



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.539/Add.4
7 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

Пункты Стр.

- С. Тексты проектов статей о гражданстве физических лиц
в связи с правопреемством государств, принятые
в предварительном порядке Комиссией в первом чтении
1. Тексты проектов статей (см. A/CN.4/L.539/Add.1)
 2. Тексты проектов статей с комментариями к ним

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Пункты Стр.

ЧАСТЬ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13. Статус обычно проживающих лиц

Статья 14. Недискриминация

Статья 15. Запрещение произвольных решений
по вопросам гражданства

Статья 16. Процедуры, касающиеся вопросов
гражданства

Статья 17. Обмен информацией, консультации
и переговоры

(Статьи 18-26 см. A/CN.4/L.539/Add.5 и последующие
дополнения)

Статья 13 69/

Статус обычно проживающих лиц

1. Статус затрагиваемых лиц как обычно проживающих лиц не затрагивается правопреемством государств.
2. Затрагиваемое государство принимает все необходимые меры к тому, чтобы позволить затрагиваемым лицам, которые вследствие событий, связанных с правопреемством государств, были вынуждены покинуть свое обычное место жительства на его территории, вернуться в него.

Комментарий

1) Пункт 1 статьи 13 устанавливает норму, согласно которой статус обычно проживающих лиц не затрагивается правопреемством государств как таковым или, другими словами, согласно которой затрагиваемые лица, являющиеся лицами, обычно проживающими на какой-либо территории на дату правопреемства государств, сохраняют такой статус. Обычное место жительства действительно является весьма важным критерием для определения гражданства в случае правопреемства государств, как указывается в комментариях к проектам статей Части II ниже.

2) В пункте 2 затрагивается проблема, касающаяся обычно проживающих лиц в конкретном случае, когда правопреемство государств произошло вследствие событий, ведущих к перемещению значительной части населения. Цель этого положения заключается в обеспечении действительного восстановления статуса обычно проживающих лиц, защищаемого согласно пункту 1. Комиссия полагала, что с учетом опыта последнего времени желательно прямо затронуть проблему, касающуюся этой уязвимой группы лиц. Ряд членов Комиссии высказали оговорки в отношении этого положения. Некоторые из тех членов Комиссии, кто придерживался этой точки зрения, утверждали, что это положение является излишним с учетом пункта 1, а другие отмечали, что в пункте 2 затрагивается проблема беженцев и поэтому он выходит за пределы сферы применения этих проектов статей.

3) Вопрос о статусе обычно проживающих лиц, затрагиваемый в статье 13, отличается от вопроса о том, могут ли такие лица сохранить право на обычное место жительства в затрагиваемом государстве, если они приобретают после правопреемства государств гражданство другого затрагиваемого государства. Хотя Комиссия пришла к

69/ Статья 13 соответствует статье 10, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 80.

общему согласию в отношении принципа, согласно которому затрагиваемое государство несет обязательство сохранить право на обычное место жительства для затрагиваемых лиц, которые после правопреемства государств стали гражданами *ex lege* другого затрагиваемого государства, были высказаны существенно отличающиеся друг от друга мнения по вопросу о том, относится ли то же самое к обычно проживающим лицам, которые добровольно стали гражданами другого затрагиваемого государства. Некоторые члены Комиссии полагали, что международное право в наше время позволяет государству требовать, чтобы последняя категория лиц перенесла свое обычное место жительства за пределы его территории 70/. Вместе с тем они подчеркивали, что важно обеспечить, чтобы таким затрагиваемым лицам было предоставлено разумное время для такого перенесения места жительства, как это предложил Специальный докладчик в своем третьем докладе 71/.

