



Комментарии
Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Кыргызской Республике к проекту закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» («Лишение гражданства как средство противодействия террористической деятельности»)

Введение

1. Представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Кыргызской Республике (УВКБ ООН) было проинформировано о том, что группа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики подготовила проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» (далее «проект»). Проект был официально опубликован на интернет-сайте Жогорку Кенеша 25 февраля 2016 г.¹.

2. УВКБ ООН представляет данные комментарии, являясь агентством, на которое Генеральная Ассамблея ООН возложило обязанности по предоставлению защиты лицам без гражданства, а также по предотвращению и сокращению безгражданства.² Генеральная Ассамблея ООН предложила УВКБ ООН «оказывать заинтересованным государствам соответствующие технические и консультативные услуги, связанные с подготовкой и осуществлением законодательства о гражданстве».³ Она также поручила УВКБ ООН особую роль, предусмотренную в статье 11 Конвенции о сокращении безгражданства⁴. Далее, Исполнительный комитет УВКБ ООН поручил УВКБ ООН предоставлять техническую и консультативную помощь по вопросам законов о гражданстве и других соответствующих законов на предмет принятия и осуществления в соответствии с основополагающими принципами международного права гарантий

¹ Интернет-сайт Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (Парламент), проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», http://www.kenesh.kg/RU/Articles/34554-Na_obshhestvennoe_obsuzhdenie_25_fevralya_2016_goda_vynositsya_proekt_Zakona_KR_O_vneseni_nii_izmenenij_v_nekotorye_zakonodatelnye_aktzy_KR.aspx

² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/50/152, 9 февраля 1996, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4af150282>. Повторно подтверждена в последующих резолюциях, в частности, A/RES/61/137 от 25 января 2007, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=521eff334>, A/RES/62/124 от 24 января 2008, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47b2fa882>, и A/RES/63/148 от 27 января 2009, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=498961d02>.

³ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/50/152, см. сноску 2 выше, параграф 15.

⁴ Статья 11 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства предусматривает создание «органа, к которому лицо, притязавшее на право по настоящей Конвенции, может обращаться для рассмотрения его требования и для получения помощи в представлении его соответствующим органам.»

предотвращения случаев безгражданства, обусловленных произвольным отказом или лишением гражданства.⁵ Таким образом, УВКБ ООН непосредственно заинтересовано в работе над национальным законодательством, которое затрагивает вопросы предотвращения или сокращения безгражданства, включая осуществление гарантий, содержащихся в международных договорах по правам человека.

3. Отмечается, что мандат УВКБ ООН по вопросам безгражданства вступает в действие в контексте утраты или лишения гражданства при опасности возникновения безгражданства вследствие применения действующего законодательства или предлагаемых в него изменений, но не в случае, когда заинтересованное лицо обладает также иным гражданством.

4. УВКБ ООН признает и поддерживает легитимные усилия государственных органов по дальнейшему укреплению национальной безопасности государства. УВКБ ООН придерживается мнения, что совершенствование мер безопасности может быть достигнуто методами, соответствующими международным стандартам и прогрессивной практике, путем защиты национальных интересов и повышения безопасности населения в целом, соблюдая в то же время права каждого гражданина государства.

Комментарии

5. Проект содержит набор мер, нацеленных на сдерживание, противодействие и наказание за действия, связанные с совершением, подстрекательством, оказанием помощи и поддержки, восхвалением или оправданием актов терроризма и экстремизма (статьи 1 и 2). Эти меры включают усиление или установление административной и уголовной ответственности за указанные деяния.

6. Проект вводит новое определение терроризма (статья 5) – «идеология насилия и практика совершения насильственных и (или) иных преступных действий, связанных с устрашением населения или нарушением общественной безопасности, а равно призыв к таким действиям с целью, подрыва конституционного строя, либо оказания воздействия на решения, принимаемые органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями».

7. Статья 7 проекта предусматривает внесение изменений в статью 26 «Утрата гражданства» Закона «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 г. и вводит дополнительные основания для утраты гражданства⁶.

