вероятного риска, что после прекращения их гражданства такие люди останутся без гражданства.

⁸³ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства, 2014 год, пункт 50.

⁸⁴ там же, пункт 23.

83. Если Договаривающееся Государство предусматривает, что утрата гражданства по статьям 5-7 Конвенции 1961 года происходит при условии приобретения другого гражданства, такое приобретение гражданства должно быть определенным и неизбежным. Кроме того, Договаривающееся Государство должно восстановить гражданство человека в случае, если приобретение второго гражданства не произошло вскоре после утраты гражданства Договаривающегося Государства, например, в течении одного года. В любом случае, если условием прекращения гражданства является приобретение другого гражданства, государство должно прекратить гражданство только в том случае, когда человек имеет возможность воспользоваться процедурой приобретения гражданства, которая является легко доступной как в физическом, так и в финансовом плане, а также простой с точки зрения процедурных этапов и доказательственных требований. Более того, процедура приобретения/повторного приобретения гражданства должна быть быстрой, а повторное приобретение гражданства – гарантированным, поскольку оно не подлежит дискреции в случае соответствия установленным требованиям⁸⁵.

III. ПРАВО НА ГРАЖДАНСТВО И ЗАПРЕТ ПРОИЗВОЛЬНОГО ЛИШЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

84. Договаривающиеся государства должны учитывать значение основополагающего характера права на гражданство и запрета произвольного лишения гражданства при осуществлении их полномочий по прекращению гражданства в соответствии с Конвенцией 1961 года. Рекомендации, данные в этой части настоящего документа, актуальны также для государств, не являющихся участниками Конвенции 1961 года, в том, что касается международного права и положительной практики в целом.

85. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека гласит: “[к]ждый человек имеет право на гражданство». В мире наблюдается прочный международный консенсус в отношении того, что право на гражданство и, в этой связи, запрет произвольного лишения гражданства являются основополагающими принципами международного права⁸⁶. Эти два упомянутые принципы тесно

⁸⁵ там же, пункт 155.

⁸⁶ Основополагающий характер права на гражданство подтвержден в ряде решений национальных и международных судов. См., например, *KV против Министра внутренних дел Великобритании (KV v Secretary of State for Home Department)*, Апелляционный суд Англии и Уэльса [2019] EWCA Civ 1796, пункт 18; *Анудо Очиенг Анудо против Республики Танзания (Anudo Ochieng Anudo v Republic of Tanzania)*, Африканский Суд по правам человека и народов, Заявление №012/2015, 22 марта 2018 года, пункт 76; и *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункты 253 и 255. См. также *Дело, касающееся дипломатического и консульского персонала Соединенных Штатов в Тегеране (Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (Соединенные Штаты против Ирана) [1980]* Доклады Международного Суда 3, пункт

связаны и взаимно подкрепляют друг друга. Они следуют друг за другом в пунктах 1 и 2 статьи 15 Всеобщей декларации прав человека⁸⁷. Запрет произвольного лишения гражданства распространяется на все ситуации, в которых человек, которого однажды признали гражданином определенного государства, в произвольном порядке больше не считается таковым (это касается как утраты, так и лишения гражданства, как упоминается ранее в Части II (с) настоящего документа)⁸⁸.

А. Право на гражданство

86. Поскольку право на гражданство и запрет произвольного лишения гражданства отражены во многочисленных международных договорах, ратифицированных многими государствами, все государства обязаны защищать это право и следовать такому запрету. В пункте 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) предусматривается, что «[к]аждый ребенок имеет право на приобретение гражданства». В пункте 1 статьи 7 Конвенции о правах ребенка, ратифицированной почти всеми государствами, говорится: «[р]ебенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу». В пункте 1 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривается, что государства-участники этой Конвенции «предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа». В пункте 2 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин предусматривается: «Государства-участники предоставляют женщинам равные

91: в этом постановлении Международный Суд подтвердил, что принципы Всеобщей декларации прав человека носят основополагающий характер.

⁸⁷ См., например, Hurst Hannum, *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*, [1996] 25 Georgia Journal of International and Comparative Law 287 [Херст Ханнум, «Статус Всеобщей декларации прав человека в национальном и международном праве», 1996 год, 25 Georgia Journal of International and Comparative Law 287],

<https://digitalcommons.law.uga.edu/gjic/vol25/iss1/13/>; и Gerard-René de Groot and Olivier Willem Vonk, *International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials* (Wolf 2015) [Жерар-Рене де Грут и Оливье Вильем Вонк, «Международные стандарты по законодательству о гражданстве: тексты, дела и материалы» (Wolf, 2015 год)], стр. 45-46.

⁸⁸ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 14 декабря 2009 года, A/HRC/13/34, пункт 23: «Хотя вопрос о произвольном лишении гражданства не включает в себя утрату гражданства по добровольной просьбе какого-либо лица, он охватывает другие виды утраты гражданства, в том числе те, которые произвольно препятствуют какому-либо лицу получить или сохранить гражданство, в частности на дискриминационных основаниях, а также те, которые автоматически лишают гражданства лицо в результате применения законодательства или являются результатом действий административных органов власти, которые приводят к произвольному лишению гражданства этого лица».

с мужчинами права в отношении гражданства их детей».

87. В соответствии со статьей 5 Конвенции о ликвидации расовой дискриминации ее участники обязаны гарантировать право каждому человеку пользоваться определенными правами, в том числе непосредственно право на гражданство, без различия по признаку расы, цвета кожи или национального или этнического происхождения. В статье 8 Конвенции о правах лиц с инвалидностью говорится, что государства-участники должны обеспечить, чтобы лица с инвалидностью имели право приобретать и изменять гражданство и не лишались своего гражданства по причине инвалидности. В статье 29 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей предусматривается: «[к]аждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на имя, регистрацию рождения и гражданство»⁸⁹.

