

Конвенция о сокращении безгражданства

Гай С. Гудвин-Гилл

Старший научный сотрудник, Колледж «Олл Соулз», Оксфорд

Принятая в 1954 году Конвенция о статусе апатридов преследовала ограниченные цели, а именно: определить апатридов как категорию, урегулировать и улучшить их положение и обеспечить им возможно более широкое пользование основными правами и свободами. Вместе с тем сокращение и ликвидация безгражданства потребовали дальнейшего международного сотрудничества и гармонизации национального законодательства. Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций наметил эту цель в резолюциях 319 А и В (XI) от 11 и 16 августа 1950 года, в которых он обратился к Комиссии международного права с просьбой выработать «в возможно короткий срок надлежащий проект международной конвенции или конвенций для ликвидации бесподданства».

26 июля 1951 года Комиссия международного права (в дальнейшем именуемая «КМП» или «Комиссия») назначила юриста из Соединенных Штатов Америки, бывшего судью Постоянной Палаты Международного Правосудия Мэнли О. Хадсона Специальным докладчиком по исследованию вопроса о гражданстве, включая бесподданство (*Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol. I, pp. 418 ff., paras. 1–12*). Помощь предложило на тот момент недавно созданное Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, а в Гарварде к проводимой Специальным докладчиком работе примерно на семь недель в октябре-ноябре 1951 года подключился д-р Пауль Вайс (*Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. II, p. 4, para. 5*).

В число справочных материалов для работы КМП вошла подготовленная Секретариатом Организации Объединенных Наций записка по вопросу об искоренении безгражданства (*Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol. II (doc. A/CN.4/47)*). В ней содержится ссылка на работу, которая была ранее проделана Экономическим и Социальным Советом и Специальным комитетом по вопросам бесподданства и связанным с этим вопросам и краткое описание которой приведено во введении к Конвенции о статусе апатридов 1954 года, а также ссылка на выдвинутое в этом комитете предложение меньшинства относительно типовой конвенции о ликвидации (E/1618, 17 февраля 1950 года, приложение V).

На первом заседании КМП по вопросам существа, состоявшемся в 1952 году, Специальный докладчик представил материалы, касающиеся вопросов гражданства в целом, гражданства лиц, состоящих в браке, и безгражданства (*Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. II (doc. A/CN.4/50)*). В его первом докладе, посвященном как истории, так и анализу вопроса, отмечается взаимосвязь между гражданством и обязательством постоянной верности, а также тот факт, что единообразие законов о гражданстве, по всей видимости, «указывает на единство мнений государств о том, что при рождении гражданство должно предоставляться на основе либо *jus soli*, либо *jus sanguinis* или сочетания этих принципов» (*ibid, p. 7*). Вместе с тем вопрос о том, идет ли речь о выявленной практике или

наличии обязанности, является спорным, а что касается натурализации — предоставления гражданства после рождения, — то в этой области не удастся проследить существование каких-либо норм международного права помимо той, что между государством и соответствующим лицом должна существовать личная или территориальная связь (*ibid.*, p. 8).

Специальный докладчик определил, что при рождении безгражданство возникает по причине непоследовательного применения принципов *jus soli* и *jus sanguinis*, а на более позднем этапе — в связи с коллидирующими национальными законами, добровольными актами соответствующего лица, односторонними актами государств и территориальными изменениями. В контексте упорядоченных международных отношений безгражданство представлялось «нежелательным», поскольку каждое лицо должно «иметь государственную принадлежность»; безгражданство также считалось нежелательным для соответствующего лица ввиду «ненадежности» такого положения. Таким образом, для сокращения или ликвидации безгражданства внимание необходимо было сосредоточить на его причинах, а они позволяли предположить, что решение данного вопроса заключается в принятии следующих двух правил: 1) если соответствующему лицу при рождении не было предоставлено другого гражданства, то оно должно получить гражданство того государства, на территории которого оно родилось; и 2) утрата гражданства после рождения может произойти только при условии приобретения другого гражданства. Вместе с тем Специальный докладчик не считал, что государства в то время были готовы принять эти принципы. Поэтому он предложил ряд шагов, осуществление которых все же могло бы привести к уменьшению масштабов безгражданства, хотя в силу «соображений политического характера» он был склонен воздерживаться от выдвижения конкретных предложений (*ibid.*, pp. 19–22).