⁵ Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №106, параграфы (i) и (j), <http://www.evolutio.info/content/view/1057/229/>.

⁶ Как указано ниже в параграфе 12, различная терминология может быть использована для описания процесса прекращения гражданства, инициатором которого не является гражданин. Для целей данных комментариев УВКБ ООН использует термины «утрата гражданства» и «лишение гражданства» взаимозаменяемо, что также является практикой и в законодательстве Кыргызской Республики (сравните положение Конституции о лишении гражданства, статья 50, и положения Закона «О гражданстве Кыргызской Республики» об утрате гражданства, статья 26). В то же время, лишение гражданства не включает случаи прекращения гражданства по

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ГРАЖДАНСТВЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»	
Действующая редакция	Предлагаемая редакция
<p>Статья 26. Утрата гражданства Кыргызской Республики</p> <p>Гражданство Кыргызской Республики утрачивается:</p> <p>1) вследствие поступления лица на военную и разведывательную службу иностранного государства, за исключением случаев, предусмотренных в установленном законом порядке в силу международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, и <u>статьей 25</u> настоящего Закона;</p> <p>2) если гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов.</p>	<p>Статья 26. Утрата гражданства Кыргызской Республики</p> <p>Гражданство Кыргызской Республики утрачивается:</p> <p>1) вследствие поступления лица на военную или разведывательную службу иностранного государства; прохождения за пределами Кыргызской Республики подготовки, направленной на приобретение умений и навыков совершения террористического или экстремистского преступления; участия в вооруженных конфликтах или военных действиях на территории иностранного государства, за исключением случаев исполнения официальных обязанностей по поддержанию международного мира и безопасности.</p> <p>2) если гражданство Кыргызской Республики приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или подложных документов.</p>

8. Необходимо отметить, что акты, упомянутые в проекте изменений в статью 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики», **не полностью** соответствуют актам, указанным в статье 375 «Наемничество» Уголовного кодекса Кыргызской Республики⁷, которая содержит похожие положения и

воле гражданина (отказ от гражданства). Однако такое лишение включает все иные формы прекращения гражданства, включая автоматическую утрату гражданства в силу закона, а также другие варианты лишения гражданства в результате решений, принятых административными органами. (см. Годовой отчет Верховного комиссара ООН по правам человека и отчеты Управления Верховного комиссара и Генерального Секретаря. Произвольное лишение гражданства: отчет Генерального Секретаря, А/НРС/10/34, 26 января 2009, ответ УВКБ ООН, стр.49). См. также *Права человека и произвольное лишение гражданства: отчет Генерального Секретаря*, Совет по правам человека, 14 декабря 2009, А/НРС/13/34, параграф 24, <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b83a9f02>

⁷ Статья 375. Наемничество

- (1) Вербовка, обучение, подготовка, направленная на приобретение умений и навыков совершения террористического или экстремистского преступления, финансирование или иное материальное обеспечение наемника, а равно его использование в вооруженном конфликте или военных действиях - наказываются лишением свободы на срок от четырех до восьми лет.
- (2) Участие наемника в вооруженном конфликте или военных действиях - наказывается лишением свободы на срок от восьми до пятнадцати.

вводит уголовную ответственность наемника за участие в вооруженном конфликте или военных действиях, если данное лицо действует в целях получения материального вознаграждения или иной заинтересованности, не является гражданином государства, участвующего в вооруженном конфликте или военных действиях, не проживает постоянно на его территории, а также не является лицом, направленным для исполнения официальных обязанностей. Статья 375 Уголовного кодекса устанавливает уголовную ответственность только для **вербовщика** за «вербовку, обучение, подготовку, направленную на приобретение умений и навыков совершения террористического или экстремистского преступления, финансирование или иное материальное обеспечение наемника, а равно его использование в вооруженном конфликте или военных действиях». Следовательно, статья 375 Уголовного кодекса не устанавливает уголовной ответственности в отношении обучаемых, до реального совершения ими акта терроризма или экстремизма. Возможно ли выдвинуть обвинение в отношении обучаемого на основании иных статей Уголовного кодекса (к примеру, ссылаясь на статью 27 «Приготовление к преступлению») – является открытым вопросом, ответ на который зависит от индивидуальной ситуации по делу. Следовательно, возможна ситуация, когда в отношении данного лица не может быть возбуждено уголовное дело в соответствии с Уголовным кодексом Кыргызской Республики, но одновременно это лицо будет соответствовать критериям утраты гражданства согласно формулировке проекта закона.

