

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
19 December 2013  
Russian  
Original: English

**Совет по правам человека**

Двадцать пятая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара Организации  
Объединенных Наций по правам человека  
и Управления Верховного комиссара  
и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских,  
политических, экономических, социальных и культурных  
прав, включая право на развитие**

**Права человека и произвольное лишение  
гражданства**

**Доклад Генерального секретаря**

*Резюме*

В настоящем докладе исследованы законодательные и административные меры, которые могут приводить к лишению гражданства, при этом особое внимание уделено ситуациям, когда затрагиваемые лица могут стать апатридами. В докладе обсуждается регулирование утраты или лишения гражданства в законодательстве государств с учетом информации, полученной от них, от специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и от других соответствующих заинтересованных сторон, и приводятся международные нормы и стандарты, ограничивающие полномочия государств, связанные с лишением лица гражданства. В докладе подчеркивается большое значение правовых гарантий предотвращения безгражданства в случае, когда утрата или лишение гражданства предусмотрены в законодательстве. В докладе также рассматривается основное право каждого ребенка на гражданство и важность мер по приобретению гражданства ребенком, которому грозит безгражданство. В докладе отмечается важная роль процессуальных гарантий в предотвращении лишения гражданства и содержится напоминание государствам о необходимости обеспечения эффективных средств правовой защиты в контексте принятия решений по гражданству. Наконец, в докладе подчеркивается важность обеспечения доступа к документам, удостоверяющим гражданство.

GE.13-19040 (R) 270114 280114



\* 1 3 1 9 0 4 0 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Утрата или лишение гражданства .....	3–26	3
A. Общие соображения относительно утраты или лишения гражданства .....	4–6	4
B. Основания утраты или лишения гражданства .....	7–22	6
C. Последствия утраты или лишения гражданства .....	23–26	12
III. Приобретение гражданства ребенком, который иначе может стать апатридом .....	27–30	14
A. Ребенок, рожденный в стране, который иначе может стать апатридом .....	28	14
B. Ребенок, рожденный у иностранного гражданина, который иначе может стать апатридом .....	29	15
C. Найденыши .....	30	16
IV. Соблюдение надлежащих процессуальных гарантий .....	31–34	16
V. Документы, удостоверяющие гражданство .....	35–37	18
VI. Выводы и рекомендации .....	38–45	19

## I. Введение

1. В своей резолюции 20/5 Совет по правам человека просил Генерального секретаря подготовить доклад о законодательных и административных мерах, которые могут вести к лишению гражданства отдельных лиц или групп лиц, уделяя пристальное внимание ситуациям, когда затронутые лица могут остаться апатридами. Совет просил собирать в этой связи информацию у государств, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и других соответствующих заинтересованных сторон. Такая информация была получена от 33 государств<sup>1</sup>, а также от 22 специализированных учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций<sup>2</sup>.

2. Совет по правам человека затрагивал вопрос об осуществлении права на гражданство и предотвращении безгражданства в нескольких резолюциях о произвольном лишении гражданства. Совет рассматривал ситуации, когда осуществление лицом права на гражданство нарушается из-за его лишения, а также ситуации, когда лицо произвольно лишается права на получение гражданства<sup>3</sup>. В контексте применимого Советом подхода к вопросу о произвольном лишении гражданства в настоящем докладе рассматриваются административные и законодательные меры, которые могут вести к автоматическому лишению гражданства или составлять основу административного или судебного решения о лишении лица гражданства, а также меры, которые могут произвольно препятствовать лицу в получении гражданства. В соответствии с просьбой Совета в докладе уделяется особое внимание ситуациям, когда в результате таких мер затронутые лица могут остаться апатридами. Доклад содержит краткий анализ законодательных и административных мер, принимаемых государствами в целях предотвращения безгражданства среди детей. В нем также рассмотрен вопрос о соблюдении процессуальных гарантий в контексте лишения гражданства и представлены комментарии относительно важности и процедур приобретения документов, удостоверяющих гражданство.

## II. Утрата или лишение гражданства

3. Хотя в законодательстве практически всех государств предусмотрены условия прекращения гражданства<sup>4</sup>, в нем используется разная терминология. Общий подход, применяемый в соответствии с Конвенцией о сокращении безгражданства 1961 года, заключается в том, чтобы использовать термин "утрата" в отношении автоматического прекращения гражданства в соответствии с зако-

<sup>1</sup> Аргентина, Бенин, Босния и Герцеговина, Буркина-Фасо, Колумбия, Коста-Рика, Дания, Египет, Габон, Гана, Гренада, Гватемала, Венгрия, Индонезия, Исламская Республика Иран, Казахстан, Ливан, Мексика, Республика Молдова, Марокко, Нигер, Нигерия, Катар, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Сирийская Арабская Республика, Того, Тринидад и Тобаго, Тунис, Объединенные Арабские Эмираты, Соединенные Штаты Америки и Уругвай.

<sup>2</sup> Вся представленная информация была с благодарностью принята и учтена при подготовке настоящего доклада. Описание практики отдельных государств включено в документ исключительно в качестве примера и не является глубоким анализом практики государств.

<sup>3</sup> A/HRC/13/34, пункт 23.

<sup>4</sup> Лицо может добровольно выйти из гражданства, отказавшись от него. Вместе с тем этот вопрос не относится к теме произвольного лишения гражданства (см. A/HRC/13/34) и не рассматривается в настоящем докладе.

ном и без вмешательства государства и термин "лишение", когда речь идет об основанных на положениях законодательства о гражданстве административных или судебных решениях компетентных государственных органов о лишении лица гражданства. Хотя "утрата" и "лишение" представляют собой две различные процедуры, они ведут к одному и тому же результату: затрагиваемое лицо впредь не считается гражданином соответствующего государства, и если у него нет другого гражданства, то становится апатридом. Разница между утратой и лишением не всегда очевидна, поскольку, если в одних государствах предусмотрена автоматическая утрата гражданства на определенном основании, другие могут использовать те же основания для наделения государственных органов полномочиями по лишению лица гражданства. В некоторых случаях исключение из лишения гражданства, например по причине мошенничества, в соответствии с законодательством государства рассматривается не как его утрата или лишение, а, скорее, как акт признания его недействительным. Независимо от терминологии или юридических конструкций, используемых в законодательстве, меры, которые приводят к потере или лишению гражданства, должны признаваться в качестве таковых и регулироваться соответствующими нормами и стандартами.