Первоначальные обсуждения в Комиссии международного права

Обсуждения, проведенные в ходе первых заседаний Комиссии, в очередной раз показали, насколько спорными являлись рассматриваемые вопросы. Некоторые члены КМП делали упор на принципы суверенитета и внутренней юрисдикции в вопросах гражданства и считали, что государствам не может быть отказано в праве лишать гражданства любое лицо, поставившее себя вне общества этого государства. Другие члены подчеркивали, что, хотя лишение гражданства не должно применяться в качестве меры наказания, гражданство, тем не менее, является привилегией, предоставляемой только при наличии подлинной связи между соответствующим лицом и государством. В глазах некоторых «сам по себе факт рождения» или «само по себе обычное проживание» в той или иной стране до достижения восемнадцатилетнего возраста не являются достаточными свидетельствами существования такой связи. Другие согласились с этой точкой зрения, отметив, что подходы к вопросу о приобретении гражданства выходят за рамки сугубо правовых принципов. Вместе с тем один из членов Комиссии полагал, что ни одно из таких «случайных» обстоятельств, как место рождения или гражданство родителей, не является по своей сути более весомым, чем другое, и что даже приобретение гражданства путем обмана не должно наказываться его лишением (*Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. I, pp. 100–142, 190–191, 244, 251–252*).

Комиссия завершила обсуждение вопросов, поднятых в докладе Специального докладчика, а результаты проведенного голосования послужили ориентиром в процессе разработки проекта. Поскольку Мэнли О. Хадсон был вынужден уйти в отставку по состоянию здоровья, 8 августа 1952 года в качестве его преемника Комиссия единогласно избрала Специальным докладчиком Роберто Кордову, Мексика (*ibid*, p. 244, para. 87 и pp. 251–252, para. 15).

В 1953 году на своей пятой сессии, взяв за основу первый доклад Роберто Кордовы (*Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. II (doc. A/CN.4/64)*), Комиссия рассмотрела проекты двух конвенций: одной — об *искоренении*, а другой — о *сокращении* безгражданства в будущем. О себе вновь дали знать вопросы, давно являющиеся источниками разногласий, — суверенитет, *jus soli*, *jus sanguinis*, взаимодействие международного и национального права, лишение гражданства, урегулирование споров, в том числе касающихся прав соответствующего лица в этой связи, если таковые имеются, и роль Организации Объединенных Наций. Тем не менее после внесения поправок эти проекты были приняты в первом чтении, а их тексты были направлены правительствам для получения замечаний (*Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. I, pp. 170–197, 202–280, 321–322, 325–334, 345, 369–370, 377–383*).

На шестой сессии в 1954 году Комиссия рассмотрела представленные правительствами замечания, во многих из которых лишь вновь отмечалось, что предлагаемые тексты не совместимы с существующим законодательством. Комиссия сочла, что эти возражения не имеют решающего значения: «если правительства примут принцип искоренения или, по крайней мере, сокращения безгражданства в будущем, то они должны быть готовы к тому, чтобы внести в свои законы необходимые изменения» (*Yearbook of the International Law Commission, 1954, vol. II (doc. A/2693, para. 12)*). Тем не менее Комиссия подготовила некоторые статьи в новой редакции, приняла окончательные проекты обеих конвенций и представила их тексты Генеральной Ассамблее (*Yearbook of the International Law Commission, 1954, vol. I, pp. 3–52*). Комиссия отметила, что Генеральной Ассамблее предстоит решить, какому из двух проектов конвенций следует отдать предпочтение — проекту конвенции об искоренении, предусматривающей более жесткие обязанности, или проекту конвенции, преследующей более скромную цель одного только сокращения безгражданства (*Yearbook of the International Law Commission, 1954, vol. II (doc. A/2693, para. 14)*). В резолюции 896 (IX) от 4 декабря 1954 года Генеральная Ассамблея выразила пожелание, чтобы была созвана международная конференция полномочных представителей, как только число государств, сообщивших Генеральному секретарю о своей готовности участвовать на этой конференции, достигнет двадцати.

