



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/56
28 December 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH/FRENCH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят пятая сессия
Пункт 11 предварительной повестки дня

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Права человека и произвольное лишение гражданства

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	2
II. ИНФОРМАЦИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННАЯ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ		
Дания	4	2
Эстония	5 - 10	3
Гана	11 - 18	3
Кувейт	19 - 20	5
Монако	21 - 23	6
Португалия	24 - 29	6
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии	30 - 34	8
Соединенные Штаты Америки	35 - 46	9

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 1998/48 от 17 апреля 1998 года, озаглавленной "Права человека и произвольное лишение гражданства", Комиссия по правам человека призвала все государства воздерживаться от принятия мер и законодательства, дискриминирующего отдельных лиц или группы лиц по признаку расы, цвета кожи, пола, религии или национального или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими на равных условиях своего права на гражданство, особенно если оно превращает человека в апатрида, и отменить такое законодательство, если оно уже существует. Комиссия также настоятельно призвала свои соответствующие механизмы и соответствующие договорные органы Организации Объединенных Наций продолжить собирать информацию по этому вопросу из всех соответствующих источников и учитывать такую информацию вместе с любыми основанными на ней рекомендациями в своих докладах. Комиссия просила Генерального секретаря представить на ее пятьдесят пятой сессии доклад об осуществлении данной резолюции.

2. Во исполнение этой резолюции 27 августа 1998 года правительствам была направлена вербальная нота, а соответствующим механизмам Комиссии и соответствующим договорным органам Организации Объединенных Наций была препровождена копия резолюции.

3. К 7 декабря 1998 года были получены ответы от правительств Азербайджана, Ганы, Дании, Кувейта, Монако, Португалии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Эстонии. Эти ответы резюмированы или воспроизведены в настоящем докладе. С полными текстами конституций, приложенными к ответам, можно ознакомиться в секретариате.

II. ИНФОРМАЦИЯ, ПРЕДСТАВЛЕННАЯ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

Дания

[Язык оригинала: английский]

[22 октября 1998 года]

4. Дания подписала Европейскую конвенцию о гражданстве 6 ноября 1997 года в Страсбурге. Ожидается, что на предстоящей сессии парламента будет завершена процедура ратификации. В Дании отсутствуют случаи произвольного лишения гражданства.

Эстония 1/

[Язык оригинала: английский]
[29 сентября 1998 года]

5. Основные права, свободы и обязанности в Эстонской Республике регламентируются в соответствии с главой II Конституции. С точки зрения содержания резолюции значение имеют положения статей 8, 9, 12 и 13 Конституции.
6. В соответствии с Конституцией (статья 3) общепризнанные принципы и нормы международного права являются неотъемлемой частью эстонской правовой системы. Конституция также предусматривает (статья 123), что в тех случаях, когда законы или другие нормативные акты Эстонии вступают в противоречие с международными договорами, ратифицированными Риигикогу (парламентом), применяются положения международного договора.
7. Условия и процедуры утраты эстонского гражданства излагаются в главе 6 Закона о гражданстве (статьи 22 и 26-29).
8. Судебный надзор за действиями государственной администрации осуществляют административные суды (Закон о гражданстве, статья 36).
9. Разбирательство дел в административных судах проводится на основе Кодекса административного судопроизводства (статьи 5 и 4).
10. По настоящее время в эстонских судах не рассматривалось ни одного дела, связанного с произвольным лишением гражданства.

Гана

[Язык оригинала: английский]
[9 ноября 1998 года]

11. Резолюция 1998/48 наводит на некоторые размышления, в первую очередь о влиянии, которое она окажет на международное право в целом, и о ее конкретных последствиях для принципа государственного суверенитета.

1/ С полным текстом упомянутых статей можно ознакомиться в секретариате.

12. Что касается влияния на международное право в целом, то возникает вопрос, не внесет ли эта резолюция что-либо новое в международно-правовые нормы, касающиеся прав человека. Иными словами, государствам-членам следует рассмотреть вопрос о том, может ли право на гражданство определяться как одно из прав человека.

13. В преамбуле резолюции упоминаются существующие международные положения, направленные на закрепление права на гражданство в качестве одного из прав человека. Всеобщая декларация прав человека 1948 года, хотя формально она и не имеет обязательной силы, провозглашает в статье 15 это право в самом широком смысле: каждый человек имеет право на гражданство, и никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство. В узком смысле право на гражданство упомянуто в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в статье 5 которой на государства возлагается обязательство гарантировать осуществление этого права без какой-либо расовой дискриминации. В узком понимании это право отражено также в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года, который гласит: "Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства" (пункт 3 статьи 24). Эта краткая формулировка о праве "каждого ребенка" получила дальнейшее развитие в Конвенции о правах ребенка 1989 года, которая предусматривает, что ребенок имеет "право ... на приобретение гражданства" (статья 7) и что осуществление этого права обеспечивается государствами "в соответствии с их национальным законодательством" и обязательствами "согласно соответствующим международным документам".

