



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.539/Add.2
3 July 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Сорок девятая сессия
12 мая - 18 июля 1997 года

ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА
О РАБОТЕ ЕЕ СОРОК ДЕВЯТОЙ СЕССИИ

Докладчик: г-н Здислав Галицкий

ГЛАВА II

ГРАЖДАНСТВО В СВЯЗИ С ПРАВОПРЕЕМСТВОМ ГОСУДАРСТВ

Добавление

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Текст проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, принятый в предварительном порядке Комиссией в первом чтении . . .		
1. Текст проектов статей см. А/CN.4/L.539/Add.1 . . .		
2. Текст проектов статей с комментариями к ним . . .		
ЧАСТЬ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ		
Статья 1. Право на гражданство		
Статья 2. Употребление терминов		
Статья 3. Предотвращение безгражданства		
Статья 4. Презумпция гражданства		
Статья 5. Законодательство, касающееся гражданства и других связанных с ним вопросов		
Статья 6. Дата приобретения гражданства		
(Статьи 7-26 см. в А/CN.4/L.539/Add.3 и последующих добавлениях)		

ЧАСТЬ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1 1/

Право на гражданство

Любое лицо, которое на дату правопреемства государства имело гражданство государства-предшественника, независимо от способа приобретения этого гражданства, имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств в соответствии с настоящими проектами статей.

Комментарий

1) Статья 1 является ключевым положением, первоосновой настоящего проекта статей. В ней излагается главный принцип, из которого вытекают все остальные проекты статей. Стержневой элемент настоящей статьи – это признание права на гражданство в исключительном контексте правопреемства государств. Таким образом она применяется в этом конкретном преломлении общего принципа, содержащегося в статье 15 Всеобщей декларации прав человека, которая была первым международным договором, где закреплено "право каждого человека на гражданство".

2) Комиссия признала, что позитивный характер статьи 15 вызывает споры в доктрине 2/. В частности утверждается, что не представляется возможным определить государство, которому какое-либо лицо было бы вправе предъявить требование о предоставлении гражданства, т.е. носителя обязательства, вытекающего из подобного права 3/. Однако в случае правопреемства государства определить такое государство можно. Это либо государство-преемник, либо одно из государств-преемников, если их несколько, либо, в зависимости от обстоятельств, государство-предшественник.

1/ Статья 1 соответствует пункту 1 статьи 1, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 34.

2/ См. Johannes M. M. Chan, "The right to a nationality as a human right: The current trend towards recognition", Human Rights Law Journal, vol. 12, Nos. 1-2 (1991), pp. 1-14.

3/ См. комментарий Резека, согласно которому в статье 15 Всеобщей декларации провозглашается "норма, вызывающая всеобщую симпатию, однако не являющаяся эффективной ввиду отсутствия указания на то, для кого она предназначена". José Francisco Rezek, "Le droit international de la nationalité", Recueil des cours ... 1986-III, vol. 198, p. 354.

3) Право, которое в общем виде закреплено в статье 1, конкретизируется последующими положениями, на что указывают слова "в соответствии с настоящими проектами статей". Таким образом, данную статью нельзя трактовать изолированно.

4) Определение государства, на котором лежит обязательство по предоставлению своего гражданства, главным образом зависит от типа правопреемства государств и характера связей, которые лица, упомянутые в статье 1, могут иметь с одним или более государствами, вовлеченными в такое правопреемство. В большинстве случаев такие лица имеют связи только с одним из государств, вовлеченных в правопреемство. Объединение государств – это ситуация, когда одно государство, т.е. государство-преемник, является носителем обязательства по предоставлению своего гражданства таким лицам. При других видах правопреемства государств, таких, как распад или отделение или передача территории, основная часть населения имеет большинство своих связей, если не все свои связи с одним из государств, вовлеченных в территориальный передел: они подпадают под категорию лиц, проживающих на территории, где они родились и с которой они связаны многими другими связями, в том числе семейными, профессиональными и т.д.