Кроме того, на шестой сессии Специальный докладчик представил два рабочих документа, касающихся искоренения или сокращения *существующего* безгражданства (*Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. II (doc. A/CN.4/75)*). Комиссия обсудила документ под названием «альтернативная конвенция о сокращении существующего безгражданства», отметив, что решение вопроса состоит в приобретении апатридами гражданства, каковым, как правило, является гражданство страны их проживания. Специальный докладчик также внес предложение о том, чтобы за

апатридами был закреплен специальный статус «подзащитных лиц» до получения ими гражданства, с тем чтобы наделить их гражданскими правами и обеспечить им дипломатическую защиту. Однако, хотя Комиссия надлежащим образом представила Генеральной Ассамблее проекты и замечания в своем итоговом докладе, она, тем не менее, признала, что на пути к принятию статей по этому вопросу существуют «большие трудности неюридического характера», и, вероятно, эти статьи следует рассматривать, скорее, в качестве «пожеланий» в адрес правительств, пытающихся решить данную проблему (*Yearbook of the International Law Commission*, 1954, vol. II (doc. A/CN.4/81 and doc. A/2693, pp. 140–149, para. 36)).

Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем

Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем впервые проводилась с 24 марта по 18 апреля 1959 года в Женеве, а затем с 15 по 28 августа 1961 года в Нью-Йорке. Конференция решила взять за основу обсуждений проект конвенции о сокращении безгражданства и сосредоточила внимание на положениях, призванных уменьшить масштабы безгражданства при рождении. И вновь проявились принципиальные разногласия между теми государствами, которые придерживаются принципа *jus soli*, и государствами, поддерживающими принцип *jus sanguinis*. Хотя поддержка и принятие первого принципа во многих случаях позволили бы предотвратить случаи безгражданства в тот момент, когда оно может возникнуть, консенсуса достигнуто не было, и окончательное компромиссное решение включало в себя элементы обоих принципов. Источником столь же значительных разногласий стал вопрос о лишении гражданства — это право, которое многие государства отстаивают, считая, что оно имеет решающее значение для их жизненно важных интересов (записка Генерального секретаря с приложением, содержащим замечания правительств по вопросу о лишении гражданства (A/CONF.9/10, 9 июня 1961 года, Add.1–3, 5 июля 1961 года)); поскольку согласия достигнуто не было, потребовалось провести вторую сессию, на которой в должном порядке в окончательной редакции была принята Конвенция о сокращении безгражданства. В соответствии со статьей 18 Конвенция вступила в силу 13 декабря 1975 года.

Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года

Одним из важнейших аспектов Конвенции 1961 года является тот факт, что она возлагает на государства *позитивные* обязанности предоставлять гражданство в определенных обстоятельствах, тогда как в принятой в Гааге Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, 1930 года (в дальнейшем именуемая «Гаагская конвенция 1930 года») предусмотрены, по сути, негативные обязательства.

Так в соответствии со статьей 1 Договаривающегося Государства обязано предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом, хотя это государство может оговорить условия предоставления своего гражданства, касающиеся, например, возраста подачи заявления, обычного проживания, а также того, чтобы соответствующее лицо не было признано по суду виновным в преступлении против

государственной безопасности или приговорено к лишению свободы на пятилетний срок по уголовному обвинению. Вместе с тем ограничительные условия не применяются в тех случаях, когда ребенок рожден в браке на территории какого-либо Договаривающегося Государства, а его мать имела гражданство этого государства; в таких случаях ребенок приобретает при рождении это гражданство, если иначе он был бы апатридом.

В Конвенции 1961 года также предпринята попытка урегулировать различные непредвиденные проблемы, связанные с гражданством найденнейшей (статья 2: следование принципу *jus soli*, уже установленному в Гагской конвенции 1930 года) и лиц, родившихся на судне или летательном аппарате (статья 3). Она преследует цель свести к минимуму возможность утраты гражданства, приводящего к безгражданству в связи с изменением гражданского состояния, включая вступление в брак, прекращение брака, узаконение или усыновление (статьи 5 и 6). При других обстоятельствах утрата гражданства должна ставиться под условие обладания другим гражданством или его приобретения, если она может произойти в силу действия закона (статья 6) или по причине совершения соответствующим лицом добровольных актов, например отказа от гражданства (статья 7).