9. УВКБ ООН отмечает, что в соответствии с частью 2 статьи 50 Конституции Кыргызской Республики, ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство. На первый взгляд, статья 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики» (как действующая, так и предложенная редакции) не соответствует конституционному положению, так как Конституция недвусмысленно воспрещает любое изъятие гражданства помимо воли гражданина. Однако УВКБ ООН не в состоянии определить конституционность положений Закона «О гражданстве Кыргызской Республики», поскольку это находится в исключительной компетенции национальных властей.

10. В принципе, вопросы гражданства находятся во внутренней юрисдикции каждого государства. Следовательно, любое государство самостоятельно устанавливает критерии предоставления и прекращения гражданства с собственных законах о гражданстве. Однако положения национального законодательства, признаваемые другими государствами, должны соответствовать международным конвенциям, международной практике и

(3) Те же деяния, совершенные:

- 1) группой лиц по предварительному сговору;
- 2) организованной преступной группой;
- 3) с использованием своего служебного положения;
- 4) в отношении несовершеннолетнего, - наказываются лишением свободы на срок от пятнадцати до двадцати лет либо пожизненным лишением свободы с конфискацией имущества или без таковой.

Примечание. Наемником признается лицо, действующее в целях получения материального вознаграждения или иной заинтересованности и не являющееся гражданином государства, участвующего в вооруженном конфликте или военных действиях, не проживающее постоянно на его территории, а также не являющееся лицом, направленным для исполнения официальных обязанностей.

общепризнанным правовым принципам, относящимся к сфере гражданства⁸. Одним из таких международных соглашений является Всемирная декларация прав человека, которая установила в своей Статье 15(2) принцип запрета на произвольное лишение гражданства. Предотвращение возникновения безгражданства является общепризнанным принципом международного права. Хотя международное право допускает лишение гражданства при определенных обстоятельствах, оно должно соответствовать положениям национального законодательства, а также специальным нормам процессуального материального права, в частности принципу соразмерности.⁹

11. При оценке соразмерности и воздействия на заинтересованное лицо, необходимо оценивать прочность связей данного лица с соответствующим государством, включая факт рождения на его территории, длительность проживания, семейные связи, экономическую деятельность, а также языковую и культурную интеграцию. Время, которое прошло с момента совершения деяния также имеет значение для оценки того, насколько тяжесть совершенного проступка подтверждает необходимость лишения гражданства. Чем больше промежуток времени, который прошел с момента совершения деяния, тем более серьезным должен быть этот проступок для подтверждения необходимости лишения гражданства. Поэтому некоторые государства ограничивают давность по делам о лишении гражданства, в отношении периода времени между совершением деяния и моментом, когда об этом стало известно органам власти, и между моментом, когда об этом стало известно, и принятием решения о лишении гражданства. Также имеет значение последствия лишения гражданства в отношении как заинтересованного лица, так и его (ее) членов семьи. В частности, это относится к лишению права на проживание в стране, гражданином которой лицо являлось, а также иных прав, которые связаны с правом на постоянное проживание¹⁰.

12. Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства является основным международным договором, который содержит конкретные гарантии избежания безгражданства в случае утраты и лишения гражданства. Кыргызская Республика не является участником этой Конвенции. Несмотря на это, положения Конвенции 1961 г. имеют отношение к обсуждаемому вопросу, так как данный документ устанавливает международные стандарты в этой области. Конвенция 1961 г. использует выражение «утрата гражданства» для отсылки к ситуации автоматического прекращения гражданства в соответствии с положениями закона (“*ex lege*”). Термин «лишение гражданства» используется в Конвенции для описания ситуаций, когда прекращение гражданства производится по инициативе властей. Основопологающим принципом является то, что государство не должно лишать гражданина его гражданства, если такое лишение делает его лицом без

⁸ См. *Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев* №22, УВКБ ООН, июль 2014, ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU), <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55b9d0734>, стр.8 и 34.

⁹ См. более детально в *Права человека и произвольное лишение гражданства: отчет Генерального Секретаря*, Совет по правам человека, 14 декабря 2009, А/НРС/13/34, параграф 25, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4b83a9f02>

¹⁰ См. параграфы 21-22, УВКБ ООН, Совещание экспертов по вопросу о толковании Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года и о предотвращении безгражданства в результате утраты или лишения гражданства («*Тунисские выводы*»), март 2014, <http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>

гражданства¹¹. Утрата и лишение гражданства, которое влечет безгражданство, в общем случае не соответствует принципу соразмерности, так как последствия для заинтересованного лица, как правило, намного более серьезны, чем интересы государства, которые оно стремится защитить. Конвенция 1961 г. устанавливает ограниченное число исключений, когда ситуация является обратной. Таким образом, Конвенция 1961 г. соблюдает баланс между правами граждан и легитимными интересами государства¹². Одно из таких исключений относится к случаю, когда лицо *вело себя образом, серьезно ущемляющим жизненные интересы государства*¹³. Следовательно, *возможны* ситуации, когда лишение гражданства будет соответствовать международным стандартам.

13. В соответствии с их обычным значением, термины «серьезно ущемляющим» и «жизненные интересы» означают, что деяния, подпадающие под данное исключение, должны угрожать самим основам и устройству государства, чье гражданство обсуждается. Термин «серьезно ущемляющим» подразумевает, что данные лица имеют возможность негативно влиять на государство. Таким же образом, термин «жизненные интересы» устанавливает значительно более высокий порог воздействия, чем «национальные интересы». Это исключение не включает совершение уголовных преступлений общего характера. С другой стороны, такие преступления как измена, шпионаж, а также – в зависимости от интерпретации в национальном законодательстве – «террористические акты» могут быть расценены как деяния, подпадающие под действие данного исключения¹⁴.

14. Принимая во внимание большое количество сложных вопросов, в основном зависящих от конкретных обстоятельств дела, Конвенция 1961 г. далее указывает в своей статье 8(4), что если государство использует свое право на лишение гражданства, то его закон *должен предусматривать для соответствующего лица право на беспристрастное разбирательство судом или другим независимым органом*. Необходимо, чтобы решения соответствующего органа были обязательны для органов исполнительной власти. Лицо, к которому применяется лишение гражданства, имеет право получить решение в письменном виде, включающее причины лишения гражданства. Решения по лишению гражданства могут вступить в силу только с момента исчерпания всех средств судебного обжалования¹⁵.

15. Гражданство не только дает человеку ощущение самоидентификации, но и обеспечивает людям защиту со стороны государства, а также многие гражданские и политические права. Лишение гражданства означает изъятие «права иметь права». Общеизвестно, что некоторые права, гарантированные всем гражданам, могут быть **ограничены или отменены только по решению суда**. В Кыргызской Республике к таким правам относятся, среди прочих, свобода от произвольного задержания (в соответствии со статьей 24(3) Конституции, *никто не может быть арестован, содержаться под стражей или оказаться лишенным свободы иначе как по решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом*), право на тайну переписки, телефонных и иных

¹¹ Статья 8(1) Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

¹² См. УВКБ ООН, *Тунисские выводы*, п. 23.

¹³ Статья 8(3)(а)(ii) Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства.

¹⁴ См. УВКБ ООН, *Тунисские выводы*, п. 68.

¹⁵ См. УВКБ ООН, *Тунисские выводы*, п. 26.