14. В резолюции 1998/48 делается попытка внести новые элементы в международно-правовые нормы в области прав человека, так как она трактует право на гражданство в весьма широком смысле, утверждая, что право каждого человека на гражданство является неотъемлемым правом человеческой личности.

15. Хотя в защиту права на гражданство в качестве одного из прав человека можно привести немало доводов, не следует игнорировать и обратную сторону медали, а именно последствия такого права для принципа государственного суверенитета.

16. В деле Ноттебома (ICJ Reports 1955, p. 23) гражданство определялось как "юридические узы, в основе которых лежит факт социальной принадлежности, подлинная экзистенциальная связь, интересы и чувства, а также наличие взаимных прав и обязанностей".

17. В соответствии с принципом публичного международного права вопрос о том, обладает или не обладает лицо тем или иным гражданством, является вопросом внутреннего законодательства соответствующего государства. Принцип, согласно которому каждое государство в рамках своего собственного законодательства устанавливает нормы, касающиеся приобретения или утраты его гражданства, подтверждает суверенитет каждого государства, и его необходимо сохранить. Однако практическое применение

законодательства о лишении гражданства отдельных лиц может наносить ущерб интересам других государств, особенно в связи с возможностью притока беженцев на их территории. Кроме того, лишение гражданства имеет определенные последствия для международного сообщества, поскольку оно неизменно сопряжено с безгражданством, обуславливающим необходимость предоставления другими государствами права въезда на их территории и обеспечения специальных льгот, предусмотренных в Конвенции о статусе апатридов (1954 года) и Конвенции о сокращении безгражданства (1961 года). По сути, право государства по своему усмотрению лишать своих граждан гражданства должно ограничиваться в той мере, в какой оно может ущемлять права других государств.

18. В Европейской конвенции о гражданстве 1997 года были предприняты попытки устранить противоречие между принципом государственного суверенитета и любыми ограничениями, налагаемыми на него в связи с гражданством. Статья 3 этой Конвенции предусматривает, что каждое государство определяет в соответствии со своим собственным законодательством, какие лица являются его гражданами. Затем в Конвенции содержится положение о том, что внутренние законы государства признаются другими государствами постольку, поскольку они согласуются с международными конвенциями, международным обычным правом и общепризнанными правовыми принципами, касающимися гражданства. Эта формулировка, в которой делается упор на суверенитет государства, заслуживает внимания при проведении обсуждений по резолюции 1998/48. Другими словами, следует надеяться на то, что при осуществлении этой резолюции принцип государственного суверенитета не будет полностью проигнорирован.

Кувейт

[Язык оригинала: арабский]
[30 октября 1998 года]

19. Кувейтские власти хотели бы отметить, что вопросы, касающиеся гражданства, имеют важное значение для государства, поскольку они связаны с аспектами, затрагивающими понятие родины, а также с соображениями, касающимися суверенитета государства, его внутренней и внешней безопасности и его социально-экономических условий и обстоятельств, помимо того факта, что гражданство предполагает лояльность и патриотизм, при отсутствии которых необходимо и даже крайне важно лишить лицо, приобретшее гражданство, этого статуса.

20. В пункте 5 статьи 4 и в статьях 13, 14 и 21-бис Указа эмира № 15 от 1959 года с внесенными в него поправками определяются обстоятельства, при которых кувейтское гражданство может быть утрачено, аннулировано или прекращено. Следует отметить, что в этих статьях не уточняются какие-либо расовые, этнические, религиозные или гендерные признаки, на основании которых гражданство может быть утрачено, аннулировано или прекращено. Большинство из указанных в них оснований связано с сохранением

безопасности, целостности и социально-экономической стабильности страны, что согласуется с принципом равенства прав и обязанностей, закрепленным в статье 29 Конституции Кувейта (все люди равны в своем достоинстве и перед законом и имеют общественные права и обязанности без какой-либо дискриминации по признаку пола, происхождения, языка или религии).

Монако 2/

[Язык оригинала: французский]
[19 сентября 1998 года]

21. Согласно информации, переданной Управлением внешних сношений Княжества Монако, в соответствии со статьей 18 Конституции Монако от 17 декабря 1962 года закон регламентирует условия, при которых гражданство Монако, приобретенное путем натурализации, может быть аннулировано; во всех остальных случаях, согласно закону, гражданство Монако может быть утрачено лишь вследствие добровольного приобретения другого гражданства или незаконной службы в иностранной армии.