Хотя в настоящее время лишение гражданства, приводящее к безгражданству, в принципе запрещено статьей 8, в отношении этого положения действует целый ряд исключений, каковыми, в том числе, являются следующие: в случае натурализованных лиц — проживание за рубежом в течение семи или более лет и приобретение гражданства в результате сообщения ложных сведений или обмана; а также — если Договаривающееся Государство представило соответствующее заявление во время подписания, ратификации или присоединения — проявление соответствующим лицом нелояльности или иное поведение с его или ее стороны, причиняющее вред жизненным интересам этого государства. Вместе с тем лишение гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям запрещено без каких-либо исключений (статья 9).

Статья 10 в ясно выраженной форме предусматривает, что всякий международный договор между Договаривающимися Государствами о передаче территории должен включать положения, которые «гарантировали бы, что никакое лицо не станет апатридом в результате такой передачи», а в отсутствие таких положений приобретающее территорию Договаривающееся Государство должно предоставлять свое гражданство тем лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате такого приобретения.

Наконец, Конференция рекомендовала, «чтобы лица, которые являются апатридами *de facto*, по возможности рассматривались как апатриды *de jure*, чтобы дать им возможность приобрести эффективное гражданство» (Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, резолюция I, United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, p. 279).

На определенном этапе КМП поддерживала идею о создании как учреждения по защите интересов апатридов, так и трибунала для вынесения решений по их искам. Ни одно из этих предложений не нашло среди государств широкой поддержки; вместо этого они предпочли вариант, связанный с созданием в рамках Организации Объединенных Наций

учреждения, «в которое лица, требующие каких-либо преимуществ на основании Конвенции, могли бы обращаться с просьбами о рассмотрении своих требований и об оказании им помощи при представлении этих требований надлежащим органам власти» (статья 11 и пункт 2 статьи 20). Накануне вступления Конвенции 1961 года в силу в декабре 1975 года Генеральная Ассамблея направила в адрес Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (далее «УВКБ») просьбу временно выполнять функции, предусмотренные Конвенцией о сокращении безгражданства в соответствии со статьей 11 (резолюция 3274 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1974 года («Вопрос о создании, в соответствии Конвенцией о сокращении безгражданства, органа, в который смогли бы обращаться лица, требующие каких-либо преимуществ на основании этой конвенции»)). Два года спустя Генеральная Ассамблея направила в адрес УВКБ просьбу продолжить осуществление этих функций, отмечая, что они выполняются «без каких-либо финансовых последствий для Организации Объединенных Наций» (резолюция 31/36 Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1976 года).

Последствия и дальнейшие события

При всей важности принципов, провозглашенных в Конвенции 1961 года, решающее значение имеет практика государств; по состоянию на 23 августа 2011 года Конвенцию 1961 года ратифицировали лишь 38 государств. Тем не менее *содержание* этой конвенции четко отражает и консолидирует такие основные принципы в области прав человека, как право на гражданство и право не быть произвольно лишенным своего гражданства, закрепленные в статье 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, пункте 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года и статьях 7 и 8 Конвенции о правах ребенка 1989 года (см. доклад Генерального секретаря под названием «Права человека и произвольное лишение гражданства» (A/HRC/13/34, 14 декабря 2009 года)).

Формулировка статьи 1 Конвенции была также включена в пункт 2 статьи 20 Американской конвенции о правах человека 1969 года («Каждый человек имеет право на гражданство государства, на территории которого он родился, если только он не имеет права на какое-либо другое гражданство»), а в целом этот подход получил продолжение и нашел свое развитие в более современных международных и региональных документах, включая представленные в 2000 году статьи по вопросу о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств (резолюция 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года), Европейскую конвенцию о гражданстве 1997 года и Конвенцию Совета Европы об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 года.

Соответствующие материалы

А. Правовые инструменты

Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, The Hague, 12 April 1930, League of Nations, *Treaty Series*, vol. 179, p. 89.

Всеобщая декларация прав человека, резолюция 217 (III) Генеральной Ассамблеи, Париж, 10 декабря 1948 года.

Конвенция о статусе апатридов, Нью-Йорк, 28 сентября 1954 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 360, p.117.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Нью-Йорк, 7 марта 1966 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, p. 195.

Международный пакт о гражданских и политических правах, Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, p. 407 and vol. 1057, p. 407.

Американская конвенция о правах человека: «Пакт Сан-Хосе (Коста-Рика)», Сан-Хосе, 22 ноября 1969 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, p. 123.