70/ Следует отметить, что согласно договорам, заключенным с рядом государств-преемников после первой мировой войны, оптация гражданства какого-либо государства, помимо государства обычного проживания, влекла за собой обязательство соответствующего перенесения места жительства. Такие положения содержатся в соответствующей статье 3 Версальского договора с Польшей, Сен-Жерменского договора с Чехословакией, Сен-Жерменского договора с Сербо-Хорвато-Словенским Государством и Парижского договора с Румынией (G. F. de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, third series, vol. XIII, pp. 505, 514, 524 and 531 respectively). В решении по делу "Acquisition of Polish Nationality" арбитр Кэкенбек решил, что государство-преемник обычно имеет право, "вошедшее в международную практику и определенно признанное лучшими авторами", требовать переселения тех лиц, которые оптировали не в пользу гражданства государства-преемника; в соответствии с этим Польша была правомочна приказать тем жителям Верхней Силезии, которые оптировали германское гражданство, выехать по истечении конкретного периода времени. (*United Nations, Reports of International Arbitral Awards*, vol. I, p. 427). Аналогичным образом в недавнем прошлом указывалось на то, что "в случае отсутствия явно запретительного положения на этот счет приобретающее государство может выселить тех жителей, которые использовали право оптации и сохранили свое прежнее гражданство, поскольку в ином случае все население уступленной территории может фактически оказаться состоящим из иностранцев". (*Oppenheim's International Law*, op. cit., p. 685.)

71/ См. пункт 3 проекта статьи 10, документ A/CN.4/480.

4) Вместе с тем, по мнению других членов Комиссии, требование переносить место жительства не учитывает нынешний этап развития норм права, касающихся прав человека. Они полагали, что эти проекты статей должны запрещать установление государствами такого требования, даже если это влечет за собой вторжение в сферу *lex ferenda* 72/.

5) Не заняв позицию в отношении вышеизложенного обсуждения, Комиссия пришла к выводу о том, что этот вопрос относится к статусу иностранцев и, следовательно, она не усмотрела какой-либо особой необходимости затрагивать данный вопрос в настоящих проектах статей.

Статья 14 73/

Недискриминация

Затрагиваемые государства не отказывают затрагиваемым лицам в праве на сохранение или приобретение гражданства или в праве оптации в связи с правопреемством государств путем дискриминации по любому признаку.

Комментарий

1) Стремление не допустить дискриминационного обращения с точки зрения вопросов гражданства в связи с правопреемством государств обусловило включение определенных соответствующих положений в несколько международных договоров,

72/ В связи с этим следует отметить, что в недавних случаях правопреемства государств Восточной и Центральной Европы, хотя законодательство некоторых государств-преемников предусматривало, что их граждане, которые добровольно приобрели гражданство другого государства-преемника, автоматически утрачивают их гражданство, такое законодательство не требовало от затрагиваемых лиц перенесения их места жительства. В этом отношении Европейская конвенция о гражданстве предусматривает, что "граждане государства-предшественника, обычно проживавшие на территории, суверенитет над которой передается государству-преемнику, и не приобретшие его гражданства, имеют право оставаться в этом государстве" (пункт 1 а) статьи 20, документ Совета Европы DIR/JUR (97) 6). Аналогичным образом в статье 16 Венецианской декларации предусматривается, что " осуществление права выбирать гражданство государства-предшественника или одного из государств-преемников не должно иметь никаких пагубных последствий для тех, кто делает этот выбор, особенно в отношении их права проживания в государстве-преемнике и их находящегося в нем движимого или недвижимого имущества". (Документ Совета Европы CDL-NAT (96) 7 rev.)

73/ Статья 14 соответствует статье 12, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 87.

заключенных после первой мировой войны, о чем свидетельствует консультативное заключение Постоянной Палаты Международного Правосудия по делу "Acquisition of Polish Nationality", в котором Палата заявила, что "одна из первых проблем, которые возникли в связи с необходимостью обеспечить защиту меньшинств, заключалась в недопущении того, чтобы государства [новые, которые в результате войны значительно расширили свою территорию и, следовательно, население которых не было четко определившимся с точки зрения политической лояльности] по соображениям расы, религии или языка отказывали в своем гражданстве определенным категориям лиц, несмотря на ту действительную связь, которую они имеют с территорией, переданной тому или иному из указанных государств" 74/.

2) Проблема дискриминации в вопросах гражданства также затрагивается в статье 9 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года, которая запрещает лишать гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям, хотя и в более общем контексте. Европейская конвенция о гражданстве также содержит общее запрещение дискриминации в вопросах гражданства: пункт 1 статьи 5 Конвенции предусматривает, что "действующие в каждом государстве-участнике нормы о гражданстве не проводят различий и не включают какую-либо практику, равнозначную дискриминации по признаку пола, религии, расы, цвета кожи или национального или этнического происхождения" 75/.