5) Однако в некоторых случаях люди могут иметь связи с двумя или даже несколькими государствами, участвующими в правопреемстве. В этой ситуации такое лицо могло бы оказаться обладателем гражданства двух или более из таких государств или, в результате выбора, стать обладателем гражданства только одного из них. Однако ни при каких обстоятельствах человеку не может быть отказано в праве приобрести по крайней мере одно такое гражданство. Таков смысл формулировки "имеет право на гражданство по крайней мере одного из затрагиваемых государств". Признание возможности множественного гражданства в результате правопреемства государств не означает, что Комиссия собирается поощрять политику двойного или множественного гражданства. Весь проект статей совершенно нейтрален по отношению к этому вопросу, оставляя его на усмотрение каждого отдельного государства.

6) Другой элемент, который непосредственно выражен в статье 1, заключается в том, что способ приобретения гражданства государства-предшественника никак не воздействует на объем права лиц, упомянутых в этом положении, на гражданство. В этой связи не важно, приобрели ли они гражданство государства-предшественника по

рождению, в силу принципов *jus soli* или *jus sanguinis*, либо путем натурализации, либо даже в результате предыдущего правопреемства государств 4/. Все в равной мере имеют право на гражданство в соответствии с положениями этой статьи.

Статья 2 5/

Употребление терминов

Для целей настоящего проекта статей:

a) "правопреемство государств" означает смену одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории;

b) "государство-предшественник" означает государство, которое было сменено другим государством в случае правопреемства государств;

c) "государство-преемник" означает государство, которое сменило другое государство в случае правопреемства государств;

d) "затрагиваемое государство" означает, в зависимости от обстоятельств, государство-предшественника или государство-преемника;

e) "третье государство" означает любое государство, которое не является ни государством-предшественником, ни государством-преемником;

f) "затрагиваемое лицо" означает любое лицо, которое на дату правопреемства государств имело гражданство государства-предшественника и на гражданство которого может повлиять такое правопреемство;

g) "дата правопреемства государств" означает дату смены государством-преемником государства-предшественника в несении ответственности за международные отношения территории, являющейся объектом правопреемства государств;

4/ Как сказано в комментарии к статье 18 гарвардского проекта конвенции о гражданстве 1929 года, "нет никаких оснований для проведения различия между лицами, которые приобрели гражданство при рождении, и лицами, которые приобрели гражданство в рамках какого-либо процесса натурализации до [правопреемства]: (Comments to the 1929 Harvard Draft Convention on Nationality, American Journal of International Law, vol. 23 (Special Suppl.) (1929), p. 63).

5/ Статья 2 соответствует определениям, предложенным Специальным докладчиком в сноске * к его третьему докладу, документ A/CN.4/480, стр. 9.

Комментарий

1) Определения в подпунктах а), b), c), e) и g) идентичны определениям, содержащимся в статье 2 обеих Венских конвенций о правопреемстве государств. Комиссия решила оставить эти определения без изменений в интересах последовательного употребления терминов в своей работе по вопросам правопреемства государств 6/. определения в подпунктах d) и f) были добавлены Комиссией для целей настоящей темы.

2) Термин "правопреемство государств", как Комиссия уже пояснила в 1974 году в своем комментарии к этому определению, используется "исключительно для обозначения факта смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения территории, оставляя в стороне вопросы перехода прав или обязанностей в результате этого события" 7/. В отличие от предшествующей работы Комиссии в связи с правопреемством государств, нынешний проект статей касается последствий такого правопреемства для юридической связи между государством и отдельными лицами. Поэтому необходимо отметить, что вышеупомянутая смена одного государства другим, как правило, влечет за собой смену одной юрисдикции другой в отношении населения соответствующей территории, что имеет первостепенную важность для настоящей темы.

3) Как и предшествующая работа Комиссии по теме правопреемства государств, нынешний проект статей касается только случаев "правопреемства государств, которое осуществляется в соответствии с международным правом, и особенно в соответствии с принципами международного права, воплощенными в Уставе Организации Объединенных Наций" 8/.

6/ См. также предыдущую позицию Комиссии по этому вопросу. Ежегодник... 1981 года, том II (часть вторая), стр. 22, документ A/36/10, пункт 4 комментария к статье 2 проекта статей о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов.

7/ Ежегодник... 1974 года, том II (часть первая), стр. 175, документ A/9610/Rev.1, пункт 3 комментария к статье 2 проекта статей о правопреемстве государств в отношении международных договоров.