22. Эти положения содержатся в главе III Конституции, озаглавленной "Основные свободы и права". Они являются основополагающей и строго контролируемой в судебном порядке гарантией от любого произвольного лишения гражданства.

23. Условия, при которых может приобретаться или утрачиваться гражданство Монако, регламентируются, в частности, следующими законами:

Закон № 572 о приобретении гражданства Монако от 18 ноября 1952 года (статьи 5 и 6);

Закон № 1155 о гражданстве от 18 декабря 1992 года (главы III, IV и V, раздел I);

Постановление № 10.822 от 22 февраля 1993 года о механизме осуществления Закона № 1155 о гражданстве от 18 декабря 1992 года.

Португалия

[Язык оригинала: английский]
[3 декабря 1998 года]

24. Согласно пункту 1 статьи 26 Конституции Португалии право на гражданство рассматривается в качестве основополагающего права и признается за всеми лицами.

2/ С текстом статей Конституции Монако можно ознакомиться в секретариате.

Пункт 4 той же статьи предусматривает, что лицо может быть лишено гражданства только в случаях и при условиях, установленных законом, и никоим образом по политическим причинам.

25. В соответствии с действующим в Португалии Законом о гражданстве (статья 8) ни один португальский гражданин не может быть лишен своего гражданства, если только он, являясь гражданином другого государства, не заявит о своем нежелании сохранять португальское гражданство. Поэтому в рамках португальской правовой системы никакое произвольное лишение гражданства невозможно.

26. Лишение гражданства по признаку расы, национального или этнического происхождения, религии или пола строго запрещается в соответствии с принципами, на которых зиждется португальская правовая система, поскольку это было бы явным нарушением принципа равенства, закрепленного в пункте 2 статьи 13 Конституции Португалии, который гласит, что "происхождение, пол, раса, язык, место рождения, религиозная принадлежность, политические или идеологические убеждения, образование, имущественное или общественное положение ни для кого не могут служить основанием для получения привилегий, извлечения выгоды, нанесения ущерба, лишения какого-либо права или освобождения от какой-либо обязанности".

27. Пункт 1 d) статьи 1 португальского Закона о гражданстве предусматривает, что всем лицам, родившимся на португальской территории, предоставляется португальское гражданство, если они не имеют какого-либо другого гражданства. В этом состоит важный механизм предупреждения случаев безгражданства.

28. Португальский закон об убежище (пункт 1 статьи 1) предусматривает предоставление убежища иностранцам или лицам без гражданства, подвергающимся преследованию или серьезной угрозе преследования вследствие проводимой ими в государстве своего гражданства или обычного проживания деятельности в интересах демократии, социальной и национальной свободы, мира между народами, свобод и прав человека. Пункт 2 той же статьи гласит, что любые иностранцы или лица без гражданства, которые, испытывая вполне обоснованные опасения подвергнуться преследованию по признаку расы, религии, национальности, политических убеждений или принадлежности к той или иной социальной группе, не могут или в силу таких опасений не желают вернуться в государство своего гражданства или обычного проживания, также имеют право на убежище.

29. Кроме того, Португалия является государством - участником Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о правах ребенка, которые содержат положения, касающиеся вопроса о гражданстве.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

[Язык оригинала: английский]

[26 октября 1998 года]

30. Лишение гражданства в Соединенном Королевстве и в его заморских территориях производится строго на основании закона. Положение о лишении британского гражданства (БГ), гражданства британских зависимых территорий (ГБЗТ) и статуса британского подданного в заморских территориях (БПЗ), приобретенных путем регистрации или натурализации, содержится в разделе 40 Акта о британском гражданстве 1981 года (глава 61), который следует читать вместе со статьей 7 Указа о Гонконге (британское гражданство) 1986 года (№ 948).