74/ P.C.I.J. 1923, Series B, No. 7, p. 15.

75/ Статья 18 Конвенции прямо устанавливает, что это положение является применимым и в случаях правопреемства государств. Документ Совета Европы DIR/JUR (97) 6.

3) Хотя дискриминация в большинстве случаев основывается на вышеупомянутых критериях, могут все же существовать и другие признаки для дискриминации в вопросах гражданства в связи с правопреемством государств 76/. Поэтому Комиссия решила не включать в статью 14 пояснительный перечень таких критериев и сделала выбор в пользу общей формулы, запрещающей дискриминацию по "любому признаку", избегая в то же время риска какого-либо толкования a contrario.

4) Статья 14 запрещает дискриминацию, приводящую к отказу какому-либо затрагиваемому лицу в праве на конкретное гражданство или, в зависимости от обстоятельств, в праве оптации. Она не касается вопроса о том, может ли затрагиваемое государство использовать любой из вышеупомянутых или аналогичных критериев для расширения круга лиц, которые вправе приобрести его гражданство. В связи с этим можно сделать ссылку на практику Межамериканского суда по правам человека, который по делу "Amendments to the naturalization provisions of the Constitution of Costa Rica" 77/ установил, что государство, в принципе, суверенно в том, чтобы предусматривать преференциальный режим для иностранцев, которые, с объективной точки зрения, будут легче и быстрее ассимилироваться с населением страны и с большей готовностью отождествлять себя с традиционными убеждениями, ценностями и институтами этой страны, и соответственно вынес определение о том, что преференциальный режим при приобретении костариканского гражданства путем натурализации, при котором

76/ См., например, итоги недавнего обсуждения вопросов, касающихся применения требования об отсутствии судимости при предоставлении гражданства по оптации. В связи с этим эксперты Совета Европы заявляли, что "[хотя] требование об отсутствии судимости в контексте натурализации является обычным и нормальным условием и совместимо с европейскими нормами в этой области, ... данная проблема приобретает иной характер в контексте правопреемства государств, [когда] представляется сомнительным то, могут ли... согласно международному праву граждане, которые жили десятилетиями на данной территории и, возможно, даже родились там, быть лишены гражданства только потому, что они имеют судимость..." (*Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws*, op. cit., paras. 73 and 76). Аналогичная точка зрения была высказана экспертами УВКБ, по мнению которых, "выдвижение такого условия при предоставлении гражданства в контексте правопреемства государств является неоправданным [и] было бы дискриминационным по отношению к части населения, которое имеет реальную и действительную связь с [государством-преемником]" (*The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness*, op. cit., para. 76).

77/ Advisory opinion of 19 January 1984, ILR, vol. 79, p. 283.

центральноамериканцам, ибероамериканцам и испанцам отдавалось предпочтение перед другими иностранцами, не представляет собой дискриминации, противоречащей Межамериканской конвенции о правах человека 78/. Принцип, примененный Судом, как представляется, также действителен в более конкретном контексте правопреемства государств.

5) Некоторые члены Комиссии выразили сожаление по поводу того, что статья 14 не касается вопроса о дискриминационном отношении государства-преемника к своим гражданам в зависимости от того, имели ли они его гражданство до правопреемства государств или же они приобрели это гражданства в результате такого правопреемства. Другие члены Комиссии полагали, что этот вопрос относится к сфере прав человека и носит более общий характер и поэтому выходит за пределы сферы применения настоящих проектов статей.

Статья 15 79/

Запрещение произвольных решений по вопросам гражданства

При применении положений любого закона или международного договора затрагиваемые лица не могут быть произвольно лишены гражданства государства-предшественника и им не может быть произвольно отказано в праве на приобретение гражданства государства-преемника или же в праве оптации, которыми они обладают в связи с правопреемством государств.