#### **A. Общие соображения относительно утраты или лишения гражданства**

4. Любое вмешательство в осуществление права на гражданство оказывает существенное влияние на реализацию других прав<sup>5</sup>. Следовательно, меры, ведущие к потере или лишению гражданства, в целях соответствия нормам международного права должны отвечать определенным условиям, в частности запрещению произвольного лишения гражданства. К таким условиям относится то, что эти меры должны быть направлены на достижение законной цели, быть наименее интрузивными мерами достижения желаемого результата и быть соразмерны защищаемым интересам<sup>6</sup>. В тех случаях, когда утрата или лишение гражданства ведет к безгражданству, оно имеет особенно тяжелые последствия для затрагиваемых лиц. Поэтому нормы международного права строго ограничивают перечень обстоятельств, при которых утрата или лишение гражданства, приводящие к безгражданству, могут считаться необходимыми для достижения законной цели. Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года (Конвенция 1961 года) и Европейская конвенция о гражданстве 1997 года признают, что безгражданство может в исключительных случаях быть результатом утраты или лишения гражданства в связи с установлением факта обмана в процессе его приобретения<sup>7</sup>. Конвенция 1961 года устанавливает комплекс базовых правил, в соответствии с которыми лишение гражданства запрещено в том случае, если в результате лицо останется апатридом. Конвенция 1961 года содержит перечень

<sup>5</sup> Подробный доклад о последствиях лишения гражданства для осуществления прав человека содержится в документе A/HRC/19/43.

<sup>6</sup> A/HRC/13/34, пункт 25; Европейский суд по правам человека, жалоба № 31414/96, *Карасев и его семья против Финляндии*, 12 января 1999 года; Суд Европейского союза, дело № C-135/08, *Rottman v. Freistaat Bayern*, 2 марта 2010 года. Что касается понятия "произвольное" в соответствии с нормами международного права, например в контексте лишения свободы, см. A/HRC/22/44, пункт 61, а также практику Комитета по правам человека и Межамериканского суда по правам человека, ссылка на которые содержится в сноске 28 далее.

<sup>7</sup> Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года, пункт 2 b) статьи 8; Европейская конвенция о гражданстве 1997 года, пункт 3 статьи 7.

ограниченного числа исключений из этих правил, признавая лишь некоторые обстоятельства, при которых утрата или лишение гражданства, ведущее к безгражданству, может служить достижению законной цели<sup>8</sup>. Вместе с тем даже в таких случаях утрата или лишение гражданства должны соответствовать принципу соразмерности. Последствия любого лишения гражданства должны быть тщательно проанализированы с учетом тяжести совершенного деяния или поведения, в связи с которым было принято решение о лишении гражданства. Учитывая тяжесть последствий для лица, ставшего апатридом, может быть сложно оправдать утрату или лишение гражданства, которое ведет к безгражданству, с точки зрения принципа соразмерности<sup>9</sup>.

5. Несмотря на повсеместное признание права на гражданство в качестве основного права человека и необходимости избегать применения законодательных и административных мер, которые ведут к безгражданству, во многих государствах законодательство не предусматривает достаточных гарантий защиты от безгражданства. В большинстве случаев это объясняется тем, что в самом законодательстве не проводится грань между ситуациями, в которых лицо может остаться без гражданства, и любыми другими ситуациями утраты или лишения гражданства. Но даже в том случае, когда гарантии прописаны в законодательстве, их применение может быть сопряжено с большими сложностями, в частности в том, что касается понимания значения безгражданства или определения ситуаций, в которых лицо останется апатридом в результате утраты или лишения гражданства. В 2012 году Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) опубликовало руководящие принципы по вопросу об определении апатрида<sup>10</sup>, которые послужат информационной основой усилий государств по предотвращению безгражданства в результате его утраты или лишения<sup>11</sup>. В октябре 2013 года УВКБ начало процесс дополнительного уточнения конкретных вопросов, связанных с недопущением безгражданства в контексте его утраты или лишения. Например, международные эксперты пришли к общему мнению, что бремя доказывания того, что данное лицо не станет апатридом и поэтому лишение его гражданства допустимо, лежит на государстве<sup>12</sup>. Эти руководящие принципы, когда они будут изданы, помогут государствам более внимательно пересмотреть свою политику в области гражданства для обеспечения соблюдения международных стандартов, касающихся недопущения безгражданства.

<sup>8</sup> Конвенция 1961 года, пункты 4, 5 и 8 статьи 7; пункты 2 и 3 статьи 8.

<sup>9</sup> Суд Европейского союза, дело № C-135/08, *Rottman v. Freistaat Bayern*, 2 марта 2010 года.

<sup>10</sup> УВКБ, *Руководящие принципы по вопросу о безгражданстве № 1: Определение "апатрида" в статье 1, пункт 1) Конвенции о статусе апатридов 1954 года*, 20 февраля 2012 года, HCR/GS/12/01.

<sup>11</sup> Пример того, каким образом эти руководящие принципы могут помочь государствам в предотвращении безгражданства, см. в деле Верховного суда Соединенного Королевства № [2013] UKSC 62, *Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. Al-Jedda (Respondent)*, 9 октября 2013 года.

<sup>12</sup> УВКБ, Совещание экспертов по вопросу о толковании статей 5–9 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года и о предотвращении безгражданства в результате утраты или лишения гражданства, Тунис, 31 октября – 1 ноября 2013 года, включая неопубликованный справочный документ, подготовленный Р. де Грутом. Эта позиция подтверждается практикой, например, Верховных судов Нидерландов и Соединенного Королевства.

6. В случае наличия гарантий предупреждения утраты или лишения гражданства, которое ведет к безгражданству, лица, имеющие два или несколько гражданств, в большей степени подвержены риску утраты или лишения гражданства, чем лица с одним гражданством. Это можно считать проявлением неравенства между гражданами. Вместе с тем при оценке такого неравенства необходимо учитывать тяжелые последствия безгражданства для осуществления прав человека, а также то, что недопущение безгражданства – это основополагающий принцип международного права, в то время как не существует международных норм, регулирующих непосредственно право на двойное гражданство<sup>13</sup>. Другая тенденция, наблюдаемая в законодательстве государств, заключается в проведении различия между гражданами по рождению и гражданами по натурализации. Гражданство, приобретенное в результате натурализации, зачастую в меньшей степени обеспечено гарантиями, чем гражданство, приобретенное по рождению или иным путем<sup>14</sup>. Например, обман, отсутствие или совершение преступления часто признается основанием утраты или лишения гражданства только в том случае, если оно было приобретено в результате натурализации. Такая форма неравенства между гражданами может вызывать озабоченность по поводу несоблюдения норм международного права<sup>15</sup>. Вместе с тем растущая уязвимость граждан по натурализации перед утратой или лишением гражданства во многих странах снижается за счет введения временных пределов возможности утраты или лишения гражданства, приобретенного в порядке натурализации.

## **В. Основания утраты или лишения гражданства**

7. Гражданство определено Международным Судом как "правовые узы, в основе которых лежит социальный факт привязанности, реальная связь существования, интересов и чувств"<sup>16</sup>. Таким образом, гражданство, как представляется, отражает реальную связь и в то же время формализует обязательства верности<sup>17</sup>. В случае, когда такого рода реальная связь или обязательства верности отсутствуют, нарушены или сведены на нет, это может приводить к прекращению гражданства. Количество и диапазон оснований такого прекращения в государствах значительно различаются.