31. Законодательство предусматривает следующее:

а) лицо может быть лишено БГ, ГБЗТ или статуса БПЗ, если регистрация или натурализация, в силу которой лицо стало гражданином или подданным, была произведена путем мошенничества, умышленного введения в заблуждение или сокрытия любого существенного факта;

б) лицо, получившее БГ, ГБЗТ или статус БПЗ путем или в результате натурализации или регистрации иным образом, чем это предусмотрено в Актах о британском гражданстве 1948 и 1964 годов, также может быть лишено этого гражданства или статуса, если оно:

- i) своими действиями или словами проявило нелояльность или неуважение по отношению к Ее Величеству, или
- ii) во время какой-либо войны, которую вела Ее Величество, незаконно торговало или сообщалось с противником, или
- iii) в течение пяти лет с момента регистрации или натурализации было приговорено к лишению свободы сроком не менее чем на 12 месяцев и после утраты британского гражданства не становится апатридом;

с) лицо, в отношении которого предполагается издать постановление о лишении гражданства, имеет право на рассмотрение его дела следственным комитетом, назначаемым для этой цели министром внутренних дел;

д) лицо не может быть лишено британского гражданства, если невозможно доказать, что такая мера необходима в государственных интересах;

е) любые полномочия, которыми Акт облакает исполнительную власть, надлежит осуществлять "независимо от расы, цвета кожи или религии любого лица, которое может быть затронуто их осуществлением".

32. В законодательстве отсутствуют положения, предусматривающие лишение гражданства, приобретенного любым другим путем, помимо регистрации или натурализации, например по рождению или по происхождению. Отсутствуют также положения, касающиеся лишения британского гражданства любой другой категории, например гражданства британских заморских территорий. Статус лица под британской защитой и, при определенных обстоятельствах, статус британского подданного автоматически утрачиваются, если и когда соответствующее лицо приобретает любое другое подданство или гражданство.

33. Лишение гражданства в весьма значительной степени рассматривается как крайняя мера. Эта мера не применялась с тех пор, как в 1983 году вступил в силу Акт 1981 года, а в предшествующий период, когда действовал Акт о британском гражданстве 1948 года, имели место лишь 10 случаев лишения гражданства по распоряжению министра внутренних дел.

34. Законодательство полностью согласуется с положениями Конвенции о сокращении безгражданства.

Соединенные Штаты Америки

[Язык оригинала: английский]

[9 октября 1998 года]

35. Законодательство Соединенных Штатов, касающееся гражданства Соединенных Штатов, не исходит из признаков расы, национального или этнического происхождения, религии или пола. При предоставлении гражданства Соединенных Штатов определяющими критериями являются, главным образом, факт рождения в Соединенных Штатах, гражданство родителей и/или постоянное проживание в Соединенных Штатах на законных основаниях.

36. Статья 309 Закона об иммиграции и гражданстве устанавливает различные требования для приобретения гражданства Соединенных Штатов ребенком, родившимся вне брака от отца – гражданина Соединенных Штатов, и ребенком, родившимся вне брака от матери – гражданки Соединенных Штатов. В 1998 году Верховный суд Соединенных Штатов не признал это положение неконституционным, хотя его решение основывалось в основном на процедурных соображениях. Таким образом, в случаях, когда речь идет об утрате гражданства, пол не учитывается, однако это обстоятельство может иметь значение при приобретении гражданства.

37. В соответствии с поправкой XIV к Конституции Соединенных Штатов все лица, родившиеся в Соединенных Штатах, являются гражданами (за исключением дипломатов, аккредитованных в Соединенных Штатах и таким образом находящихся вне юрисдикции Соединенных Штатов). Гражданство нельзя аннулировать, как и нельзя от него отказаться путем одностороннего заявления, кроме случаев, предусмотренных законом. Неграждане,

отвечающие соответствующим критериям, могут приобретать гражданство Соединенных Штатов путем натурализации в Соединенных Штатах, и после этого их статус гражданина пользуется такой же защитой. Законы Соединенных Штатов не разрешают произвольного лишения гражданства по признаку расы, национального или этнического происхождения, религии или пола, т.е. по признакам, перечисленным в резолюции 1998/48.

38. В пункте 3 резолюции 1998/48 содержится призыв ко всем государствам воздерживаться от принятия законодательства, дискриминирующего лиц по признаку расы, национального происхождения, пола, религии или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими своего права на гражданство или превращающего человека в апатрида, и отменить такое законодательство, если оно уже существует. Если допустить, что между этим положением и правом страны определять, какие лица являются ее гражданами, нет расхождения, то законодательство Соединенных Штатов не вступает в противоречие с целями принятия Комиссией по правам человека резолюции 1998/48. Конгресс Соединенных Штатов облечен полномочиями принимать законы о гражданстве Соединенных Штатов и устанавливать критерии в отношении приобретения или утраты гражданства Соединенных Штатов.