Комментарий

1) Статья 15 применяет к конкретной ситуации правопреемства принцип, воплощенный в пункте 2 статьи 15 Всеобщей декларации прав человека, который предусматривает, что "никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство". Запрещение произвольного лишения гражданства было подтверждено в ряде других документов, таких, как Конвенция о сокращении

78/ См. также Chan, op. cit., p.6.

79/ Статья 15 соответствует статье 13, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 91.

безгражданства 1961 года 80/, Конвенция о правах ребенка 1989 года 81/ и Европейская конвенция о гражданстве 1997 года 82/.

2) Статья 15 содержит два элемента. Первым элементом является запрещение произвольного лишения государством-предшественником своего гражданства затрагиваемых лиц, которые вправе сохранить такое гражданство после правопреемства государств, и произвольного отказа государством-преемником предоставить свое гражданство затрагиваемым лицам, которые вправе приобрести такое гражданство либо *ex lege*, либо в результате оптации. Второй элемент заключается в запрещении произвольного отказа какому-либо лицу в праве оптации, которое является выражением права какого-либо лица изменить свое гражданство в контексте правопреемства государств.

3) Вступительное выражение "при применении положений любого закона или международного договора" указывает, что цель этой статьи заключается в предотвращении злоупотреблений, которые могут совершаться в процессе применения правовых документов, которые сами по себе являются совместимыми с настоящими проектами статей. Выражение "положения любого закона или международного договора" следует толковать как ссылающееся на законодательные положения в широком смысле этого термина или на договорные положения, которые имеют отношение к предоставлению или лишению гражданства или же к признанию права оптации за конкретным затрагиваемым лицом. Выражение "которыми они обладают" означает субъективное право любого такого лица, основывающееся на вышеупомянутых положениях.

Статья 16 83/

Процедуры, касающиеся вопросов гражданства

Заявления о приобретении, сохранении или отказе от гражданства либо осуществлении права оптации в связи с правопреемством государств рассматриваются без необоснованных задержек, и соответствующие решения издаются в письменном виде и открыты для пересмотра в рамках действенной административной или судебной процедуры.

80/ Пункт 4 статьи 8.

81/ Статья 8.

82/ Пункт с) статьи 4 и статья 18.

83/ Статья 16 соответствует статье 14, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 93.

Комментарий

1) Статья 16 призвана обеспечить, чтобы процедура, используемая в отношении вопросов гражданства в случаях правопреемства государств, была упорядоченной с учетом ее возможного крупномасштабного воздействия 84/. Элементы, изложенные в этом положении, являются минимальными требованиями в этом отношении.

2) Процесс пересмотра решений, касающихся гражданства в связи с правопреемством государств, основывался в практике на положениях внутригосударственного права, регулирующих пересмотр административных решений в целом. В некоторых случаях это включало судебный пересмотр, а в других - нет 85/. Существование процесса судебного пересмотра не исключало предварительного использования процесса административного пересмотра. Выражение "пересмотр в рамках... административной или судебной процедуры", используемое в тексте этой статьи, не призвано указать на наличие двух взаимоисключающих процессов 86/.

84/ Интересно отметить, что в связи с недавними случаями правопреемства государств Исполнительный комитет УВКБ подчеркнул важность использования справедливых и быстрых процедур, относящихся к вопросам гражданства, подчеркнув, что "невозможность установления гражданства... может привести к... перемещению". (Доклад Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев о работе его сорок шестой сессии, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, дополнение № 12A (A/50/12/Add.1), пункт 20.)

85/ См. "Nationalité, minorités et succession d'États dans les pays d'Europe centrale et orientale", CEDIN, Paris X-Nanterre, Table ronde, décembre 1993, responses to the Questionnaire.

86/ Таким же образом статья 12 Европейской конвенции о гражданстве устанавливает требование, согласно которому решения, касающиеся гражданства, "открыты для пересмотра в рамках административной или судебной процедуры". Конвенция далее предусматривает следующие требования в отношении процедур, касающихся гражданства: разумный период времени для рассмотрения заявлений по вопросам гражданства, изложение причин при принятии решений по этим вопросам в письменном виде и разумные сборы (статьи 10, 11 и 13, соответственно). Документ Совета Европы DIR/JUR 97 (6).