8/ См. статью 6 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров и статью 3 Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов. Как отмечается в комментарии к статье 6 проекта статей о правопреемстве государств в отношении договоров, Комиссия "при подготовке проекта статей по кодификации норм общего международного права обычно исходит из того, что эти [проекты] статей должны применяться к фактам и ситуациям, установленным в соответствии с международным правом... Только в тех случаях, когда вопросы, не соответствующие международному праву, требуют конкретного режима или упоминания, она рассматривает факты или ситуации, не соответствующие международному праву". Ежегодник... 1972 года, том II, стр. 287, документ A/8710/Rev.1.

4) Смысл, который вкладывается в термины "государство-предшественник", "государство-преемник" и "дата правопреемства государств", является лишь производным от значения термина "правопреемство государств". Нужно отметить, что в некоторых случаях правопреемства, например при передаче территории или отделении части территории, государство-предшественник сменяется государством-преемником не полностью, а только в отношении территории, затрагиваемой таким правопреемством.

5) В подпункте d) содержится определение термина "затрагиваемое государство", который в зависимости от вида территориальных изменений обозначает государства, вовлеченные в конкретный сюжет "правопреемства государств". Ими являются государство-предшественник и государство-преемник в случае передачи части территории (статья 20), только государство-преемник в случае объединения государств (статья 21), два или более государств-преемников в случае распада государств (статьи 22 и 23) и государство-предшественник и одно или более государств-преемников в случае отделения части территории (статьи 24-26). Термин "затрагиваемое государство" не имеет ничего общего с ощущением "затронутости", которое может испытывать любое другое государство по поводу результата правопреемства государств, в которое никак не вовлечена его собственная территория.

6) В подпункте f) содержится определение термина "затрагиваемое лицо". Комиссия посчитала необходимым включить такое определение, поскольку жителями территории, охватываемой правопреемством государств, могут являться, помимо граждан государства-предшественника, граждане третьих государств и лица без гражданства, проживающие на этой территории на дату правопреемства.

7) Общеизвестно, что "на лиц, обычно проживающих на поглощаемой территории, являющихся гражданами [третьих] государств и в то же время не являющихся гражданами государства-предшественника, не может быть распространено гражданство государства-преемника. Вместе с тем лица без гражданства, проживающие на такой территории, находятся в том же положении, что и урожденные граждане государства-предшественника. У каждого государства есть "рудиментарное право" натурализовать лиц без гражданства, проживающих на его территории" 9/. Тем не менее даже статус последней категории лиц отличается от статуса лиц, которые были гражданами государства-предшественника на дату правопреемства.

9/ O'Connell (1956), op. cit., pp. 257-258. Аналогичным образом в деле Rene Masson v. Mexico было сочтено, что изменение суверенитета затрагивает только граждан государства-предшественника, в то время как гражданство других лиц, проживающих на территории во время ее передачи, не затрагивается. (John Basset Moore, International Arbitrations to which the United States has been a Party, vol. 3, pp. 2542-2543.)

8) В соответствии с этим термином "затрагиваемое лицо" не включает в себя ни граждан третьих государств, ни лиц без гражданства, которые присутствовали на территории любого из "затрагиваемых государств". Он охватывает только лиц, которые на дату правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника и гражданство которых, таким образом, может быть затронуто этим конкретным правопреемством государств. Под "лицами, на гражданство которых может повлиять", Комиссия понимает всех лиц, которые потенциально могут потерять гражданство государства-предшественника или соответственно приобрести гражданство государства-преемника в зависимости от типа правопреемства государств.

9) Определить категорию лиц, утрачивающих гражданство государства-предшественника, легко в случае полного правопреемства, когда государство-предшественник или государства-предшественники исчезают в результате изменения суверенитета: все лица, обладающие гражданством государства-предшественника, теряют это гражданство в качестве автоматического последствия исчезновения этого государства. Однако определить категорию лиц, которые могут потерять гражданство государства-предшественника, весьма сложно в случае частичного правопреемства государств, когда после происшедших изменений государство-предшественник продолжает свое существование. В этом последнем случае можно выделить по меньшей мере две основные группы лиц, обладающих гражданством государства-предшественника: лица, проживающие на территории, затрагиваемой изменением суверенитета на момент правопреемства государств (категория, которая состоит из лиц, родившихся на этой территории, и лиц, родившихся в других местах, но получивших гражданство государства-предшественника при рождении или в силу натурализации), и лица, родившиеся на территории, затрагиваемой изменением, или имеющие другую соответствующую связь с такой территорией, но не проживающие на ней в момент изменения. В рамках последней категории следует проводить различие между лицами, проживающими на территории, которая остается частью государства-предшественника, и лицами, проживающими в третьих государствах.