### *Добровольное приобретение другого гражданства*

8. Статья 15 Всеобщей декларации прав человека защищает не только право на гражданство, но и право на его изменение. Такие обстоятельства, как долго-

<sup>13</sup> Permanent Court of Arbitration, Eritrea-Ethiopia Claims Commission, *Partial Award, Civilians Claims, Eritrea's Claims 15, 16, 23 and 27–32, between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, 17 December 2004.

<sup>14</sup> См. также A/HRC/10/34.

<sup>15</sup> Европейская конвенция о гражданстве, пункт 2 статьи 5. См. также существенное изменение в формулировке запрещения произвольного лишения гражданства в Арабской хартии прав человека в период между 1994 (статья 24) и 2004 годом (статья 29): вариант 1994 года защищает граждан от произвольного отрицания их изначального гражданства, а вариант 2004 года запрещает любое произвольное лишение гражданства.

<sup>16</sup> Международный Суд, дело *Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы)*, 6 апреля 1955 года.

<sup>17</sup> Межамериканский суд по правам человека, Консультативное мнение по вопросу о внесении предлагаемых изменений в положения о натурализации Конституции Коста-Рики, ОС-4/84, 19 января 1984 года.

временное проживание в другой стране или брак с иностранным гражданином, могут приводить к возникновению потребности в изменении гражданства и создавать для этого возможности, часто посредством добровольной натурализации. Для того чтобы избежать двойного гражданства, законы о гражданстве могут предусматривать автоматическую утрату или возможность лишения гражданства в связи с добровольным приобретением другого гражданства<sup>18</sup>. В принципе, это не вызывает особых проблем в рамках международного права<sup>19</sup>. При наличии адекватных гарантий в законодательстве о гражданстве и проявлении государством должной осмотрительности при принятии решений о лишении гражданства, чтобы удостовериться в том, что соответствующее лицо действительно приобрело новое гражданство, такая практика не будет приводить к безгражданству. Кроме того, правовой статус затрагиваемого лица не должен непредвиденным образом изменяться<sup>20</sup> с учетом того, что эта мера является ответным шагом на добровольное приобретение лицом нового гражданства.

9. Государства все шире признают допустимость двойного гражданства, а законы о гражданстве становятся более толерантными к добровольному приобретению гражданами нового гражданства<sup>21</sup>. Вместе с тем это основание утраты или лишения гражданства встречается по-прежнему часто. В тех случаях, когда государства предусматривают утрату или лишение гражданства в связи с приобретением их гражданами другого гражданства, могут возникать вопросы правовой определенности и непрерывности прав. В некоторых случаях затрагиваемое лицо могло не давать согласия на приобретение нового гражданства или вообще не знало об этом<sup>22</sup> и при этом стало иностранцем в своей стране, что имеет серьезные последствия для дальнейшего осуществления этим лицом гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав.

#### *Обман*

10. В случаях, когда гражданство было приобретено на основании ложной или недостоверной информации или неверном представлении фактов, государства могут предусматривать его утрату или лишение в качестве наказания за ненадлежащие действия в процессе приобретения гражданства или в качестве административной меры в ответ на ошибочное предоставление гражданства после того, как было установлено, что необходимые условия в действительности не были выполнены. В международном праве такое основание утраты или лишения гражданства признается правомерным, при этом государства в исключительных обстоятельствах могут пользоваться этим правом, даже если затрагиваемое лицо останется апатридом<sup>23</sup>. Вместе с тем утрата или лишение гражданства может быть оправдано только тогда, когда обман или сообщение ложных сведений были совершены именно с целью получения гражданства и повлияли

<sup>18</sup> Представления Казахстана, Мексики и Катара.

<sup>19</sup> См., например, пункт 1 а) статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве; а также международную судебную практику в сноске 13 выше.

<sup>20</sup> См., например, представление УВКБ, в котором отмечено, что "произвольность" включает аспекты неадекватности, несправедливости и непредсказуемости" (A/HRC/10/34, пункт 49).

<sup>21</sup> A/CN.4/594.

<sup>22</sup> Например, в результате правопреємства государства или в случае, когда брак или усыновление автоматически влечет к вступлению в гражданство.

<sup>23</sup> Конвенция 1961 года, пункт 2 b) статьи 8; пункт 1 b) статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве.

на его приобретение<sup>24</sup>. Как и в случае любого решения о лишении лица гражданства, государства должны учитывать соразмерность таких мер желаемому результату, особенно если они ведут к безгражданству. Характер или тяжесть обмана или представления ложных сведений должны быть изучены с учетом последствий лишения лица гражданства<sup>25</sup>. В этом контексте во внимание должны также приниматься такие аспекты, как связь лица с государством, включая период времени, прошедший с момента приобретения гражданства до обнаружения обмана.

11. Обман, как оказалось, является наиболее распространенной причиной утраты или лишения гражданства, предусмотренной в законодательстве государств. Большинство законов о гражданстве, предусматривающих лишение гражданства в связи с выявлением обмана, допускают эту возможность даже в том случае, если это ведет к безгражданству. Законодательные гарантии против безгражданства, применимые к другим основаниям утраты или лишения гражданства, в этом случае, разумеется, не действуют<sup>26</sup>. Вместе с тем в рамках общепризнанной надлежащей практики, многие государства четко ограничили период времени, следующий за приобретением гражданства, в течение которого лицо может быть лишено его в случае установления факта обмана или представления ложных сведений.

*Действия, причиняющие серьезный вред жизненным интересам государства*

12. В случае совершения действий, причиняющих серьезный вред интересам государства, может считаться, что лицо нарушило свое обязательство верности государству, неразрывно связанные с гражданством. Как следствие, государства могут предусматривать возможность лишения гражданства в качестве наказания или реакции на нарушение обязательства верности. Европейская конвенция о гражданстве запрещает лишение гражданства на этом основании в том случае, если это ведет к безгражданству. В Конвенции 1961 года признается, что договаривающиеся государства могут сохранять право лишать лиц гражданства на этом основании, даже в том случае, если это ведет к безгражданству, но только при условии, что их законодательство уже содержало соответствующее положение на момент присоединения к Конвенции и в этой связи было сделано заявление. Явное большинство государств – участников Конвенции 1961 года не пользуются этой возможностью и не лишают гражданства на этом основании, если это приводит к безгражданству. Исключения из общего принципа недопущения безгражданства должны толковаться ограничительно<sup>27</sup>.

13. Многие государства предусматривают возможность лишения гражданства в связи с совершением действий, причиняющих серьезный вред жизненным интересам государства, и часто в таких случаях отсутствуют гарантии против безгражданства. Формулировка этого основания для лишения гражданства в законодательстве разных государств существенно различается. В одних, например, требуется, чтобы лицо было осуждено за преступление или правонарушение,

<sup>24</sup> УВКБ, Совещание экспертов, см. сноску 12 выше; представление Дании.

<sup>25</sup> См. сноску 9 выше.