Статья 17 87/

Обмен информацией, консультации и переговоры

1. Затрагиваемые государства обмениваются информацией и проводят консультации в целях выявления любых отрицательных последствий, которые могут возникнуть в результате правопреемства государств для затрагиваемых лиц в отношении их гражданства и других связанных с этим вопросов, касающихся их статуса.

2. Затрагиваемые государства стремятся, когда это необходимо, найти решение с целью устранения или смягчения таких отрицательных последствий путем переговоров и, в соответствующих случаях, посредством соглашения.

Комментарий

1) Комиссия сочла, что обмен информацией и проведение консультаций между затрагиваемыми государствами являются жизненно важными компонентами любого целенаправленного изучения последствий правопреемства государств для затрагиваемых лиц. Цель таких усилий заключается в определении отрицательных последствий, которые какой-либо конкретный случай правопреемства государств может иметь как для гражданства затрагиваемых лиц, так и в отношении других вопросов, внутренне связанных с гражданством.

2) В пункте 1 устанавливаются обязательства затрагиваемых государств в этом отношении в более общих выражениях без указания на точный охват таких вопросов, какие должны стать предметом консультаций между ними. Один из наиболее важных вопросов касается предотвращения безгражданства. Вместе с тем затрагиваемые государства также решают такие вопросы, как двойное гражданство, разделение семей, воинская повинность, пенсии и другие пособия в рамках системы социального обеспечения, право на место жительства и т.д.

3) В связи с пунктом 2 целесообразно отметить два аспекта. Во-первых, обязательство проводить переговоры с целью найти решение не существует в абстрактном виде: государства не должны вести переговоры, если они не определили какие-либо отрицательные последствия для затрагиваемых лиц с точки зрения вышеупомянутых вопросов. Во-вторых, вовсе не предполагается, что любые переговоры должны неизбежно вести к заключению соглашения. Например, их цель может быть достигнута всего лишь

87/ Статья 17 соответствует статье 15, предложенной Специальным докладчиком в его третьем докладе, документ A/CN.4/480, стр. 94.

посредством согласования национального законодательства или административных решений. Однако затрагиваемые государства могут предпочесть заключить соглашение для решения проблем, которые были ими выявлены 88/. Обязательство, установленное в пункте 2, следует понимать с учетом этих двух соображений.

4) По мнению Комиссии, существует тесная связь между обязательствами, установленными в статье 17, и правом на гражданство в связи с правопреемством государств, закрепленным в статье 1, поскольку цель первых заключается в обеспечении того, чтобы право на гражданство являлось действующим правом. Статья 17 также основывается на общем принципе норм права, касающихся правопреемства государств, который предусматривает урегулирование некоторых вопросов, относящихся к правопреемству посредством заключения соглашения между затрагиваемыми государствами и который воплощен в Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов 1983 года.

5) Статья 17 не касается проблемы, которая возникает тогда, когда одно из затрагиваемых государств не действует в соответствии с ее положениями или когда переговоры между затрагиваемыми государствами прерваны. Однако даже в таких ситуациях затрагиваемые государства несут определенные обязательства, и отказ одной стороны проводить консультации и переговоры не влечет за собой полной свободы действий для другой стороны. Эти обязательства включены в Часть I настоящих проектов статей.

88/ Например, Чешская Республика и Словакия заключили несколько соглашений такого характера, например Договор о временном праве физических и юридических лиц заниматься предпринимательской деятельностью на территории другой Республики, Договор о взаимном трудоустройстве граждан, Договор о передаче прав и обязательств по трудовым договорам граждан, работавших в органах и учреждениях Чешской и Словацкой Федеративной Республики, Договор о передаче прав и обязательств служащих федеральной полиции и служащих войск министерства внутренних дел, Договор о социальном обеспечении и административный регламент к этому Договору, Договор о службах здравоохранения, договор об удостоверениях личности, проездных документах, водительских удостоверениях и технических паспортах автомобилей, Договор о признании дипломов и ученых степеней, Соглашение о защите инвестиций и ряд других соглашений, касающихся финансовых вопросов, вопросов налогообложения, взаимной правовой помощи, сотрудничества в административных вопросах и т.д.