10) Делимитация категорий лиц, которым может быть предоставлено гражданство государства-преемника, также многогранна. В случае полного правопреемства государств, например поглощения одного государства другим или объединения государств, когда предшественник или государства-предшественники соответственно прекращают существовать, - все граждане государства-предшественника или государств-предшественников являются кандидатами на приобретение гражданства государства-преемника. В случае распада государства ситуация становится еще более сложной ввиду того обстоятельства, что появляются два или более государств-преемников и круг лиц, которым может быть предоставлено гражданство каждого конкретного государства-преемника, должен определяться отдельно. Очевидно, что категории лиц, которым может быть предоставлено гражданство различных государств-преемников, будут перекрываться. Аналогичные сложности будут возникать с разграничением категорий лиц, которым может быть

предоставлено гражданство государства-преемника в случае отделения или передачи части или частей территории. Это обусловлено сложностью ситуации и необходимостью уважения воли затрагиваемых лиц.

11) Определение в подпункте f) ограничивается четко очерченной категорией лиц, которые действительно имели гражданство государства-предшественника. Комиссия может рассмотреть на более поздней стадии вопрос о том, следует ли ей включить отдельное положение, касающееся ситуации таких лиц, которые, выполнив необходимые существенные требования для приобретения такого гражданства, не смогли завершить соответствующие процедурные формальности из-за наступления правопреемства.

12) Комиссия постановила не определять термин "гражданство" в статье 2, учитывая, что ему присваиваются самые различные значения. В любом случае было сочтено, что такое определение не является абсолютно необходимым для целей проекта статей.

13) Один член Комиссии выразил оговорки по поводу определения, содержащегося в подпункте f), поскольку, по его мнению, в него следовало бы также включить критерий обычного проживания на территории, затрагиваемой правопреемством.

Статья 3 10/

Предотвращение безгражданства

Затрагиваемые государства принимают все надлежащие меры для недопущения того, чтобы лица, которые на дату правопреемства государств имели гражданство государства-предшественника, стали лицами без гражданства в результате такого правопреемства.

Комментарий

1) Обязательство государств, вовлеченных в правопреемство, принять все надлежащие меры к недопущению безгражданства вытекает из права затрагиваемых лиц на гражданство. Как заявили эксперты Совета Европы, "именно на государствах лежит

10/ Статья 3 соответствует статье 2, предложенной Специальным докладчиком в своем третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 39.

ответственность избегать безгражданства" 11/; это послужило одной из основных посылок, на которой они основывали свое рассмотрение законов о гражданстве в недавних случаях правопреемства государств в Европе.

2) Растущее осознание государствами настоятельной необходимости борьбы против безгражданства вылилось в принятие с 1930 года ряда многосторонних договоров по этой проблеме, включая Гаагскую конвенцию 1930 года о некоторых вопросах, относящихся к коллизиям законов о гражданстве 12/, Протокол к ней, касающийся некоторых случаев безгражданства, и Специальный протокол к ней, касающийся безгражданства, а также Конвенцию о статусе лиц без гражданства 1954 года 13/ и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства 14/. Действительно, очень мало положений вышеупомянутых конвенций напрямую касаются вопроса о гражданстве в контексте правопреемства государств. Тем не менее они служат полезным руководством для затрагиваемых государств, поскольку они содержат решения, которые могут с соответствующими изменениями использоваться национальными законодателями в поиске решений проблем, возникающих в результате территориального передела.

3) Очевидное решение заключается в принятии законодательства с целью обеспечить, чтобы никто из тех, кто имеет надлежащую связь с государством, не исключался из круга лиц, которым такое государство предоставляет свое гражданство. Однако стремление не допустить безгражданства наиболее наглядно проявляется в регламентации условий утраты гражданства. Так, в научной литературе отмечается, что институт потери гражданства, не сопровождаемой приобретением другого гражданства, устарел 15/.