<sup>26</sup> Сравните анализ гарантий против безгражданства, осуществленный центром "Обсерватория по демократии в Европейском союзе – гражданство" в 36 европейских странах, в контексте приобретения гражданства при помощи обмана ("S13"), с исследованиями, посвященными другим основаниям лишения, размещено на веб-сайте <http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness>.

<sup>27</sup> См., например, возражения других государств против сделанного Тунисом заявления, которое было сочтено выходящим за рамки допустимых исключений.



представляющее угрозу для государства, а в других лишение гражданства допускается в том случае, если считается, что это отвечает общественным интересам, способствует общественному благу или оправдано соображениями национальной безопасности<sup>28</sup>. В контексте растущей угрозы терроризма некоторые государства расширили или стали более активно использовать полномочия, связанные с лишением гражданства в общественных интересах или за совершение преступлений против национальной безопасности<sup>29</sup>. Пределы дискреционных полномочий государственных органов в области толкования законов и лишения гражданства различаются. В некоторых странах государственные органы наделены широкими полномочиями, связанными с решением вопросов лишения гражданства. В таких случаях существует риск несоблюдения международных стандартов, запрещающих произвольное лишение гражданства. Например, некоторые законы о гражданстве содержат конкретные положения, допускающие лишение гражданства за проявление неблагонадежности путем совершения "действий или высказываний"<sup>30</sup>. Государства не должны использовать эти положения, если это нарушает другие правозащитные нормы и стандарты, например, право на свободное выражение мнений<sup>31</sup>.

*Оказание услуг иностранному государству или вооруженным силам*

14. Служба правительства иностранного государства или в его вооруженных силах также обычно признается допустимым основанием лишения гражданства, хотя есть ограничения, если это ведет к безгражданству. Европейская конвенция о гражданстве запрещает лишение гражданства на этом основании, если это ведет к безгражданству. В Конвенции 1961 года предусмотрено, что государство может во время присоединения к ней сделать заявление о том, что оставляет за собой право лишать гражданства по следующим строго определенным в его законодательстве основаниям: если лицо "игнорируя прямое запрещение со стороны этого Договаривающегося Государства, оказало или продолжает оказывать услуги другому Государству или получило или продолжает получать вознаграждение от другого Государства"<sup>32</sup>. Как и другие исключения, предусмотренные Конвенцией в отношении оставления лица без гражданства,

<sup>28</sup> Представления по вопросу о законодательстве Соединенного Королевства, полученные, среди прочего, от Молдовы, Катара и организации "Asylum Aid".

<sup>29</sup> Например, в информации, представленной организацией "Asylum Aid", описано расширение полномочий, связанных с лишением гражданства в Соединенном Королевстве (хотя также отмечается, что гарантии против безгражданства сохраняют свое действие). Марокко внесло изменения в свое законодательство с целью включения в него осуждения за преступление, состоящее в совершении террористического акта, в качестве отдельного основания лишения гражданства. См. Обсерватория по вопросам гражданства (EUDO Citizenship Observatory) (Д. Перрин), Доклад о положении в стране: Марокко, октябрь 2011 года.

<sup>30</sup> Курсив наш. См., например, информацию, представленную Гренадой и Нигерией.

<sup>31</sup> В контексте "арабской весны" возник ряд конкретных случаев, в которых государства использовали свои полномочия по лишению в связи с предполагаемой угрозой безопасности. Это было подвергнуто критике со стороны правозащитных организаций как нелегитимное использование полномочий. См., например, ответы организаций "Хьюман райтс уотч" и "Международная амнистия" на случаи лишения гражданства в Объединенных Арабских Эмиратах и Бахрейне в 2012 году, информация о них размещена на веб-сайте по адресу <http://www.amnesty.org/en/region/uae/report-2012>; <http://www.hrw.org/news/2012/11/08/bahrain-don-t-arbitrarily-revoke-citizenship>; <http://www.amnesty.org/en/news/bahraini-opposition-figures-stripped-nationality-frightening-development-2012-11-07>.

<sup>32</sup> Конвенция 1961 года, пункт 3 а) i) статьи 8.

это положение должно толковаться ограничительно. "Прямой запрет" должен иметь форму личного уведомления конкретного лица, общего же запрещения такой службы в законодательстве недостаточно.

15. Это основание лишения гражданства по-разному сформулировано в законах государств. Некоторые государства формулируют его достаточно узко, например, как оказание поддержки "вражескому" государству. Многие допускают лишение гражданства, даже если это ведет к безгражданству. В некоторых государствах предусмотрено, что сначала затрагиваемому лицу должно быть вынесено предупреждение, а лишение гражданства происходит только в том случае, если требование прекратить службу у другого государства игнорируется. Такая гарантия весьма разумна, поскольку обеспечивает предсказуемость действий государства, дает лицу возможность изменить поведение, чтобы избежать таких серьезных последствий, и, кроме того, она соответствует положениям Конвенции 1961 года<sup>33</sup>.

#### *Изменение гражданского состояния*

16. В международном праве установлено, что гражданство женщины не должно автоматически изменяться в результате брака или развода; это предусмотрено в Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 года и подтверждено в пункте 1 статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Аналогичным образом статья 8 Конвенции о правах ребенка защищает от противозаконного вмешательства индивидуальность ребенка, включая гражданство; это положение в сочетании со статьей 3 (наилучшие интересы ребенка) и статьей 7 (право на гражданство) Конвенции может предотвращать потерю гражданства ребенком в контексте усыновления, признания, узаконения или иного подобного акта. В Конвенции 1961 года прямо подтверждено, что если государство предусматривает утрату гражданства вследствие каких-либо изменений гражданского состояния, это не должно приводить к безгражданству<sup>34</sup>.

17. Гражданство главы семьи – мужчины – традиционно является определяющим для других членов семьи: дети по рождению приобретают гражданство своего отца, женщины – гражданство мужа после вступления в брак, а в некоторых случаях изменение гражданского состояния может приводить к автоматическому изменению гражданства<sup>35</sup>. Вместе с тем сегодня в соответствии с изменениями в международном праве, как указано в предыдущем пункте, законы, предусматривающие утрату гражданства исключительно на основании изменения гражданского состояния, становятся все более редким явлением. Лишь несколько государств сообщили в своих представлениях к настоящему докладу о наличии таких положений в своем законодательстве<sup>36</sup>.

#### *Отсутствие*

18. Длительное отсутствие гражданина в стране своего гражданства может рассматриваться как ослабление реальной связи с государством и может стать основанием для утраты или лишения гражданства. Хотя Конвенция 1961 года

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Конвенция 1961 года, статья 5.

<sup>35</sup> См. A/HRC/23/23.

<sup>36</sup> Можно найти отдельные примеры в законах некоторых государств, например, Того и Нигера, где развод с гражданином государства может приводить к лишению гражданства, приобретенного в результате заключения брака.