Конвенция о правах ребенка, Нью-Йорк, 20 ноября 1989 года, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1577, p. 3.

Европейская конвенция о гражданстве, Страсбург, 6 ноября 1997 года, *European Treaty Series*, No. 166.

Конвенция Совета Европы об избежании безгражданства в связи с правопреемством государств, Страсбург, 19 мая 2006 года, *Council of Europe Treaty Series*, No. 200.

В. Документы

Исследование по вопросу о безгражданстве, Организация Объединенных Наций, август 1949 года, Лейк Саксесс–Нью-Йорк (E/1112, 1 февраля 1949 года; E/1112/Add.1, 19 мая 1949 года).

Доклад Специального комитета по вопросам бесподданства и связанным с этим вопросам, 16 января — 16 февраля 1950 года (E/1618 (E/АС.32/5)).

Резолюции 319 А и В (XI) Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций от 11 и 16 августа 1950 года («Беженцы и апатриды»).

Искоренение безгражданства — записка, подготовленная Секретариатом (A/CN.4/47, 31 мая 1951 года, воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol. II*).

Yearbook of the International Law Commission, 1951, vol. I, Summary records of the third session, 16 May — 27 July 1951.

Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. I, Summary records of the fourth session, 4 June — 8 August 1952.

Доклад по вопросу о гражданстве, включая бесподданство, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Мэнли О. Хадсоном (A/CN.4/50), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1952, vol. II*.

Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. I, Summary records of the fifth session, 1 June — 14 August 1953.

Доклад об искоренении или сокращении безгражданства, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Роберто Кордовой (A/CN.4/64), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1953, vol. II*.

Второй доклад об искоренении или сокращении безгражданства, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Роберто Кордовой (A/CN.4/75), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II.

Доклад Комиссии международного права о работе ее пятой сессии, 1 июня — 14 августа 1953 года (A/2456), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1953*, vol. II (A/CN.4/76).

Yearbook of the International Law Commission, 1954, vol. I, Summary records of the sixth session, 3 June — 28 July 1954.

Третий доклад об искоренении или сокращении безгражданства, подготовленный Специальным докладчиком г-ном Роберто Кордовой (A/CN.4/81), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1954*, vol. II.

Доклад Комиссии международного права о работе ее шестой сессии, 3 июня — 28 июля 1954 года (A/2693), воспроизводится в: *Yearbook of the International Law Commission, 1954*, vol. II (A/CN.4/88).

Резолюция 896 (IX) Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1954 года (Искоренение и сокращение безгражданства в будущем).

Записка Генерального секретаря с приложением, содержащим замечания правительств по вопросу о лишении гражданства (A/CONF.9/10, 9 июня 1961 года и Add.1–3, 5 июля 1961 года).

Конференция Организации Объединенных Наций по ликвидации или сокращению безгражданства в будущем, резолюция I, United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, p. 279.

Резолюция 3274 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1974 года (Вопрос о создании, в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства, органа, в который могли бы обращаться лица, требующие каких-либо преимуществ на основании этой Конвенции).

Резолюция 31/36 Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1976 года (Вопрос о создании, в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства, органа, в который могли бы обращаться лица, требующие каких-либо преимуществ на основании этой Конвенции).

Резолюция 55/153 Генеральной Ассамблеи от 12 декабря 2000 года (Гражданство физических лиц в связи с правопреемством государств).

Доклад Генерального секретаря под названием «Права человека и произвольное лишение гражданства» (A/HRC/13/34, 14 декабря 2009 года).

C. Доктрина

C. Batchelor, “Transforming International Legal Principles into National Law: The Right to a Nationality and the Avoidance of Statelessness”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 25, No. 3, 2006, pp. 8–25.

M. Manly, “The Spirit of Geneva — Traditional and New Actors in the Field of Statelessness”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, No. 4, 2007, pp. 255–261.

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008.

P. Weis, “The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 11, No. 4, 1962, pp. 1073–1096.

P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Noordhoff, Leiden, 2nd ed., 1979.

Межпарламентский союз и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, «Гражданство и безгражданство: руководство для парламентариев», МПС, Женева, 2005 год.

Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, «Безгражданство: принципы анализа в целях предотвращения, сокращения и защиты», УВКБ, Женева, 2008 год.