11/ См. "Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws of the Czech Republic and Slovakia and their Implementation", Strasbourg, 2 April 1996, para. 54.

12/ См. законы о гражданстве, op. cit., p. 567.

13/ United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117.

14/ Ibid., vol. 989, p. 175.

15/ Henri Batiffol and Paul Lagarde, Droit international privé, 7th ed., vol. I (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1981), pp. 82-83.

4) Один из приемов, к которому прибегали законодатели затрагиваемых государств в случае правопреемства государств, заключается в расширении круга лиц, имеющих право приобретать их гражданство, путем предоставления права оптации тем, кто в ином случае становился бы апатридом. Примеры положений такого рода включают в себя пункт 3 статьи 2 Акта о независимости Бирмы, статью 6 Закона о гражданстве Чешской Республики и статью 47 Закона о гражданстве Югославии (№ 33/96) 16/.

5) Однако эффективность национального законодательства с точки зрения предотвращения безгражданства ограничена. Более эффективной мерой является заключение соответствующими государствами соглашения об исключении случаев безгражданства. Та же идея лежит и в основе статьи 10 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства 17/.

6) В статье 3 содержится не обязательство результата, а обязательство поведения. В случае объединения государств такое различие не имеет практического значения, поскольку обязательство принять все надлежащие меры для недопущения того, чтобы затрагиваемые лица стали лицами без гражданства, означает на деле обязательство государства-преемника предоставлять свое гражданство в принципе всем таким лицам 18/. Однако различие между обязательством результата и обязательством поведения актуально в других случаях правопреемства государств, когда речь идет по меньшей мере о двух затрагиваемых государствах. Разумеется, никто не может рассматривать каждое конкретное затрагиваемое государство как несущее ответственность за

16/ См. третий доклад о гражданстве в связи с правопреемством государств, документ A/CN.4/480 и Corr.1, стр. 41, пункты 6-8 комментария к проекту статьи 2, предложенного Специальным докладчиком.

17/ Статья 10 гласит следующее:

"1. Любой договор между Договаривающимися государствами, который предусматривает передачу территории, должен включать постановления, которые гарантировали бы, что никто не станет апатридом в результате этой передачи. Договаривающееся государство должно сделать все возможное для гарантии того, чтобы любой такой договор, заключенный им с государством, не являющимся Стороной в настоящей Конвенции, содержал такие положения.

2. При отсутствии таких положений Договаривающееся государство, которому передается территория или которое иным образом приобретает территорию, дарует свое гражданство таким лицам, которые иначе стали бы апатридами в результате этой передачи или приобретения".

18/ Это обязательство ограничивается положениями статьи 7.

все случаи безгражданства, возникшего в связи с правопреемством. Государство можно лишь в разумной степени просить о принятии надлежащих мер в рамках его компетенции, определенной международным правом. Соответственно в случае более чем одного государства-преемника не каждое затрагиваемое государство несет обязательство по предоставлению своего гражданства каждому отдельному затрагиваемому лицу. Аналогичным образом государство-предшественник не обязано сохранять свое гражданство в отношении всех затрагиваемых лиц. В противном случае результатом было бы, во-первых, двойное или множественное гражданство в больших масштабах и, во-вторых, создание также в широком масштабе правоотношений гражданства без надлежащей связи.

7) Таким образом, изложенный в статье 3 принцип не может быть ничем иным, как лишь общими рамками, на которых основываются другие, более конкретные обязательства. Ликвидация безгражданства является конечным результатом, который должен достигаться посредством применения всего комплекса проекта статей, в частности посредством согласованных действий затрагиваемых государств.

8) Как и в случае с правом на гражданство, изложенным в статье 1, безгражданство не должно допускаться по статье 3 в отношении лиц, которые на дату правопреемства государств являлись гражданами государства-предшественника, т.е. "затрагиваемых лиц", как они определяются в подпункте f) статьи 2. Комиссия решила по стилистическим причинам не использовать термин "затрагиваемое лицо" в статье 3 во избежание употребления в одном ряду выражений "затрагиваемые государства" и "затрагиваемые лица".

9) Таким образом, статья 3 не охватывает проживающих на территории государства-предшественника лиц, которые были апатридами в рамках режима государства-предшественника. Государство-преемник, безусловно, обладает дискреционными полномочиями предоставлять свое гражданство таким апатридам. Однако этот вопрос не имеет отношения к настоящему проекту статей.