39. Однако Соединенные Штаты признают право на экспатриацию в качестве неотъемлемого права всех людей. Граждане Соединенных Штатов могут лишиться себя статуса гражданина Соединенных Штатов путем добровольного совершения действия, квалифицируемого законом как акт экспатриации, с намерением отказа от гражданства. Кроме того, лицо, приобретшее гражданство Соединенных Штатов после рождения путем натурализации в Соединенных Штатах, может утратить гражданство Соединенных Штатов. В своем законодательстве и своей политике Соединенные Штаты, как правило, исходят из того, что гражданин Соединенных Штатов намеревается сохранить гражданство Соединенных Штатов, за исключением тех случаев, когда лицо занимает пост политического уровня в иностранном правительстве, осуждено за государственную измену; официально отказывается от гражданства Соединенных Штатов; или явно выражает намерение отказаться от гражданства Соединенных Штатов.

Аннулирование натурализации

40. Правительство Соединенных Штатов может возбудить гражданский иск в целях аннулирования натурализации лица, если это лицо натурализовалось незаконным путем или при умышленном сокрытии или искажении существенных фактов, дающих право на натурализацию. По закону такое лицо имеет право на урегулирование данного вопроса в судах Соединенных Штатов. Согласно мнению Верховного суда, бремя доказывания лежит на правительстве Соединенных Штатов, которое обязано представить ясные, недвусмысленные и убедительные доказательства того, что лицо осуществило натурализацию ненадлежащим образом. Как и при любом судебном иске в Соединенных Штатах, ответчик по делу об аннулировании натурализации пользуется правом на все надлежащие процедуры и виды защиты, а также правом обжалования.

Добровольный отказ от гражданства

41. Статья 349 Закона об иммиграции и гражданстве гласит, что граждане Соединенных Штатов могут утрачивать гражданство в случае добровольного совершения ими определенных действий с намерением отказа от гражданства Соединенных Штатов, таких, как: натурализация в иностранном государстве; принесение присяги иностранному государству или его политическим структурам; поступление на службу или служба в офицерском или сержантском составе вооруженных сил иностранного государства либо поступление на службу или служба в вооруженных силах иностранного государства, ведущего военные действия против Соединенных Штатов; работа на правительство иностранного государства, если а) лицо имеет гражданство этого иностранного государства или б) при вступлении в должность требуется представить заявление о лояльности; официальный отказ от гражданства Соединенных Штатов в присутствии консульского работника Соединенных Штатов за пределами Соединенных Штатов; официальный отказ от гражданства Соединенных Штатов на территории Соединенных Штатов (только в военное время); и государственная измена (при наличии осуждения).

42. Государственный департамент применяет административную процедуру получения и проверки доказательств того, что гражданин Соединенных Штатов намеревается сохранить свое гражданство, когда он становится гражданином иностранного государства, заявляет в установленном порядке о лояльности иностранному государству или поступает на службу иностранного правительства на неполитическом уровне.

43. Презумпция в отношении того, что лицо намеревается сохранить гражданство Соединенных Штатов, не применяется, когда лицо: официально отказывается от гражданства Соединенных Штатов в присутствии консульского работника Соединенных Штатов; занимает пост политического уровня в иностранном правительстве; совершает государственную измену; или совершает иное действие, которое может квалифицироваться по закону как экспатриация, и демонстрирует поведение, дающее основания для заключения о том, что это лицо намеревается отказаться от гражданства Соединенных Штатов. В этих случаях лицо может утратить гражданство Соединенных Штатов.

Двойное гражданство

44. Когда лицо натурализуется в иностранном государстве или иным образом приобретает другое гражданство и впоследствии признается не утратившим гражданство Соединенных Штатов, такое лицо может обладать двойным гражданством, если двойное гражданство допускается законодательству этого иностранного государства. В принципе Соединенные Штаты не поощряют двойного гражданства, но не запрещают его в Соединенных Штатах. В отдельных случаях лица могут обладать двойным гражданством просто в силу закона и независимо от желания конкретного лица.

Безгражданство

45. Соединенные Штаты признают право лица отказываться от гражданства и тем самым становиться апатридом. Однако Соединенные Штаты признают также возможность аннулирования гражданства, приобретенного мошенническим путем, даже если соответствующее лицо становится вследствие этого апатридом. Если лицо добровольно отказывается от гражданства или его гражданство аннулировано, утрата гражданства может вести к безгражданству в тех случаях, когда лицо не обладает иностранным гражданством или приобретает другое гражданство после утраты гражданства Соединенных Штатов.

Заключение

46. Законодательство Соединенных Штатов не разрешает произвольного лишения гражданства по признаку расы, национального или этнического происхождения, религии или пола. Утрата гражданства Соединенных Штатов или отказ от него регламентируются законом, при этом действуют конституционные гарантии в отношении надлежащей процедуры и право обжалования. В своем законодательстве и своей политике Соединенные Штаты, как правило, исходят из того, что гражданин Соединенных Штатов намеревается сохранить гражданство Соединенных Штатов.