88. основополагающий характер права на гражданство и запрет произвольного лишения гражданства упоминался Генеральной Ассамблеей в Резолюции 50/152 от 1996 года, в которой Генеральная Ассамблея призвала государства «принять законодательство о гражданстве в соответствии с основополагающими принципами международного права с целью сокращения безгражданства, в частности путем предотвращения произвольного лишения гражданства»⁹⁰. В Резолюциях Совета по правам человека 2005/45 от 2005 года, 7/10 от 2008 года, 10/13 от 2009 года, 13/2 от 2010 года, 20/5 от 2012 года, 26/14 от 2014 года и 32/5 от 2016 года также вновь подтверждается, что право на гражданство – это основное право человека. В связи с этим Генеральный секретарь ООН констатировал, что «Государства обязаны принимать законы, регламентирующие приобретение гражданства, отказ от гражданства и утрату гражданства таким образом, чтобы это соответствовало их международным обязательствам, в том числе в области прав человека»⁹¹. Комиссия международного права подчеркнула, что «[о]бязательство государств, вовлеченных в правопреемство [государств], принять все надлежащие меры к недопущению безгражданства вытекает из права затрагиваемых лиц на гражданство», а также «растущее осознание государствами настоятельной необходимости борьбы с безгражданством»⁹².

⁸⁹ Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений, 2716 UNTS 3, статья 25, пункт 4.

⁹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 50/152, 9 февраля 1996 года, пункт 16.

⁹¹ См., например, *Консультативное заключение №4, Декреты о гражданстве, изданные в Тунисе и Марокко* [1923], Постоянная палата международного правосудия, Серия В, №4, стр. 24. См. также Совет по правам человека, *Последствия произвольного лишения гражданства для осуществления прав затрагиваемых детей, а также о существующих законах и практике, регулирующих вопросы доступа детей к приобретению гражданства, в частности гражданства страны, где они родились, если в ином случае они останутся без гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 16 декабря 2015 года, A/HRC/31/29, пункт 3.

⁹² Комиссия международного права, *Тексты проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, Том II (Часть вторая), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, стр. 27.

89. Прочный международный консенсус в отношении права на гражданство также засвидетельствован в региональных договорах и правовых инструментах, содержащих ссылки на это право. К ним относятся: Африканская хартия о правах и благополучии ребенка (статья 6), Американская конвенция о правах человека (статья 20), Американская декларация прав и обязанностей человека (статья 19), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (статья 24), Пакт о правах ребенка в исламских странах (статья 7), Арабская хартия прав человека (статья 29) и Декларация Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) (статья 18). В Европейской конвенции о гражданстве не используется формулировка «права», но устанавливается свод правил, которых должны придерживаться Государства-участники в отношении приобретения гражданства. Эти правила нацелены на предотвращение безгражданства (статья 6)⁹³.

90. Кроме того, в ряде региональных деклараций подчеркивается важное значение права на гражданство и ликвидации безгражданства. Это, в частности: Бразильская декларация и План действий: программа сотрудничества и региональной солидарности в целях укрепления международной защиты беженцев, перемещенных лиц и лиц без гражданства в Латинской Америке и Карибском бассейне⁹⁴, Абиджанская декларация министров государств-членов ЭКОВАС о ликвидации безгражданства⁹⁵, Арабская декларация о гражданской принадлежности и правовом статусе личности⁹⁶, Декларация Международной конференции по странам региона Великих озер Африки о ликвидации безгражданства⁹⁷ и Нджаменская инициатива по ликвидации безгражданства в Центральной Африке⁹⁸. Генеральная Ассамблея ООН также «с одобрением отмети[ла] глобальную кампанию по ликвидации безгражданства в течение десяти лет», которая была начата Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в 2014 году и «призва[ла] все государства рассмотреть вопрос о том, какие действия они могут предпринять для дальнейшего предотвращения и сокращения

⁹³ Европейская конвенция о гражданстве, 1997 ETS 166, статья 4: «Правила каждого государства-участника, регулирующие гражданство, основываются на следующих принципах: а) каждый человек имеет право на гражданство; б) следует избегать безгражданства; в) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства; г) ни вступление в брак, ни расторжение брака между гражданином государства-участника и иностранцем, ни изменение гражданства одним из супругов во время пребывания в браке не влекут за собой автоматически последствий для гражданства другого супруга».

⁹⁴ Бразильская Декларация и План действий, 3 декабря 2014 года, <https://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>.

⁹⁵ Абиджанская декларация министров государств-членов ЭКОВАС о ликвидации безгражданства, 25 февраля 2015 года, <https://www.refworld.org/docid/54f588df4.html>.

⁹⁶ Арабская декларация о гражданской принадлежности и правовом статусе личности, 28 февраля 2018 года, <https://www.refworld.org/docid/5a9ffbd04.html>.

⁹⁷ Декларация государств-членов Международной конференции по странам региона Великих озер Африки о ликвидации безгражданства 16 октября 2017 года, CIRGL/CIMR/DEC/15/10/2017, <https://www.refworld.org/docid/59e9cb8c4.html>.

⁹⁸ Нджаменская инициатива по ликвидации безгражданства в Центральной Африке, 12 декабря 2018 года, <https://www.refworld.org/docid/5c2f3f8b4.html>.

безгражданства»⁹⁹.

В. Запрет произвольного лишения гражданства

91. Как указано в Докладе от 2009 года Генерального секретаря о правах человека и произвольном лишении гражданства, минимальное содержание запрета произвольного лишения гражданства заключается в следующем: прекращение гражданства должно соответствовать тому, что предусмотрено законом; должно быть наименее жесткой мерой достижения законной цели; должно осуществляться с соблюдением надлежащего процесса. Каждый из этих упомянутых элементов рассматривается далее в пунктах 92-108¹⁰⁰. К примерам произвольного лишения гражданства относятся: автоматическое прекращение гражданства для целой этнической группы путем судебных, правовых или административных мер; прекращение гражданства какого-либо лица без проведения справедливого процесса в суде или независимом органе; а также отказ в приобретении гражданства на дискриминационных основаниях.

Прекращение гражданства должно осуществляться в соответствии с законом

92. Запрет произвольного лишения гражданства предусматривает требование о том, что любое прекращение гражданства государством, должно иметь четкое правовое основание. Этот элемент запрета произвольного лишения гражданства отражен в статье 8 Конвенции 1961 года¹⁰¹. Рассматриваемое законодательство должно санкционировать возможность государства прекращать гражданство и быть достаточно четким, чтобы граждане могли реально предвидеть последствия действий, обуславливающих прекращение гражданства. В качестве положительной практики, во внутреннем законодательстве государства о прекращении гражданства должны, по меньшей мере, быть предусмотрены гарантии, равнозначные тем, которые содержатся в Конвенции 1961 года¹⁰².

93. Государства могут применять законодательство, касающееся прекращения гражданства, действующего в то время, когда определенное лицо совершило действие или бездействие, приведшее к прекращению в соответствии с общим принципом о том, что человек не может быть привлечен к суду за действие, которое не являлось правонарушением во время совершения такого действия¹⁰³. В качестве гарантии от безгражданства или других

⁹⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 70/135, 23 февраля 2016 года, пункт 12.