Статья 4

Презумпция гражданства

С учетом положений настоящих проектов статей затрагиваемые лица, имеющие свое обычное место жительства на территории, затрагиваемой правопреемством государств, считаются приобретшими гражданство государства-преемника с даты такого правопреемства.

Комментарий

1) Статья 4 имеет целью рассмотреть проблему несовпадения по времени даты правопреемства государств и момента принятия законодательства или, в некоторых случаях, заключения договора между затрагиваемыми государствами по вопросу о гражданстве затрагиваемых лиц после правопреемства. Поскольку таким лицам грозит опасность рассматриваться в течение этого периода в качестве лиц без гражданства, Комиссия считает важным изложить в качестве презумпции принцип, согласно которому на дату правопреемства государств государство-преемник предоставляет свое гражданство затрагиваемым лицам, которые имеют свое обычное место жительства на территории, затрагиваемой таким правопреемством.

2) Однако эту презумпцию можно оспорить. Ее ограниченность выражена вводной оговоркой "С учетом положений настоящих проектов статей", которая ясно свидетельствует о том, что функция этого принципа должна оцениваться в общем контексте других проектов статей. Соответственно, когда их применение ведет к иному результату, что может, например, случиться, если затрагиваемое лицо выбирает гражданство государства-предшественника или иного государства-преемника, нежели государство обычного места жительства, эта презумпция перестает действовать.

3) Презумпция, изложенная в статье 4, лежит в основе решений, предусмотренных в части II для различных видов правопреемства государств, которые, как указано в статье 19, имеют вспомогательный характер. Таким образом, когда вопросы гражданства регулируются договором между затрагиваемыми государствами, что предусмотрено в статье 17, положения такого договора могут также оспаривать презумпцию приобретения гражданства государства обычного места жительства.

4) Что касается критерия, на котором строится эта презумпция, то он вытекает из применения принципа эффективности гражданства к конкретному случаю правопреемства государств. Как подчеркивает г-н Резек, "правоотношение гражданства должно основываться не на формальных или искусственных признаках, а на реальной связи между лицом и государством" 19/. Обычное место жительства – это критерий, который чаще всего используется на практике для определения основной группы граждан

19/ Rezek, op. cit., p. 357.

государства-преемника, хотя он и не является единственным 20/. Это объясняется тем фактом, что "население имеет "территориальный" или местный статус, и он не затрагивается независимо от того, идет ли речь об универсальном или частичном правопреемнике, имеет ли место цессия, т.е. "передача" суверенитета или отказ одного государства, за которым следует принятие решения международным органом" 21/. Также, по мнению экспертов Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), "имеется существенная связь с затрагиваемой территорией через сам институт места жительства" 22/.

20/ О. Коннелл назвал его "самым приемлемым критерием". D. P. O'Connell, State Succession in Municipal Law and International Law, vol. I (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 1967), p. 518. См. также решение израильского суда относительно закона об израильском гражданстве 1952 года, согласно которому, "если не принят закон, предусматривающий иное... каждый индивид, который на дату создания Государства Израиль проживал на территории, которая сегодня составляет территорию Государства Израиль, является также гражданином Израиля. Любая другая точка зрения неминуемо приводит к абсурдному результату наличия государства без граждан, т.е. к такому явлению, которого до сих пор пока еще не наблюдалось". (Ян Броунли "The Relations of Nationality in Public International Law", British Year Book of International Law, vol. 39 (1963), p. 318.) Однако в другом деле утверждалось, что до принятия указанного закона израильского гражданства не существовало. (Ibid.)

21/ Ян Броунли, Principles of Public International Law, 4th ed. (Oxford, Clarendon Press, 1990) p. 665.

22/ "The Czech and Slovak citizenship laws and the problem of statelessness", документ, подготовленный УВКБ, февраль 1996 года, пункт 29. Как было также отмечено, "в интересах государства-преемника... при определении своей первоначальной совокупности граждан в максимальной степени приблизиться к определению лиц, имеющих реальную связь с этим государством. Если ряд граждан рассматривается "в своей собственной стране" в качестве "иностранцев", это явно не отвечает интересам самого государства". Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws, op. cit., para. 144.