признает, что утрата или лишение гражданства в контексте отсутствия может в виде исключения приводить к безгражданству, она предусматривает строгие критерии: лишение гражданства, полученного путем натурализации после не менее семи лет проживания за границей, допускается, если лицо не зарегистрировалось в надлежащих государственных органах в течение этого периода, или в отношении гражданства по происхождению для лиц, рожденных за границей, — если они не возвращаются жить в государство и не заявляют надлежащему органу власти о своем желании сохранить гражданство после достижения совершеннолетия. Европейская конвенция о гражданстве не признает отсутствие законным основанием для утраты или лишения гражданства, если это ведет к безгражданству. Правозащитные нормы и стандарты, касающиеся права на свободу передвижения и защиты семейной жизни, также исключают возможность утраты или лишения гражданства в связи с отсутствием в государстве.

19. Это основание утраты или лишения гражданства на практике применяется довольно редко и лишь в некоторых государствах. Применение этого основания, как правило, ограничено гражданами, которые приобрели гражданство путем натурализации или в силу происхождения, будучи рождены за границей<sup>37</sup>. И хотя можно предположить наличие у лица гражданства страны нынешнего проживания, во многих государствах, которые допускают утрату или лишение гражданства в связи с длительным отсутствием на территории государства, отсутствуют правовые гарантии, требующие подтверждения наличия у лица какого-либо гражданства и предотвращающие таким образом безгражданство<sup>38</sup>.

#### *Тяжкое уголовное преступление*

20. Ни Европейская конвенция о гражданстве, ни Конвенция 1961 года не содержат положений, позволяющих государствам лишать лицо гражданства в связи с совершением преступления<sup>39</sup>. Кроме того, лишение гражданства в качестве дополнения к обычному уголовному наказанию может нарушать общий правовой принцип *ne bis in idem*.

21. Вместе с тем в законодательстве некоторых государств предусмотрена возможность утраты или лишения гражданства в связи с совершением тяжкого преступления, хотя это основание применяется гораздо реже, чем другие, описанные выше основания. Обычно в соответствующей статье установлена степень тяжести преступления, которая может вести к утрате или лишению гражданства с указанием вида преступления<sup>40</sup> или продолжительности тюремного заключения<sup>41</sup>, которое было или может быть назначено за это преступление.

<sup>37</sup> См., например, Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa: A comparative study*, Open Society Institute, 2010, table 6: Criteria for loss of citizenship; EUDO Citizenship, *Protection Against Statelessness Database* (Mode S08: residence abroad), имеется по адресу <http://eudo-citizenship.eu/databases/protection-against-statelessness?p=&application=modesProtectionStatelessness&search=1&modeby=idmode&idmode=S08>.

<sup>38</sup> По результатам исследования (MENA Project), проведенного Университетом Тилбурга по вопросам гражданства и безгражданства в странах Ближнего Востока и Северной Африки (готовится к печати в 2014 году), в шести странах региона "отсутствие" считается основанием для утраты или лишения гражданства, и ни в одной из этих стран это не зависит от того, может ли лицо стать апатридом. С другой стороны, Индонезия внесла изменения в свое законодательство в 2006 году и ввела такую гарантию, см. информацию, представленную Индонезией.

<sup>39</sup> В обоих договорах в качестве основания для лишения гражданства указано поведение, "причиняющее серьезный вред жизненным интересам Государства".

<sup>40</sup> Представления Гренады и Буркина-Фасо.

<sup>41</sup> Представления Объединенных Арабских Эмиратов и Боснии и Герцеговины.

Это основание утраты или лишения гражданства, как правило, применяется исключительно к лицам, ставшим гражданами по натурализации, и часто законом определен период времени после обретения гражданства, по истечении которого утрата или лишение гражданства за совершение тяжкого преступления уже недопустимы.

#### *Дискриминация*

22. Согласно соответствующим международным стандартам, запрещающим произвольное лишение гражданства и дискриминацию по любым признакам, лишь в нескольких государствах законодательством разрешено лишение гражданства на таких основаниях, как расовая принадлежность, религия, политические убеждения или инвалидность. Но и в тех странах, где действуют такие положения, они необязательно продолжают применяться на практике при рассмотрении конкретных дел<sup>42</sup>. Сегодня многие государства в законодательном порядке прямо запрещают произвольное или дискриминационное лишение гражданства<sup>43</sup>. Вместе с тем в прошлом случаи лишения гражданства по дискриминационным основаниям в отсутствие соответствующих законодательных положений или на основании положений, принятых для этих целей в исключительном порядке, были крайне болезненными для многих людей, которые в результате стали апатридами<sup>44</sup>. Некоторые из таких ситуаций остаются неразрешенными по сей день и приводят к безгражданству многих поколений, включая детей и внуков лиц, лишенных гражданства<sup>45</sup>. Кроме того, продолжают поступать сообщения о новых случаях масштабного и дискриминационного лишения гражданства<sup>46</sup>.

### **С. Последствия утраты или лишения гражданства**

23. В результате утраты или лишения гражданства человек становится иностранцем в собственной стране, тем самым теряя права, принадлежавшие ему как гражданину. Это может выливаться в многочисленные нарушения прав человека, которые имеют особенно серьезные последствия в том случае, если лицо становится апатридом<sup>47</sup>. В настоящем разделе рассматриваются другие вопросы, связанные с результатом и последствиями лишения гражданства.

<sup>42</sup> Несколько примеров таких неоднозначных положений приведено в исследовании Бронвена Манби "Законодательство о гражданстве в Африке. Сравнительный анализ 2010 года, а также в исследовании Университета Тилбурга, посвященном вопросам гражданства и безгражданства в странах Ближнего Востока и Северной Африки (готовится к печати в 2014 году).

<sup>43</sup> Информация, представленная Российской Федерацией.

<sup>44</sup> Включая ситуации индивидуального и массового лишения гражданства нацистской Германией в 1930-х и 1940-х годах, что обусловило включение права на гражданство в текст Всеобщей декларации прав человека.

<sup>45</sup> См., например, информацию, представленную организацией "Фонд в защиту равных прав" относительно безгражданства в Мьянме.

<sup>46</sup> УВКБ, "UNHCR concerned by potential impact of Dominican court decision on persons of Haitian descent", press release, 1 October 2013; UNICEF, "Statement attributable to UNICEF on the Constitutional Court decision of Dominican-born persons of Haitian descent", press release, 9 October 2013.

<sup>47</sup> См. A/HRC/19/43.

*Распространение на иждивенцев*

24. В международном праве признаются независимые права гражданства женщин<sup>48</sup> и охраняются права ребенка на "сохранение своей индивидуальности, включая гражданство"<sup>49</sup>. Поэтому распространение решения об утрате или лишении гражданства на иждивенцев лица (супругу/супруга или детей) вызывает определенные проблемы. Несмотря на то, что недопустимость утраты или лишения гражданства, если это ведет к безгражданству, охвачена общим правилом, установленным в обоих договорах, в статье 6 Конвенции 1961 года и в пункте 2 статьи 7 Европейской конвенции о гражданстве также однозначно запрещается утрата или лишение гражданства иждивенцев, если это может привести к их безгражданству. Распространение решения об утрате или лишении гражданства на иждивенцев случается все реже, особенно если речь идет о лишении гражданства супруга<sup>50</sup>. В большинстве стран в соответствии с современными международными стандартами лишение гражданства – мера строго персонализированная.