переговоров, почтовых, телеграфных, электронных и иных сообщений (часть 2 статьи 29 Конституции), изъятие имущества помимо воли собственника (часть 2 статьи 12 Конституции). Тем более это является актуальным и по вопросу лишения гражданства.

16. Действующее законодательство Кыргызстана не содержит детальной процедуры по исполнению статьи 26 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики». УВКБ ООН отмечает, что в соответствии со статьей 28 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики», Президент Кыргызской Республики принимает решения относительно *принятия* в гражданство, *восстановления* в гражданстве, *выхода* из гражданства и *утраты* гражданства Кыргызской Республики. В соответствии с частью 7 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики, Президент решает вопросы *принятия* в гражданство и *выхода* из гражданства Кыргызской Республики. Необходимо отметить, что данные положения не являются идентичными.

17. В соответствии со статьями 29 и 30 Закона «О гражданстве Кыргызской Республики», уполномоченные государственные органы Кыргызской Республики в сфере регистрации населения (в настоящее время Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики, ГРС) и в сфере внешнеполитической деятельности, дипломатических представительств и консульских учреждений Кыргызской Республики (Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, МИД) регистрируют утрату гражданства Кыргызской Республики лицами, постоянно проживающими на территории Кыргызской Республики (ГРС) и постоянно проживающими за границей (МИД). Закон «О гражданстве Кыргызской Республики» не содержит иных положений, относящихся к утрате гражданства. Такие положения отсутствуют и в подзаконных актах (Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Кыргызской Республики, утверждено Указом Президента Кыргызской Республики от 10 августа 2013 года №174).

18. УВКБ ООН отмечает, что формулировки проекта допускают различные интерпретации. Такие термины как «*вооруженный конфликт*», «*умения и навыки совершения террористического или экстремистского преступления*» не определены в законодательстве. УВКБ ООН далее отмечает, что сходные положения в Уголовном кодексе Кыргызской Республики подлежат применению судами в рамках уголовного судопроизводства, при котором обвиняемому предоставляется необходимый набор прав и гарантий, позволяющих ему защищать себя до вынесения приговора. В случае лишения гражданства соответствующий гражданин не будет иметь данных гарантий, а решение будет принято Президентом. Данное решение может быть обжаловано в суде по гражданским делам, однако стандарты доказывания в уголовном и гражданском суде различаются.

19. Учитывая серьезный уголовный характер многих деяний, которые могут послужить причиной для лишения гражданства, УВКБ ООН хотело бы подчеркнуть, что в случаях, когда идет речь об уголовно-наказуемых деяниях, настоятельно рекомендуется осуществлять лишение гражданства в рамках двухступенчатой процедуры. Является логичным, что на первом этапе необходимо подтвердить наличие вины обвиняемого в суде по уголовным делам.

Решение по вопросу о лишении гражданства, принятое компетентным органом (предпочтительно, судом), должно следовать за обвинительным приговором¹⁶.

Рекомендации

20. УВКБ ООН предлагает дать оценку конституционности предлагаемых изменений в Закон «О гражданстве Кыргызской Республики».

21. УВКБ ООН рекомендует передать суду право на принятие решений по делам об утрате (лишении) гражданства с целью обеспечения надлежащей справедливой процедуры.

22. УВКБ ООН предлагает дополнить проект путем разъяснения всех терминов, упомянутых в положениях, касающихся утраты (лишения) гражданства, и не имеющих определения в законодательстве.

23. УВКБ ООН предлагает рассмотреть возможность исключения из проекта тех оснований для утраты (лишения) гражданства, которые не перечислены в Уголовном кодексе Кыргызской Республики как уголовно-наказуемые деяния.

24. УВКБ ООН предлагает предусмотреть в Законе «О гражданстве Кыргызской Республики», что утрата (лишение) гражданства осуществляется в рамках двухступенчатой процедуры, на первом этапе которой необходимо осуждение обвиняемого в рамках уголовного процесса.

УВКБ ООН, Бишкек
Март 2016 года

¹⁶ См. УВКБ ООН, *Тунисские выводы*, п. 27.