¹⁰⁰ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 14 декабря 2009 года, A/HRC/13/34, пункт 25.

¹⁰¹ См. выше пункт 72.

¹⁰² См. выше Часть II для подробного описания стандартов, изложенных в Конвенции 1961 года.

¹⁰³ См., например, *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункты 298.

неблагоприятных последствий прекращения гражданства, если в национальном законодательстве будет введено новое основание для утраты или лишения гражданства, государство должно включить временное положение для предотвращения утраты лицом своего гражданства в связи с актами или фактами, которые не привели бы к утрате или лишению гражданства до введения нового основания.

Прекращение гражданства всегда должно быть соразмерно законной цели

94. Принцип соразмерности отражен во многочисленных международных правозащитных инструментах, включая международные и региональные договоры в области прав человека¹⁰⁴. Чтобы прекращение гражданства было соразмерным, меры, ведущие к прекращению гражданства, должны «служить законной цели, которая соответствует ... международному гуманитарному праву» и быть наименее жесткой мерой достижения цели, поставленной государством¹⁰⁵. Таким образом, последствия утраты или лишения гражданства должны быть сопоставлены с преследуемой целью¹⁰⁶. Необходимо учитывать влияние прекращения гражданства на способность человека получить доступ и осуществлять другие права человека (в особенности те, которые рассматриваются в настоящем документе). Кроме того, поставленная цель должна быть правомерной в том отношении, что она должна заключаться не в том, чтобы наказать человека за отстаивание прав, например, право на свободу выражения мнений или ассоциации посредством прекращения гражданства.

95. Вопрос о том, владеет ли лицо другим гражданством, актуален для оценки соразмерности утраты или лишения гражданства цели, поставленной государством, поскольку это ключевой фактор определения последствий для соответствующего человека. Если такое лицо не обладает другим гражданством, прекращение гражданства приведет к безгражданству¹⁰⁷. Даже если лицо обладает другим гражданством или может приобрести (повторно) другое гражданство, любая утрата права на проживание в рассматриваемом государстве, приведет к утрате всех прав, связанных с таким проживанием.

¹⁰⁴ См., например, Yutaka Arai-Takahashi, 'Proportionality' in Dinah Shelton (ed), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford University Press 2013), DOI: 10.1093/Law/9780199640133.003.0020 [Ютака Арай-Такахаша, «Пропорциональность в публикации Дины Шелтон (ред), Оксфордский справочник международного законодательства о правах человека (Oxford University Press, 2013 год), DOI: 10.1093/Law/9780199640133.003.0020].

¹⁰⁵ См., например, *Rottmann v Freistaat Bayern*, дело C-135/08, [2010] ECR I-01449, https://www.refworld.org/cases_ECJ_4be130552.html пункт 56; Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/13/34, пункт 25; Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 4.

¹⁰⁶ Комиссия международного права, *Тексты проектов статей о высылке иностранцев, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 2011 год, Том II (Часть вторая), <https://www.refworld.org/docid/5539ef8e4.html>, статья 8.

¹⁰⁷ См., например, *Rottmann v Freistaat Bayern*, дело C-135/08, https://www.refworld.org/cases_ECJ_4be130552.html, пункт 57.

Поэтому государства должны обеспечить, что отсутствуют менее жесткие альтернативы для достижения необходимой цели до осуществления прекращения гражданства. С учетом тяжелых последствий безгражданства, прекращение гражданства, которое приводит к безгражданству, будет реально возможно при условии оправданности и соразмерности только в нескольких узко определенных обстоятельствах¹⁰⁸. Это отражено очень узко определенным перечнем обстоятельств, на основании которого Договаривающееся Государство может прекратить гражданство в соответствии с Конвенцией 1961 года.

96. Соображения временных рамок также имеют значение для проверки соразмерности. Поэтому государствам предлагается обеспечить наличие определенного и ограниченного периода в отношении времени, истекшего между совершением деяния и его обнаружением властями, а также между таким обнаружением и прекращением гражданства.

Прекращение гражданства является произвольным, если отсутствует надлежащий процесс

97. Чтобы избежать произвольного лишения гражданства, государствам необходимо применять процедурные гарантии во всех случаях прекращения гражданства, независимо от того, приводят ли они к безгражданству или нет¹⁰⁹. Соответственно, требования надлежащего процесса должны быть выполнены во всех случаях прекращения гражданства.

98. В соответствии с пунктом 1 статьи 14 МПГПП, «[п]ри определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона»¹¹⁰. Принятые государствами решения, которые нарушают право какого-либо человека на гражданство, подлежат средствам защиты надлежащего процесса в соответствии с нормами международного права. Минимальное содержание требования о проведении надлежащего процесса в данном контексте заключается в том, что лицо может понять причины, по которым прекращено его/ее гражданство и имеет доступ к правовым и/или административным

¹⁰⁸ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства*. Доклад Генерального секретаря, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 4.

¹⁰⁹ Этот элемент запрета произвольного лишения гражданства отражен в статье 8 Конвенции 1961 года. См. выше Часть II (с).

¹¹⁰ См., например, Генеральная Ассамблея ООН, *Доклад Специального Докладчика о продвижении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом*, 6 августа 2008 года, A/63/223, пункт 12; Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (ЕКПЧ), статья 6; Американская Конвенция о правах человека, принятая на Межамериканской специальной конференции по правам человека 22 ноября 1969 года), статья 8; Африканская хартия прав человека и народов (принята 27 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года) (1982) 21 ILM 58, статья 8; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, 2178 UNTS 197, статьи 17 и 21; Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка №32: Статья 14, Право на равенство перед судами и трибуналами и на справедливый процесс*, 23 августа 2007 года, CCPR/C/GC/32, <http://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html>.

механизмам, с помощью которых они могут оспорить прекращение гражданства¹¹¹.

99. Решения государств касательно приобретения, сохранения или отказа от гражданства должны выдаваться в письменном виде и должны быть открытыми к эффективным процедурам административного или судебного пересмотра¹¹². Лицу, чье гражданство было прекращено, также следует предоставить информацию о причинах такого прекращения в письменном виде на языке, который оно понимает.