Статья 5 23/

Законодательство, касающееся гражданства и других связанных с ним вопросов

Каждому затрагиваемому государству следует принять без неоправданных задержек законодательство, касающееся гражданства и других связанных с ним вопросов, возникающих в связи с правопреемством государств в соответствии с положениями настоящих проектов статей. Ему следует принять все соответствующие меры для обеспечения того, чтобы затрагиваемые лица в пределах разумного срока были уведомлены о последствиях его законодательства для их гражданства, возможностях выбора, которым они располагают в соответствии с этим законодательством, а также последствиях, которые реализация такого выбора будет иметь для их статуса.

Комментарий

1) Статья 5 основана на признании того факта, что в случае правопреемства государств, несмотря на роль, отведенную для международного права, внутреннее законодательство по вопросам гражданства всегда выполняет важную функцию. Однако основной акцент в данной статье ставится на вопрос своевременности внутреннего законодательства. В этом отношении государства придерживаются различной практики. Если в некоторых случаях законодательство о гражданстве принималось во время правопреемства государств 24/, в других случаях законы о гражданстве принимались после правопреемства, иногда даже намного позднее его 25/. Термин "законодательство", используемый в этой статье, следует толковать широко: он включает не только подготовленные парламентом тексты 26/.

23/ Статья 5 соответствует пункту 1 статьи 3, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 44.

24/ Именно так обстояло дело в случае ряда новых независимых государств. См. материалы о правопреемстве государств в отношении вопросов, отличающихся от международных договоров, United Nations Legislative Series, ST/LEG/SER.B/17, passim. В числе более новых примеров см. Закон о приобретении и потере гражданства Чешской Республики от 29 декабря 1992 года, принятый одновременно с разделением Чехословакии, и Закон о гражданстве Хорватии от 28 июня 1991 года, принятый одновременно с провозглашением независимости Хорватии.

25/ См., например, Закон об израильском гражданстве 1952 года, упомянутый в сноске [20] выше.

26/ См. аналогичное толкование Резеком понятия законодательства в отношении гражданства, *op. cit.*, p. 372.

2) Ожидать от затрагиваемых государств того, чтобы соответствующее законодательство было принято в момент правопреемства, во многих случаях было бы нереалистично. В некоторых ситуациях, например в ситуациях, когда новое государство появляется в результате бурно протекающего процесса и территориальные пределы неясны, это было бы даже невозможным. Поэтому в статье 5 содержится рекомендация в отношении того, чтобы затрагиваемые государства принимали законодательство о гражданстве и других соответствующих вопросах, возникающих в связи с правопреемством государств, "без неоправданных задержек". Период времени, удовлетворяющий этому критерию, может быть различным для каждого затрагиваемого государства, даже в случае одного и того же правопреемства. Действительно, государство-предшественник и государство-преемник, возникшие в результате разделения, могут находиться в весьма разном положении в этой связи. Например, вопрос о потере гражданства государства-предшественника уже может быть надлежащим образом решен в действующем законодательстве 27/.

3) Комиссия посчитала необходимым прямо заявить, что законодательство, которое будет принято затрагиваемыми государствами, должно быть "в соответствии с положениями настоящих проектов статей". Это подчеркивает важность уважения предусмотренных проектом статей принципов, которые государствам настоятельно рекомендуется применять через посредство своего внутреннего законодательства. Это не наносит ущерба обязательствам, которые затрагиваемые государства могут иметь на основании положения любого соответствующего договора 28/.

4) Законодательство, предусмотренное статьей 5, не ограничивается вопросами предоставления или лишения гражданства в строгом смысле и, в соответствующих случаях, вопросом о праве оптации. Оно также должно затрагивать "связанные с этим вопросы", т.е. вопросы, которые непосредственно вытекают из перемены гражданства после правопреемства государств. Они могут включать в себя такие вопросы, как право на

27/ См. второй доклад о правопреемстве государств и его воздействии на гражданство физических и юридических лиц, документ A/CN.4/474, пункт 89, в отношении уступки Финляндией части своей территории Советскому Союзу в 1947 году.