*Статус "апатрида"*

25. Утрата или лишение гражданства по-прежнему нередко приводят к безгражданству. В некоторых случаях такая мера противоречит международному праву. Лицо, ставшее апатридом в нарушение норм международного права, должно, тем не менее, быть признано в качестве апатрида в соответствии с определением, содержащимся в пункте 1 статьи 1 Конвенции 1954 года о статусе апатридов. Такое лицо пользуется положенной апатриду защитой. Это соответствует цели и задачам Конвенции 1954 года<sup>51</sup>.

*Высылка*

26. Одна из основных функций гражданства в соответствии с международным правом заключается в наделении гражданина правом въезда в страну и жительства в ней. В отсутствие этой правовой связи соответствующее лицо, как иностранный гражданин, становится субъектом иммиграционного законодательства<sup>52</sup>. Утрата или лишение гражданства превращает гражданина в иностранца и "открывает возможность его высылки из государства, гражданством которого он обладал до этого момента"<sup>53</sup>. Вместе с тем Комиссия международного права постановила, что "Государство не вправе превращать своего гражданина в иностранца путем лишения его гражданства для *единственной* цели его высылки"<sup>54</sup>. Согласно замечанию общего порядка Комитета по правам человека по статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, сфера охвата понятия "своя собственная страна" в статье 12 шире сферы охвата

<sup>48</sup> Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 года, статья 1; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 9.

<sup>49</sup> Конвенция о правах ребенка, статья 8; Соглашение о правах ребенка в Исламе, пункт 2 статьи 7.

<sup>50</sup> В некоторых государствах прямо запрещено применение решения о лишении гражданства к супругу и детям; это следует считать положительной практикой. См., например, информацию Индонезии.

<sup>51</sup> УВКБ, *Руководящие принципы по вопросу о безгражданстве: № 1*, HCR/GS/12/01, пункт 49.

<sup>52</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 15 (1986 год) о положении иностранцев в соответствии с Пактом.

<sup>53</sup> A/CN.4/594, пункт 29.

<sup>54</sup> Курсив наш. См. A/CN.4/L.797, проект статьи 9.

понятия "страна своего гражданства"<sup>55</sup>. Граждане страны, которые были лишены в ней своего гражданства в нарушение международного права<sup>56</sup>, сохраняют право въезда и проживания в стране как в своей собственной стране в соответствии с международным правом. Эти лица могут также осуществлять свое право на личную и семейную жизнь в этой стране, что также может стать препятствием высылке<sup>57</sup>. Кроме того, в случае, когда лицо стало апатридом в результате утраты или лишения гражданства, государство может быть обязано предоставить этому лицу право жительства для обеспечения прав, гарантированных апатридам Конвенцией о статусе апатридов 1954 года и нормами в области прав человека<sup>58</sup>.

### III. Приобретение гражданства ребенком, который иначе может стать апатридом

27. Государства не только должны соблюдать нормы и стандарты международного права при лишении лица гражданства, но и обеспечивать, чтобы условия и процедуры предоставления гражданства также соответствовали положениям международного права<sup>59</sup>. В соответствии с правом каждого ребенка на получение гражданства особый интерес представляют законодательные и административные меры, касающиеся приобретения гражданства ребенком<sup>60</sup>, который иначе был бы апатридом.

#### A. Ребенок, рожденный в стране, который иначе может стать апатридом

28. Центральное место в процессе реализации ребенком права на гражданство в соответствии со статьей 7 Конвенции о правах ребенка отведено гарантии, обеспечивающей детям-апатридам, рожденным на территории государства, возможность приобретения гражданства этого государства<sup>61</sup>. Это также включено в качестве прямо сформулированного обязательства в Конвенцию о сокращении безгражданства 1961 года и в ряд региональных договоров. В законодательстве многих государств в настоящее время в качестве гарантии от безгражданства предусмотрено предоставление гражданства по принципу *jus soli* ("право почвы"), даже в том случае, если предпочтительным основанием приема в гражданство является принцип *jus sanguinis* ("право крови"). Вместе с тем

<sup>55</sup> Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27 (1999 год) о свободе передвижения, пункт 20.

<sup>56</sup> Там же.

<sup>57</sup> Что гарантируется, например, статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 8 Европейской конвенции о правах человека. См. также судебную практику Европейского суда по правам человека, касающуюся высылки иностранцев, и сообщение 97/93 Африканской комиссии по правам человека и народов *Modise v. Botswana*, 2000.

<sup>58</sup> См. УВКБ, *Руководящие принципы по вопросу о безгражданстве № 3: статус апатрида на национальном уровне*, 17 июля 2012 года, HCR/GS/12/03, пункт 28.

<sup>59</sup> См., например, A/HRC/13/34, пункт 23; Комитет по правам человека, сообщение 1136/2006 *Борзов против Эстонии*, 26 июля 2004 года, пункт 7.3.

<sup>60</sup> См. Конвенцию о правах ребенка, статья 7; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 24.

<sup>61</sup> Информация, представленная организацией "Plan International". См. также УВКБ *Руководящие принципы по вопросу о безгражданстве № 4: обеспечение каждому ребенку права на приобретение гражданства*, 21 декабря 2012 года, HCR/GS/12/04.

эта гарантия зачастую не обеспечивает гражданства всем рожденным на территории государства детям, которые иначе были бы апатридами. Например, в некоторых законах предусмотрена возможность приобретения гражданства только детьми, рожденными на территории государства у родителей-апатридов, при этом не признается, что ребенок может стать апатридом также из-за коллидирующих законов о гражданстве, даже при условии наличия гражданства у его родителей. В некоторых государствах предусмотрены дополнительные условия, необходимые для приобретения гражданства ребенком, который иначе был бы апатридом<sup>62</sup>. Конкретные обстоятельства рождения ребенка также могут затруднять осуществление соответствующих положений национального законодательства, например в случае рождения ребенка у гражданки иностранного государства, содержащейся под стражей, которая может просто не знать о соответствующих процедурах получения ребенком гражданства или не иметь возможности ими воспользоваться<sup>63</sup>. Насколько реально детям, которым грозит безгражданство, получить гражданство страны рождения, остается вопросом, нуждающимся в дополнительном изучении<sup>64</sup>. Лишь три государства представили статистическую информацию относительно осуществления этой гарантии для детей, рожденных на их территории<sup>65</sup>, а остальные указали в своих представлениях, что не располагают такими данными.