100. Поскольку в пункте 4 статьи 8 Конвенции 1961 года предусматривается требование о том, что лицам должно быть обеспечено справедливое рассмотрение в ситуациях, когда лишение гражданства приведет к безгражданству, элемент надлежащего процесса произвольного лишения гражданства предполагает обеспечение права на справедливое рассмотрение во всех случаях прекращения гражданства. Это право на справедливое рассмотрение включает возможность обжаловать решения, принятые в первой инстанции¹¹³.

101. Определение того, является ли человек лицом без гражданства не является ни историческим экскурсом, ни прогнозом. Вопрос о том, является ли человек лицом без гражданства в соответствии с определением понятия «лицо без гражданства», содержащимся в статье 1 Конвенции 1954 года, следует оценивать на момент осуществления прекращения гражданства этого лица¹¹⁴. Таким образом, в тех случаях, когда требования или процедуры в отношении утраты гражданства, лишения гражданства или отказа от гражданства соблюдены или выполнены только частично, данное лицо по-прежнему считается гражданином. Исполнение решения о прекращении гражданства должно быть приостановлено на период проведения процессуальных действий, чтобы это лицо продолжало пользоваться гражданством и связанными с ним правами до момента завершения таких процессуальных действий¹¹⁵.

¹¹¹ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 31.

¹¹² Комиссия международного права, *Тексты проектов статей по вопросам гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, Том II (Часть вторая), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, статья 17: «Заявления о приобретении, сохранении или отказе от гражданства либо об осуществлении права оптации в связи с правопреемством государств рассматриваются без неоправданной задержки. Соответствующие решения издаются в письменном виде и открыты для пересмотра в рамках эффективной административной или судебной процедуры». См. также Европейская конвенция о гражданстве 1997 ETS 166, статья 11; и Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 32.

¹¹³ См. *Анудо Очиенг Анудо против Республики Танзания (Anudo Ochieng Anudo v Republic of Tanzania)*, Африканский суд по правам человека и народов, Заявление №012/2015, 22 марта 2018 года, <https://www.refworld.org/cases,AfCHPR,5d7bb4784.html>, пункт 116; Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 32.

¹¹⁴ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства (2014 год), пункт 50.

¹¹⁵ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 33: «Доступ к процессу апелляции может быть затруднен, а соответствующие процессуальные гарантии сведены на нет, если исполнение решения об утрате или лишении гражданства не приостановлено, а ставший иностранцем

102. Если государства вводят иммиграционные санкции (включая задержание, запреты на поездки и другие ограничения свободы передвижения и конфискацию удостоверяющих личность документов) в результате прекращения гражданства, следует проводить периодическую проверку соразмерности этих мер цели, поставленной государством при прекращении гражданства. Как минимум, соответствующие лица ни в коем случае не должны подвергаться произвольному задержанию, например, без периодического пересмотра вопроса о том, является ли содержание под стражей соразмерной мерой во всех обстоятельствах дела. Это касается как периода проведения судебных и/или административных разбирательств, так и после принятия окончательного решения.

103. В тех случаях, когда вопрос о допустимости лишения гражданства связан с определением владения или приобретения лицом другого гражданства¹¹⁶, государству, которое желает использовать как основание тот факт, что лицо является гражданином другого государства, следует, в качестве положительной практики, получить письменное подтверждение этого статуса гражданства от такого другого государства¹¹⁷.

104. В тех случаях, когда государство намерено лишить человека гражданства заочно, лицо, затронутое таким лишением, вряд ли будет иметь практический или эффективный доступ к справедливому разбирательству, и по этой причине следует избегать лишения гражданства заочно. Если государство, тем не менее, намерено лишить человека гражданства заочно, ему следует обратиться в суд за получением подтверждения о том, что лишение гражданства заочно является строго необходимым во избежание рисков для национальной безопасности, к которым приводит конкретно присутствие соответствующего лица в данном государстве, и что такие риски не могут быть уменьшены альтернативными способами в соответствии с требованием о том, что лишение гражданства должно быть мерой, соразмерной законным целям государства.

105. Если государство лишает человека гражданства заочно, и этот человек впоследствии оспаривает такое лишение, государству следует, в качестве положительной практики, объявить такое лишение недействительным и заново провести необходимые юридические и административные разбирательства. В противном случае государству следует обеспечить, чтобы данное лицо имело практический и реальный доступ к процедуре апелляции и приостановить лишение гражданства, пока осуществляется апелляционная процедура.

гражданин подвергнут процедуре высылки. Аналогичным образом, если результатом лишения гражданства становится лишение имущественных прав, то соответствующее лицо может столкнуться с необходимостью отчуждения своего дома или бизнеса, а также лишиться других приобретенных прав, причем такие последствия довольно сложно исправить, если решение об утрате или лишении гражданства будет признано незаконным и подлежать отмене».

¹¹⁶ См. выше пункты 80-83.

¹¹⁷ См. выше пункты 80-83.

Эффективное средство правовой защиты

106. Государства должны обеспечить лицу, гражданство которого было прекращено в нарушение запрета произвольного лишения гражданства, доступ к эффективному средству правовой защиты. Право на эффективное средство правовой защиты кодифицировано в нескольких международных правозащитных договорах, ратифицированных многими государствами, в том числе в пункте 3 статьи 2 МПГПП¹¹⁸. Это положение дополняет пункт 4 статьи 8 Конвенции 1961 года в том смысле, что право на справедливое разбирательство в суде или любом другом независимом органе должно включать обеспечение эффективного средства правовой защиты, если соответствующее лицо утратило или было лишено своего гражданства таким образом, который не совместим с положениями Конвенции 1961 года и применимыми международными правозащитными документами.

107. Государства могут обеспечить право на эффективное средство правовой защиты в отношении неправомерного прекращения гражданства путем обеспечения любому требующему его лицу права на такое средство правовой защиты, установленное компетентными властями и «... обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются»¹¹⁹.

Государствам следует также обеспечить, чтобы лица, произвольно лишённые гражданства, имели практический доступ к эффективному средству правовой защиты¹²⁰, и чтобы средство правовой защиты состояло из восстановления гражданства и компенсации¹²¹. Государствам рекомендуется обеспечить автоматическое восстановление гражданства в качестве средства правовой защиты от произвольного лишения гражданства, предпочтительно с обратной

¹¹⁸ В пункте 3 статьи 2 МПГПП говорится, что лицам, чьи права и свободы, изложенные в этом договоре, нарушены, обеспечивается доступ к эффективному средству правовой защиты. Это применяется к праву на гражданство, поскольку пункт 3 статьи 24 МПГПП касается гражданства. См., например, *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункт 444: «В контексте вынесения решения об обязательстве государства защищать право на гражданство Межамериканский суд по правам человека утверждал, что «любое нарушение международного обязательства, повлекшее ущерб, влечет за собой обязанность произвести адекватное возмещение, и ... это ... отражает обычная норма, которая составляет один из основополагающих принципов современного международного права об ответственности государств».