28/ Принцип, согласно которому "договорные положения между двумя [соответствующими государствами]... во всех случаях будут иметь преимущественную силу" по сравнению с законодательством государств, вовлеченных в правопреемство, также воплощен в статье 13 Кодекса Бустаманте. См. "Code of Private International Law" (Code Bustamante), League of Nations, Treaty Series, vol. LXXXVI, No. 1950.

жительство, единство семей, воинская обязанность, пенсия и другие социальные пособия и т.д. Затрагиваемые государства могут посчитать более предпочтительным урегулировать такие вопросы путем договора 29/, и статья 5 отнюдь не исключает эту возможность.

5) Второе предложение статьи 5 отражает важность, которую Комиссия придает обеспечению того, чтобы возможности затрагиваемых лиц не ограничивались сугубо пассивной ролью в отношении последствий правопреемства государств для их индивидуального статуса или чтобы они не сталкивались с неблагоприятными последствиями осуществления права оптации, о которых они объективно не могли знать при осуществлении такого права. Разумеется, этот вопрос возникает только тогда, когда затрагиваемое лицо имеет связи более чем с одним затрагиваемым государством. Ссылка на "выбор" должна пониматься в более широком смысле, чем просто выбор между гражданствами. Меры, принимаемые государствами, должны быть "надлежащими" и своевременными, с тем чтобы обеспечить, чтобы любые права выбора, которыми могут обладать затрагиваемые лица в соответствии с их законодательством, были действительно эффективными.

6) Учитывая сложность соответствующих проблем и тот факт, что некоторые "связанные с этим вопросы" иногда могут урегулированы только путем договора, статья 5 сформулирована в виде рекомендации. Однако некоторые члены Комиссии считали, что было уместнее сформулировать первое предложение статьи 5 в виде обязательства.

Статья 6

Дата приобретения гражданства 30/

Предоставление гражданства в связи с правопреемством государств происходит на дату правопреемства государств. То же самое касается приобретения гражданства вследствие осуществления оптации, если в период между датой правопреемства государств и датой осуществления такой оптации затрагиваемые лица оказались бы лицами без гражданства.

29/ Примеры такой практики см. в третьем докладе о гражданстве в связи с правопреемством государств, документ A/CN.4/480, сноска 282.

30/ Статья 6 соответствует пункту 1 статьи 3, предложенному Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 44.

Комментарий

1) Комиссия признала, что одним из общих принципов права является принцип отсутствия обратной силы у законодательства. Что касается вопросов гражданства, то этот принцип призван сыграть здесь важную роль, поскольку, как заявил Лаутерпахт, "в отношении вопросов статуса изъятия обратной силы становятся особенно очевидными" 31/. Однако Комиссия посчитала, что в конкретном случае правопреемства государств преимущества ретроактивности оправдывает исключение из вышеупомянутого общего принципа, несмотря на то, что практика государств не дает однозначного ответа на этот вопрос.

2) Статья 6 тесно связана с вопросом, которому посвящена статья 5. Однако она имеет более широкую сферу применения, поскольку она касается предоставления гражданства не только на основе законодательства, но и на основе договора. Если бы такое предоставление гражданства после даты правопреемства государств не имело обратной силы, то могло бы возникнуть состояние безгражданства, пусть даже временного. В соответствии с положениями статьи 6 обратная сила распространяется на приобретение гражданства после осуществления оптации, если затрагиваемые лица в противном случае стали бы лицами без гражданства в период между датой правопреемства государств и датой осуществления такой оптации. Комиссия постановила сформулировать эту статью в виде обязательств затрагиваемых государств, в частности для обеспечения соответствия с обязательствами таких государств по предотвращению безгражданства в соответствии со статьей 3.

3) Статья 6 является первой статьей, где использовано выражение "attribution of nationality" (предоставление гражданства). Комиссия посчитала его более предпочтительным в настоящем проекте статей, чем использование термина "granting", для обозначения акта наделения государством своим гражданством отдельного лица. Было сочтено, что термин "attribution" лучше передает тот смысл, что приобретение гражданства в силу правопреемства государств отличается от процесса приобретения гражданства в силу натурализации. В отношении положений, сформулированных с точки зрения отдельного лица, Комиссия использовала выражение "приобретение гражданства".

31/ Hersch Lauterpacht, "The Nationality of Denationalized Persons", The Jewish Yearbook of International Law (1948), p. 168.