## **В. Ребенок, рожденный у иностранного гражданина, который иначе может стать апатридом**

29. Еще одна дополнительная гарантия, признаваемая международным правом, – это предоставление гражданства ребенку, рожденному у иностранного гражданина, который в противном случае может остаться без гражданства<sup>66</sup>. Это особенно актуально для тех государств, в которых действуют ограничения в отношении принципа предоставления гражданства *jus sanguinis* для отдельных категорий детей, рожденных за границей. Вместе с тем сегодня во многих странах предусмотрена передача гражданства родителей детям, независимо от места или других обстоятельств рождения ребенка. Тем не менее более чем в 25 государствах женщины обладают более ограниченным правом передавать свое гражданство детям по сравнению с мужчинами, в связи с чем принцип предоставления гражданства *jus sanguinis* возможен только по отцовской линии<sup>67</sup>. В этом контексте упомянутая выше правовая гарантия сохраняет свое большое значение, несмотря на то, что во многих из рассматриваемых государств таких гарантий нет либо они не распространяются на всех детей, которым грозит безгражданство<sup>68</sup>. Кроме того, эта гарантия играет важную роль в странах, которые отдают предпочтение принципу *jus soli*<sup>69</sup>. Не было представ-

<sup>62</sup> Информация, представленная Латвийским комитетом по правам человека.

<sup>63</sup> Информация, представленная Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций.

<sup>64</sup> Информация, представленная Программой по безгражданству (Университет Тилбурга).

<sup>65</sup> Информация, представленная Сербией, Данией и Венгрией.

<sup>66</sup> В соответствии с Конвенцией 1961 года и как принцип, вытекающий из правозащитных стандартов, касающихся права ребенка на гражданство.

<sup>67</sup> Этот вопрос подробно рассмотрен в документе A/HCR/23/23. См. также УВКБ, Пересмотренная справочная записка о гендерном равенстве, законах о гражданстве и безгражданстве, 8 марта 2013 года.

<sup>68</sup> Информация, представленная Программой по безгражданству (Университет Тилбурга).

<sup>69</sup> Принципиально в некоторых странах в Северной и Южной Америке, где принцип предоставления гражданства *jus sanguinis* детям, рожденным за границей, зависит от проживания ребенка в соответствующем государстве.

лено статистических данных относительно осуществления правил, допускающих приобретение гражданства ребенком иностранного гражданина, который в ином случае был бы апатридом.

### С. Найденыши

30. Международное право издавна гарантирует предоставление гражданства найденным<sup>70</sup>. Эта гарантия недопущения безгражданства содержится в законодательстве многих государств. Большое значение с точки зрения предотвращения недопущения безгражданства среди найденных придает тому, какие меры должны принимать государства в случае обнаружения родителей найденного. В некоторых национальных законах в таких случаях предусмотрено лишение гражданства, ранее приобретенного найденным в соответствии с законодательством государства<sup>71</sup>. Вместе с тем в соответствии с правом ребенка на гражданство, а также целями и задачами соответствующих международных стандартов найденных, получивший гражданство, может быть лишен его, только если будет доказано, что у него есть гражданство другого государства<sup>72</sup>. В качестве положительной практики следует рассматривать включение государствами в свое законодательство прямо прописанной гарантии, не допускающей лишения гражданства, если это ведет к безгражданству<sup>73</sup>.

## IV. Соблюдение надлежащих процессуальных гарантий

31. Чтобы не допустить произвольного применения законодательных положений о гражданстве и обеспечить эффективное применение гарантий от безгражданства, государства должны обеспечивать наличие адекватных процессуальных стандартов. В частности, решения, касающиеся гражданства, должны "издаваться в письменном виде и быть открыты для эффективного административного или судебного пересмотра"<sup>74</sup>. Поэтому в соответствии с международным правом государства обязаны предоставлять возможность действительного пересмотра решений о гражданстве, в том числе по вопросам материального характера<sup>75</sup>.

32. В этом отношении практика государств различается. Некоторые прямо гарантируют право на обжалование решения, касающегося гражданства<sup>76</sup>. Другие государства предусматривают возможность обжалования только отдельных решений, касающихся вопросов гражданства<sup>77</sup>. В третьих государствах все решения, связанные с гражданством, считаются исключительной компетенцией

<sup>70</sup> См. Гагская конвенция о некоторых вопросах, касающихся коллизии законов о гражданстве 1930 года; Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года; Соглашение о правах ребенка в Исламе 2005 года.

<sup>71</sup> Информация, представленная Румынией.

<sup>72</sup> УВКБ, *Руководящие принципы по вопросу о безгражданстве № 4: Обеспечение права каждого ребенка на приобретение гражданства при помощи статей 1–4 Конвенции о сокращении безгражданства*, 21 декабря 2012 года HCR/GS/12/04, пункт 60.

<sup>73</sup> Информация, представленная Нигером.

<sup>74</sup> A/HRC/13/34, пункт 43.

<sup>75</sup> Там же, пункт 44.

<sup>76</sup> Информация, представленная Ливаном, Марокко и Соединенными Штатами Америки.

<sup>77</sup> Информация, представленная Обществом помощи евреям-иммигрантам.



органов исполнительной власти и не подлежат надзору<sup>78</sup>. Последний подход вызывает озабоченность в плане соблюдения процессуальных гарантий, поскольку он повышает риск произвольного применения закона.

33. В случае, когда в отношении лица принято решение об утрате или лишении гражданства и есть возможность воспользоваться процедурой надзора, подача жалобы должна приостановить исполнение решения, чтобы у лица сохранялось гражданство и связанные с ним права до момента принятия решения по жалобе. 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 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.

34. В дополнение к предоставлению возможности обжалования и соответствующих процессуальных гарантий государства должны обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты на случай признания решения о гражданстве незаконным или необоснованным. Такие средства должны включать возможность восстановления гражданства, но не ограничиваться ей<sup>79</sup>. В одних государствах надзорный орган или суд наделены непосредственными полномочиями, связанными с предоставлением, восстановлением или подтверждением гражданства<sup>80</sup>. В других решение, принятое по апелляционной жалобе, не имеет прямого действия и представляет собой, скорее, адресованную компетентному органу по вопросам гражданства рекомендацию пересмотреть свою позицию. В таких ситуациях действия компетентного органа имеют решающее значение для применения эффективного средства правовой защиты<sup>81</sup>. Кроме того, государства должны в надлежащих случаях предоставлять возмещение вреда, причиненного в результате нарушения каких-либо смежных прав<sup>82</sup>.

<sup>78</sup> Сравнительный анализ законодательства о гражданстве в странах Африки 2010 года показал, например, что чуть более половины исследованных государств (30 из 54) предусматривают право оспаривать решение об отказе в гражданстве или его лишении в суде: см. Бронвен Манби, *Законодательство о гражданстве в Африке: сравнительный анализ*, 2010 год, таблица 6: критерии утраты гражданства.

<sup>79</sup> См. A/HRC/13/34, пункт 46 и Конвенцию о правах ребенка, статья 8. Следует отметить, что, если иждивенцы лица также оказываются затронуты решением о лишении гражданства, им также должна быть обеспечена возможность восстановления гражданства.