¹¹⁹ Международный пакт о гражданских и политических правах, 999 UNTS 171, (МПГПП), статья 2, пункт 3. Конвенция о правах ребенка, 1577 UNTS 3, (CRC), статья 8, пункт 2: «Если ребенок незаконно лишается части или всех элементов своей индивидуальности, государства-участники обеспечивают ему необходимую помощь и защиту для скорейшего восстановления его индивидуальности».

¹²⁰ Административные финансовые препятствия, которые вызывают значительные задержки или практические трудности с восстановлением гражданства, могут ограничить право на эффективное средство правовой защиты. Такие препятствия могут включать отсутствие информации о процедурах подачи ходатайств и чрезмерно высокие административные сборы.

¹²¹ См., например, *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункты 479-482; Резолюция Совета по правам человека 7/10, 27 марта 2008 года; Резолюция Совета по правам человека 10/13, 26 марта 2009 года; и Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, *Руководство для стран по согласующимся с правами человека мерам реагирования на угрозы со стороны иностранных боевиков*, 2018 год, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, стр. 23.

силой до момента лишения гражданства¹²². В тех случаях, когда для установления эффективного средства правовой защиты необходимо подтверждение личности, государствам следует принять гибкие правила доказывания, поскольку лишение гражданства может препятствовать способности лица представлять такую документацию. Например, можно разрешить предоставление свидетельских показаний или использование других источников документальных доказательств вместо документов, удостоверяющих личность¹²³.

108. Если прекращение гражданства связано с преследованием в прошлом в отношении определенной группы в обществе государства, данному государству предлагается применять простую, процедуру без дискриминации для повторного приобретения гражданства представителями этой группы.

С. Другие соответствующие положения в международном законодательстве о правах человека

109. Международное законодательство о правах человека, касающееся недопущения дискриминации, недопущения высылки, запрещения пыток, права покидать собственную страну, права въезда в свою собственную страну и права на личную и семейную жизнь, имеет отношение к допустимости прекращения гражданства. Во всех случаях прекращения гражданства государства должны соблюдать свои обязательства, касающиеся этих принципов, по обычному международному праву, а также соответствующие положения международных договоров.

110. Принцип недопущения дискриминации проявляется во многочисленных международных договорах о правах человека, ратифицированных многими государствами: это, в частности статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 2 Конвенции о правах ребенка, статья 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации¹²⁴. Эти положения дополняют статью 9 Конвенции 1961 года.

111. Государства должны принимать меры по обеспечению того, чтобы практическое воздействие прекращения гражданства не приводил к

¹²² См., например, *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункт 469.

¹²³ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 14 декабря 2009 года, A/HRC/13/34, пункт 12; Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 26 января 2009 года, A/HRC/10/34, пункт 59.

¹²⁴ Комиссия международного права, *Тексты проектов статей по вопросам гражданства физических лиц в связи с правопреемством государств, с комментариями к ним*, Ежегодник Комиссии международного права, 1999 год, Том II (Часть вторая), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, статья 15. Европейская конвенция о гражданстве, 1997 ETS 166, статья 5, пункт 1.

несоразмерному влиянию законов и политики на определенные группы (например, этнические или религиозные меньшинства) и практики прекращения гражданства¹²⁵. Такое дискриминационное воздействие на определенную группу может иметь место даже тогда, когда законодательство в государстве содержит надежные гарантии от безгражданства.

112. В статьях 5–8 Конвенции 1961 года проводится различие между гражданами, с одним гражданством и гражданами с двумя гражданствами, так что разные стандарты применяются в зависимости от того, владеет ли человек другим гражданством или может ли приобрести другое гражданство. Этот аспект актуален для определения того, приведет ли утрата или лишение гражданства Договаривающегося Государства к тому, что человек станет лицом без гражданства. Есть также вариация в стандартах, применимых к гражданам по рождению и гражданам по натурализации. Любое неравенство в отношении граждан по рождению и натурализованных граждан, в качестве положительной практики, минимизируется посредством обеспечения наличия определенного и ограниченного периода, во время которого натурализованные граждане могут быть подвержены утрате или лишению гражданства на неравной основе с гражданами по рождению¹²⁶. Например, к натурализованным гражданам не должны применяться другой свод правил о прекращении гражданства по сравнению с гражданами, которые приобрели гражданство по рождению после ограниченного и определенного периода времени (например, один год) с даты приобретения ими гражданства посредством натурализации. Кроме того, с учетом того, что многие натурализованные граждане чаще происходят из этнических групп меньшинств, Договаривающиеся Государства должны проявлять осторожность в отношении законов и практик, которые делают натурализованных граждан более подверженными утрате гражданства чем граждан по рождению.

113. Прекращение гражданства, приводящее к высылке соответствующего лица в другое государство может противоречить принципу недопущения высылки. Принцип недопущения высылки наиболее отчетливо выражен в статье 33 Конвенции 1951 года и признан как норма обычного международного права¹²⁷. В соответствии с принципом недопущения высылки государствам запрещается высылать или возвращать беженца каким бы то ни было образом

¹²⁵ См., например, *Хоти против Хорватии (Hoti v Croatia)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №63311/14, 26 апреля 2018 года, пункт 106; *Дело высланных доминиканцев и гаитян против Доминиканской Республики (Case of Expelled Dominicans and Haitians v Dominican Republic)*, 28 августа 2014 года, Межамериканский суд по правам человека, Серия С №282, пункты 263-264. См. также Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 660 UNTS 195, статья 5(d)(iii): «В соответствии со [своими] основными обязательствами, изложенными в ... настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления ... права на гражданство».

¹²⁶ См., например, Совет по правам человека, *Права человека и произвольное лишение гражданства. Доклад Генерального секретаря*, 19 декабря 2013 года, A/HRC/25/28, пункт 6.

¹²⁷ Декларация Государств-участников Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года о статусе беженцев, 16 января 2002 года, HCR/MMSP/2001/09, www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html, пункт 4.

на территорию, где она ли он будут подвержены риску угроз жизни или свободе. Обязательства по недопущению высылки также закреплены в международных и региональных правозащитных документах¹²⁸. Согласно статье 3 Конвенции против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (КПП) запрещается высылка, возвращение или экстрадиция лица в другое государство, если есть существенные основания полагать, что ему/ей будет угрожать опасность подвергнуться пыткам. В соответствии со статьей 16 Конвенции о защите всех лиц от насильственных исчезновений в аналогичных формулировках запрещается возвращение в страну, где ему угрожает опасность подвергнуться насильственному исчезновению¹²⁹. Кроме того, в целом признается, что государства не должны также передавать какое-либо лицо в другую страну, если это приведет к тому, что он или она столкнется с серьезными нарушениями прав человека, пытками или другими формами жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания¹³⁰.

114. Если государство прекращает гражданство лица и заставляет это лицо покинуть страну (в том числе посредством экстрадиции или высылки) и вернуться на территорию, где оно может подвергнуться угрожающей жизни опасности или обращению, которое приравнивается к пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию, то действия такого государства вероятнее всего противоречат обязательствам по недопущению высылки¹³¹. Кроме того, государства не должны передавать какое-либо

¹²⁸ УВКБ ООН, *Консультативное заключение по экстраитерриториальному применению обязательств по недопущению высылки в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года к ней*, 26 января 2007 года, www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html. В этом *Консультативном заключении* делается ссылка на различные международные правозащитные документы, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, 999 UNTS 171, статьи 6 и 7, Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, 1465 UNTS 85, статья 3, Американская конвенция о правах человека (принятая на специальной Межамериканской конференции по правам человека 22 ноября 1969 года), статья 22, пункт 8, Африканская хартия прав человека и народов (принята 27 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года) (1982) 21 ILM 58, статья 5, Европейская конвенция о правах человека, статьи 2 и 3 и Хартия основных прав Европейского Союза, 2000/С 364/01, статья 19, пункт 2.

¹²⁹ Многочисленные положения региональных договоров о правах человека также кодифицируют принцип недопущения высылки. См., например, Американская конвенция о правах человека (принятая на специальной Межамериканской конференции по правам человека 22 ноября 1969 года), статья 22, пункт 8; Межамериканская конвенция о предупреждении пыток и наказаниях за их применение, Серия договоров Организации американских государств №67, статья 13, пункт 4; Хартия основных прав Европейского Союза, 2000/С 364/01, статья 19, пункт 2; Арабская Хартия прав человека (15 сентября 1994 года), статья 28; и Европейская конвенция о противодействии торговле людьми, Серия Договоров Совета Европы №197, статья 40, пункт 4.

¹³⁰ См., например, МПГПП, статья 6 и 7; Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №36 (2018 год) по статье 6 Международного пакта о гражданских и политических правах касательно права на жизнь, 30 октября 2018 года, ССРР/С/ГС/36, пункт 31; Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка №20 по ПГПП: статья 7 (запрещение пыток или других форм жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращение и наказания), 10 марта 1992 года, пункт 9; и Комитет ООН против пыток, Замечание общего порядка №4 (2017 год) о применении статьи 3 Конвенции в контексте статьи 22, 4 сентября 2018 года, САТ/С/ГС/4, пункт 26.

¹³¹ См., например, Совет по правам человека ООН, *Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям*, 24 декабря 2012 года, А/НРС/22/4, пункт 38: Рабочая группа по произвольным задержаниям, которая имеет особые полномочия принимать и рассматривать случаи произвольного лишения свободы, «рассматривает случаи лишения свободы как произвольные по обычному международному праву в тех случаях когда», в частности, «явно невозможно использовать какое-либо правовое основание, оправдывающее лишение

лицо в ту страну, где ему/ей может угрожать опасность дальнейшей или последующей высылки в страну, где им будет причинен серьезный вред, как указано в предыдущем предложении¹³².

115. В случае задержания лица (в том числе с целью выполнения иммиграционного законодательства и в контексте военного задержания) в результате прекращения гражданства, такое задержание не должно быть произвольным. Произвольное задержание предполагает ситуации отсутствия контроля или пересмотра в отношении длительности содержания под стражей, что при некоторых обстоятельствах может приравниваться к пыткам или жестокому, бесчеловечному и унижающему достоинство обращению или наказанию¹³³.

116. Если есть существенные основания¹³⁴ полагать, что лицо, чье гражданство было прекращено, пострадает от нарушений прав человека вследствие такого прекращения, этот аспект также должен быть рассмотрен в ходе оценки на предмет того, соразмерно ли прекращение гражданства поставленной цели. При рассмотрении вопроса о том, будут ли высылка, возвращение или экстрадиция несоразмерными, необходимо учитывать «существование в данном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых

свободы» и «[к]огда полное или частичное несоблюдение международных норм, касающихся права на справедливый суд, изложенного во Всеобщей декларации прав человека и соответствующих международных инструментах принятых рассматриваемыми государствами, представляют собой такую тяжесть, что придают лишению свободы произвольный характер».

¹³² *T.I. против Великобритании (T.I. v United Kingdom)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №4832/98, 7 марта 2000 года, п. 14: «Обычно человек, чье ходатайство о предоставлении убежища уже было отклонено, в «безопасной третьей стране», не сможет получить эффективное средство правовой защиты по возвращении туда. Непрямая высылка в таких обстоятельствах может привести к нарушению принципа недопущения высылки. Поэтому ни один искатель убежища не должен быть выслан в третью страну без надежной оценки в его деле имеющихся гарантий, например, что этот человек будет повторно допущен, что он будет пользоваться эффективной защитой от высылки, что он будет иметь возможность искать и пользоваться убежищем, и что с ним будут обращаться в соответствии с принятыми международными стандартами». См. также Абдолхани и Каримния против Турции (*Abdolkhani and Karimnia v Turkey*), Европейский Суд по правам человека, Заявление №30471/08, 22 сентября 2009 года, пункт 88: «Суд подчеркивает в этой связи, что косвенная высылка иностранного гражданина в промежуточную страну не влияет на обязательство высылающего Договаривающегося Государства обеспечить, что он или она не будут в результате его решения о высылке подвержены обращению, противоречащему статье 3 [Европейской конвенции о правах человека]».