<sup>80</sup> Информация, представленная Соединенными Штатами Америки.

<sup>81</sup> Этот процесс не всегда протекает гладко; см. информацию, представленную Программой по безгражданству (университет Тилбурга).

<sup>82</sup> Африканская комиссия по правам человека и народов, сообщения № 54/91, 61/91, 98/93, со 164/97 по 196/97 и 210/98, *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, 11 мая 2000 года, рекомендация № 2 относительно документов, удостоверяющих личность; Межамериканский суд по правам человека, серия С, дело № 130, *Yean and Bosico Children v. Dominican Republic*, 8 сентября 2005 года; также схема возмещений для "исключенных лиц" в Словении на основании решения Европейского суда по правам человека, жалоба № 26828/06, *Kurić and Others v. Slovenia*; и Комитет по правовым вопросам и правам человека Совета Европы, "Доступ к гражданству и эффективное осуществление Европейской конвенции о гражданстве", 1 октября 2013 года.

## V. Документы, удостоверяющие гражданство

35. Наличие документов, удостоверяющих гражданство, не является обязательным условием осуществления права на гражданство, но может иметь большое практическое значение. Как правило, гражданство предоставляется человеку автоматически после рождения по принципу *jus soli* или *jus sanguinis* независимо от того, был ли факт рождения официально зарегистрирован путем выдачи свидетельства о рождении<sup>83</sup>. Аналогично, утрата или уничтожение документа, удостоверяющего гражданство, не должны влечь за собой лишение гражданства. В большинстве случаев лицо, оставшееся без документов, будет и далее считаться гражданином государства и может обратиться за восстановлением соответствующих документов.

36. Вместе с тем возможность представить подтверждение гражданства может иметь огромное практическое значение для подтверждения того, что лицо является гражданином и продолжает признаваться в качестве такового соответствующим государством. Кроме того, в определенных ситуациях невозможность получить документы, которые государство выдает исключительно своим гражданам, может означать, что лицо не признается гражданином<sup>84</sup>. Наконец, документальное подтверждение (второго) гражданства играет важную роль в эффективном предотвращении безгражданства в результате утраты или лишения гражданства, поскольку это помогает государству в случае принятия решения о лишении лица гражданства удостовериться в том, что данное лицо в результате не станет апатридом<sup>85</sup>.

37. Основной формой документа, подтверждающего гражданство, является паспорт<sup>86</sup>. Во многих государствах также предусмотрена возможность выдачи справки о гражданстве или удостоверения личности, подтверждающего гражданство<sup>87</sup>. В своих представлениях многие государства подтвердили ключевое значение регистрации рождений в контексте гражданства, отметив, что свидетельство о рождении или выписка из реестра рождений является основной формой подтверждения гражданства. При этом выдача свидетельства о рождении может быть обязательным условием получения справки о гражданстве или удостоверения личности, что подтверждает важную роль регистрации рождений в процессе документирования гражданства<sup>88</sup>. Поэтому государствам было напомнено об их предусмотренной международными нормами в области прав человека обязанности регистрировать рождение каждого ребенка<sup>89</sup>, а также об отдельной обязанности защищать и обеспечивать право на гражданство независимо от вопроса о документах, подтверждающих гражданство.

<sup>83</sup> См., например, УВКБ, "Birth Registration: A Topic Proposed for an Executive Committee Conclusion on International Protection", 9 февраля 2010 года, EC/61/SC/CRP.5.

<sup>84</sup> Информация, представленная организацией "Frontiers Ruwad" в отношении ситуации в Ливане.

<sup>85</sup> См. совещание экспертов УВКБ, сноска 12 выше.

<sup>86</sup> Информация, представленная Соединенными Штатами Америки.

<sup>87</sup> Информация, представленная Гватемалой и Сербией.

<sup>88</sup> Информация, представленная Бенином.

<sup>89</sup> Конвенция о правах ребенка, статья 7; см. также информацию, представленную организацией "Plan International".

## VI. Выводы и рекомендации

38. Право каждого человека на гражданство явно закреплено международным правом прав человека, которое предусматривает прямое признание этого права. Международными нормами в области прав человека также прямо запрещено произвольное лишение гражданства.

39. При регулировании вопроса об утрате или лишении гражданства государства должны обеспечивать наличие в своем законодательстве правовых гарантий предотвращения безгражданства. Бремя доказывания того, что утрата или лишение гражданства не приведет к безгражданству, должны нести государства. В тех случаях, когда международное право в исключительном порядке признает, что утрата или лишение гражданства может вести к безгражданству, эти исключения должны толковаться ограничительно. Государства также должны демонстрировать, что утрата или лишение гражданства является соразмерной желаемому результату мерой, в том числе с учетом тяжелых последствий безгражданства.

40. Даже в тех случаях, когда утрата или лишение гражданства не ведет к безгражданству, государства должны оценивать последствия утраты или лишения гражданства с учетом интересов, которые они стремятся защитить, и рассматривать возможность применения альтернативных мер в этой ситуации. В соответствии с международным правом несоразмерное лишение гражданства, не направленное на достижение законной цели, является произвольным и, следовательно, запрещено.

41. Государствам следует пересмотреть основания утраты или лишения гражданства с целью исключения таких оснований, которые не соответствуют нормам международного права. Государства должны устранить законодательные или административные меры, предусматривающие утрату или лишение гражданства в связи с изменением гражданского статуса или совершением серьезного уголовного преступления и пересмотреть вопрос о допустимости утраты или лишения гражданства в связи с длительным отсутствием. Во всех случаях государствам следует воздерживаться от автоматического распространения решения о лишении гражданства на иждивенцев лица.

42. Для обеспечения защиты апатридов государства должны руководствоваться определением "апатрида", содержащимся в Конвенции 1954 года о статусе апатридов, и смежными международными рекомендациями. То, что лицо стало апатридом в результате утраты или лишения гражданства в нарушение международного права, не должно препятствовать признанию этого лица апатридом и его защите. Государствам, не ратифицировавшим Конвенции 1954 и 1961 годов, рекомендуется это сделать.

43. Государства должны обеспечивать наличие в законодательстве правовых гарантий для осуществления права ребенка на приобретение гражданства. Это включает обеспечение доступа к гражданству всем рожденным на территории государства детям, которые иначе будут апатридами, и всем детям, рожденным за границей, хотя бы один из родителей которых имеет гражданство соответствующего государства. Государства должны обеспечивать, чтобы эти гарантии предусматривали приобретение гражданства ребенком, который иначе был бы апатридом, как можно скорее после его рождения.

44. Решения, касающиеся гражданства, подлежат эффективному судебному контролю. В контексте утраты или лишения гражданства лицо должно продолжать считаться гражданином в период рассмотрения апелляции.

45. Государства должны обеспечивать всем своим гражданам возможность получить подтверждение своего гражданства. Государствам следует помнить о своей предусмотренной международным правом обязанности регистрировать рождение каждого ребенка независимо от гражданства его родителей или его отсутствия.

---