¹³³ Это особенно актуально в тех случаях, когда лицо больше не имеет права проживать в Государстве вследствие прекращения гражданства, но не имеет другого гражданства или места проживания (юридического), и, как результат, задержан на неопределенное время. См. *Анудо Очиенг Анудо против Республики Танзания (Anudo Ochieng Anudo v Republic of Tanzania)*, Африканский суд по правам человека и народов, Заявление №012/2015, 22 марта 2018 года, <https://www.refworld.org/cases/AfCHPR.5d7bb4784.html>, пункты 118, 120-121: Африканский суд по правам человека и народов высказал мнение, что нарушение права человека на свободу и личную безопасность и защиту от произвольного ареста и содержания под стражей согласно пункту 1 статьи 9 Международного Пакта об экономических и социальных правах было следствием произвольного лишения гражданства. Рассматриваемое лицо было задержано после произвольного лишения гражданства и невозможность легально проживать в стране, в которую он был выслан. См. также Совет по правам человека, *Доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других формах жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания*, 26 февраля 2018 года, A/HRC/37/50, пункт 27: «Комитет по правам человека неоднократно повторял: «сочетание произвольного характера [...] задержания, его затяжная и/или неопределенная продолжительность, отказ в предоставлении информации и процедурных прав [задержанным] и тяжелые условия задержания в совокупности причиняют им серьезный психологический вред и составляют обращение, противоречащее статье 7 Пакта».

¹³⁴ См., например, *Агиза против Швеции (Agiza v Sweden)*, Обращение №233/2003, Комитет ООН против пыток, 20 мая 2005 года, CAT/C/34/D/233/2003, пункты 13.2-13.5.

нарушений прав человека»¹³⁵.

117. Государства также должны рассмотреть вероятность того, что человек подвергнется произвольному задержанию после высылки в другую страну. Если человека задерживают (в том числе в целях исполнения иммиграционного законодательства и в контексте военного задержания) вследствие прекращения гражданства, такое задержание не должно быть произвольным. Произвольное задержание включает ситуации, в которых отсутствует контроль или пересмотр продолжительности срока задержания, что может при некоторых обстоятельствах приравниваться к пыткам или другим формам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания¹³⁶. Этот аспект имеет особую актуальность в случаях, когда человек более не имеет права проживать в государстве вследствие прекращения гражданства, но у него нет другого гражданства или места (легального) проживания, и, как следствие, его задерживают на неопределенный период¹³⁷.

118. Государство должно обеспечить, чтобы во всех случаях прекращения им гражданства человека и аннулирования своего разрешения на проживания этого лица на своей территории, другое государство официально согласилось принять это лицо и предоставить ему/ей защиту в соответствии с международным законодательством о правах человека¹³⁸. Отсутствие такого официального согласия приводит к повышенному риску совершения государствами дальнейших нарушений прав человека, таких как длительное содержание под стражей в ожидании передачи или высылки соответствующего лица в другое государство¹³⁹.

119. Право на въезд в свою собственную страну предусмотрено в статье 13 Всеобщей декларации прав человека, пункте 4 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁴⁰, а также в различных других международных и региональных договорах, включая Конвенцию о ликвидации

¹³⁵ Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания 1465 UNTS 85, статья 3, пункт 2. Международная конвенция о защите всех лиц от насильственных исчезновений, 2716 UNTS 3, статья 16, пункт 2.

¹³⁶ См., например, Совет по правам человека, Доклад Специального докладчика по пыткам и другим формам жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания, 26 февраля 2018 года, A/HRC/37/50, пункты 26-29.

¹³⁷ См., например, Совет по правам человека ООН, *Отчет Рабочей группы по произвольным задержаниям*, 24 декабря 2012 года, A/HRC/22/44.

¹³⁸ УВКБ ООН, Представление УВКБ ООН в Верховном Суде Канады по делу *Маникавасагама Суреша (апеллянт) и Министра по гражданству и иммиграции и Генерального прокурора Канады (ответчики) (UNHCR intervention before the Supreme Court of Canada in the case of Manickavasagam Suresh (Appellant) and the Minister of Citizenship and Immigration, the Attorney General of Canada (Respondents))*, 8 марта 2001 года, <https://www.refworld.org/docid/3e71bbe24.html>, пункты 52 и 78.

¹³⁹ См., например, *Агиза против Швеции (Agiza v Sweden)*, Обращение №233/2003, Комитет ООН против пыток, 20 мая 2005 года, CAT/C/34/D/233/2003, пункт 13.4.

¹⁴⁰ На положения статьи 12 МПГПП, включая право покинуть свою страну, могут распространяться ограничения согласно подпункту 3 статьи 12, если они предусмотрены законом, в том числе по соображениям государственной безопасности и общественного порядка. Однако этот аргумент не применяется к подпункту 4 статьи 12, согласно которому «[н]икто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

расовой дискриминации (статья 5, пункт d), подпункт (ii)), Конвенцию о правах ребенка (статья 10, пункт 2), Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (статья 8) и Конвенцию о правах лиц с инвалидностью (статья 18, пункты c-d)¹⁴¹. Право покинуть свою собственную страну (предусмотренное в статье 13 Всеобщей декларации прав человека) не ограничивается только страной гражданства в формальном значении этого понятия, а право возвращаться после выезда из своей собственно страны «может также наделять лицо правом въехать в эту страну впервые, если оно родилось за пределами данной страны (например, если данная страна является страной гражданства рассматриваемого лица)»¹⁴². Оно также гарантирует право на въезд, и, соответственно, право на временное проживание, лицам, которые в силу своих особых связей с соответствующим государством, не могут считаться просто иностранцами¹⁴³. Сюда могут относиться другие категории лиц, например, длительно проживающие в стране лица без гражданства, а также лица, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права¹⁴⁴.

120. Если лицо, являющееся гражданином государства, пребывает за границей, то это государство не должно препятствовать возвращению такого лица на территорию этого государства, произвольно лишая это лицо гражданства¹⁴⁵. Если прекращение гражданства проявляется в форме аннулирования паспорта человека или другого удостоверяющего личность документа, государства тем не менее должны рассмотреть, является ли отказ во въезде в собственную страну человека произвольным¹⁴⁶, в том числе предусмотрен ли он законом и соразмерен ли законной цели¹⁴⁷. В случаях наложения запретов на перемещение лицам, затронутым таким запретом, следует предоставить всю необходимую информацию, чтобы они могли эффективно оспорить такой запрет, если считают его несоразмерной мерой. Сюда относится информация о фактах, приведших к наложению запрета на

¹⁴¹ Американская декларация прав и обязанностей человека, AG/RES. 1591 (XXVIII-O/98) принята на Девятой Международной конференции Американских государств в 1948 году, отражена в базовых документах, касающихся защиты прав человека в Межамериканской системе OEA/Ser L V/II.82 Doc 6 ред 1 и 17 (1992), статья 8. Африканская хартия прав человека и народов (принята 27 июня 1981 года, вступила в силу 21 октября 1986 года) (1982) 21 ILM 58, статья 12.

Европейская Конвенция о правах человека, Протокол №4, статья 6

¹⁴² См., например, Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка №27 (свобода передвижения)*, 2 ноября 1999 года, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, пункты 19-20.

¹⁴³ там же.

¹⁴⁴ Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты лиц без гражданства (2014 год), пункт 142.

¹⁴⁵ См., например, Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка №27 (свобода передвижения)*, 2 ноября 1999 года, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, пункт 21.

¹⁴⁶ МПГПП, статья 12, пункт 4: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну».

¹⁴⁷ Резолюция Генеральной Ассамблеи 2178, 24 сентября 2014 года, пункт 2. Резолюция Генеральной Ассамблеи 2396, 21 декабря 2017 года, пункт 2. В этих двух резолюциях содержится призыв к государствам предотвращать перемещение между государствами иностранных боевиков-террористов, в том числе посредством обеспечения эффективного контроля за национальными границами и контроля за выдачей документов, удостоверяющих личность, и проездных документов.

перемещение¹⁴⁸.

121. Государство может налагать меры, направленные на ограничение выезда за границу (например, ограничения на выезд за границу в целях терроризма) и тем самым ограничивать право покидать свою собственную страну при условии соблюдения принципа соразмерности и соответствия с решениями по этому вопросу Совета Безопасности¹⁴⁹.

122. В статье 12 Всеобщей декларации прав человека говорится, что «[н]икто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции», а в соответствии с пунктом 3 статьи 16 «[с]емья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства». В частности, государства несут конкретные обязательства в отношении защиты личной и семейной жизни в соответствии с несколькими договорами, ратифицированными многими государствами, включая статьи 17 (пункт 1) и 23 Международного пакта о гражданских и политических правах, статью 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статью 16 Конвенции о правах ребенка, статью 23 Конвенции о правах лиц с инвалидностью и статью 44 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов. Региональные правовые инструменты, такие как Европейская конвенция о правах человека (статья 8), также предусматривают право на личную и семейную жизнь.

123. Вмешательство в право на личную и семейную жизнь должно приниматься во внимание при оценке государством того, является ли выход пропорциональной мерой для достижения законной цели государства¹⁵⁰. Это

¹⁴⁸ Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий, Руководство для стран по согласующимся с правами человека мерам реагирования на угрозы со стороны иностранных боевиков, 2018 год, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, стр. 17.

¹⁴⁹ См. например, Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка №27 (свобода передвижения)*, 2 ноября 1999 года, ССРР/С/21/Rev.1/Add.9, пункт 14.

¹⁵⁰ *Хоти против Хорватии (Hoti v Croatia)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №63311/14, 26 апреля 2018 года, пункт 122: «... Суд подчеркивает, что меры, ограничивающие право на проживание в стране, могут в некоторых случаях повлечь нарушение статьи 8 Конвенции, если они создают несоразмерные последствия для личной или семейной жизни этих лиц, либо как для их личной, так и для семейной жизни. ... Кроме того, Суд постановляет, что в некоторых случаях, например, в рассматриваемом деле, статья 8 [Европейской конвенции о правах человека] может предполагать позитивное обязательство по обеспечению эффективного осуществления права на личную и/или семейную жизнь заявителя». См. также *Сливенко против Латвии (Slivenko v Latvia)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №4832/199, 9 октября 2003 года, пункт 122: «Суд считает, что порядок вывода иностранных войск и членов семей военнослужащих, подобный рассматриваемому, когда основанием является общее заключение о том, что их вывод необходим для национальной безопасности, не может, как таковой считаться противоречащим статье 8 [Европейской конвенции о правах человека]. Однако применение такого порядка без какой-либо возможности учесть конкретные обстоятельства тех лиц, на которых не распространяются предусмотренные внутренним правом исключения в отношении выдворения из страны, по мнению Суда, не совместимо с требованиями этой статьи. Для того чтобы обеспечить справедливый баланс между конкурирующими интересами частного лица и общества, лицо не должно выдворяться в принудительном порядке, если такая мера не соразмерна преследуемой законной цели. В настоящем деле вопрос заключается в том, были ли конкретные обстоятельства в деле

включает случаи, когда гражданство не предоставляется физическому лицу в первую очередь из-за семейного положения родителей этого лица¹⁵¹.

Кроме того, потенциально нарушается право на личную и семейную жизнь, когда человек или семья вынуждены покинуть страну или не могут вернуться в свою страну проживания в результате прекращения гражданства, поскольку этот фактор может иметь серьезные последствия для человека, в том числе вследствие разлучения семьи¹⁵².

заявительниц более весомыми, чем угроза для национальной безопасности, исходящая от их семейных связей с бывшими иностранными военнослужащими.

¹⁵¹ См. также *Дженовезе против Мальты (Genovese v Malta)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №53124/09, 11 октября 2011 года, пункты 29-30.

¹⁵² *Сливенко против Латвии (Slivenko v. Latvia)*, Европейский Суд по правам человека, Заявление №4832/199, 9 октября 2003 года, пункт 96: «Что касается фактов рассматриваемого дела, то первая заявительница прибыла в Латвию в 1959 г., в возрасте всего одного месяца. Она постоянно проживала в Латвии до 1999 г., т.е. до возраста 40 лет. Там она закончила школу, поступила на работу и вышла замуж. Ее дочь, вторая заявительница, родилась в Латвии в 1981 г. и прожила там до возраста 18 лет, когда ей пришлось покинуть страну вместе со своей матерью сразу после окончания средней школы. ...Не оспаривается тот факт, что заявительницы покинули Латвию против своей воли, в результате неблагоприятного завершения судебного процесса по поводу законности их пребывания в Латвии. Таким образом, они были выдворены из страны, где у них сложилась и непрерывно существовала с момента рождения система личных, социальных и экономических отношений, которые составляют личную жизнь каждого человека. Кроме того, в результате выдворения заявительницы потеряли квартиру, в которой они жили в Риге. ...Учитывая эти обстоятельства, Суд не может не прийти к выводу, что выдворение заявительниц из Латвии представляло собой вмешательство в осуществление их прав на «личную жизнь» и их «жилище», предусмотренных пунктом 1 статьи 8 [Европейской конвенции о правах человека]».

