



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.619/Add.5
18 July 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Комиссия международного права

Пятьдесят четвертая сессия

Женева, 29 апреля - 7 июня 2002 года и
22 июля - 16 августа 2002 года

**ПРОЕКТ ДОКЛАДА КОМИССИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О РАБОТЕ
ЕЕ ПЯТЬДЕСЯТ ЧЕТВЕРТОЙ СЕССИИ**

Докладчик: г-н Валерий КУЗНЕЦОВ

**ГЛАВА V
ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ЗАЩИТА**

Добавление

- C. Тексты проектов статей 1-7 проекта статей о дипломатической защите, в предварительном порядке принятые Комиссией (продолжение)
2. Текст проектов статей с комментариями к ним (продолжение)

Статья 7 [8]

Лица без гражданства и беженцы

1. Государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица без гражданства, которое в момент причинения вреда и в день официального предъявления требования законно и обычно проживает в этом государстве.
2. Государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении лица, которое признано этим государством в качестве беженца, если это лицо в момент причинения вреда и в день официального предъявления требования законно и обычно проживает в этом государстве.
3. Пункт 2 не применяется в отношении вреда, причиненного международно-противоправным деянием государства гражданства беженца.

Комментарий

1. По общему правилу государство может осуществлять дипломатическую защиту лишь в отношении своих граждан. В 1931 году Американо-мексиканская комиссия по урегулированию претензий в решении по делу *Диксон кар уил компани против Мексиканских Соединенных Штатов* четко указала, что на лицо без гражданства дипломатическая защита распространяться не может, заявив следующее:

"Государство ... не совершает международное правонарушение, нанося ущерб апатриду, и, следовательно, ни одно государство не имеет права вмешиваться или предъявлять жалобу от его имени ни до того, ни после того, как был нанесен ущерб"⁶⁸.

В той мере, насколько традиционная норма не учитывает статус апатридов и беженцев, она не согласуется с современным международным правом, в котором отражена озабоченность в отношении статуса принадлежащих к обеим этим категориям лиц. Об этом свидетельствуют такие конвенции, как Конвенция о сокращении безгражданства (1961 год)⁶⁹ и Конвенция о статусе беженцев (1951 год)⁷⁰.

⁶⁸ 4 R.I.A.A., p. 678 (1931).

⁶⁹ 989 U.N.T.S., p. 175.

⁷⁰ 189 U.N.T.S., p. 150.

2. Статья 7, представляющая собой попытку прогрессивного развития права, отступает от традиционной нормы, согласно которой только граждане могут пользоваться дипломатической защитой, и разрешает государству осуществить дипломатическую защиту в отношении негражданина в тех случаях, когда указанное лицо является лицом без гражданства или беженцем. Хотя Комиссия действует не выходя за рамки норм, регулирующих положение апатридов и беженцев, она не делает попытки высказать свое суждение о статусе таких лиц. Ее интересует лишь вопрос об осуществлении дипломатической защиты таких лиц.

3. В пункте 1 речь идет о дипломатической защите лиц без гражданства. В ней не содержится определения понятия "лицо без гражданства". Такое определение можно, однако, найти в Конвенции о статусе апатридов 1954 года⁷¹, в которой "апатрид" определяется как "лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона"⁷². Государство может осуществлять дипломатическую защиту в отношении такого лица независимо от того, по каким причинам это лицо оказалось в положении апатрида, при условии, что указанное лицо законно и обычно проживало в этом государстве как в момент причинения вреда, так и в день официального предъявления требования.

4. Приняв решение о включении требования о законном и обычном проживании, Комиссия воспользовалась формулировкой, фигурирующей в Европейской конвенции о гражданстве 1997 года⁷³. Одновременное требование о законном проживании и обычном проживании устанавливает высокий порог. Если, по мнению некоторых членов Комиссии, этот порог является слишком высоким, то большинство членов Комиссии сошлись на том, что сочетание законного проживания и обычного проживания приближается к требованию об эффективности, о которой говорят применительно к гражданству, и представляется оправданным в случае исключительной меры, вводимой *de lege ferenda*.

⁷¹ 360 U.N.T.S., p. 117.

⁷² Статья 1.

⁷³ E.T.S. No. 66, article 6 (4) g). См. также Гарвардский проект конвенции о международной ответственности государств за вред, причиненный иностранцам, 1960 года, который включает для целей защиты в соответствии с положениями данной Конвенции "лицо без гражданства, обычно проживающее в этом государстве" (статья 21 (3) с)).

5. Содержащиеся в статье 4 временные требования, касающиеся предъявления требования, повторяются в пункте 1. Лицо без гражданства должно законно и обычно проживать в предъявляющем требовании государстве как в момент причинения вреда, так и в день официального предъявления требования. Тем самым обеспечивается, что в отношении неграждан действуют те же самые нормы, что и в отношении граждан, в том что касается временных требований относительно предъявления требования.

6. В пункте 2 речь идет о дипломатической защите беженцев государством, в котором они проживают. Дипломатическая защита со стороны государства проживания имеет особо важное значение в случае беженцев, поскольку они "не могут пользоваться защитой [государства своей гражданской принадлежности] или не желают пользоваться такой защитой"⁷⁴ и, если они делают это, то подвергаются опасности потерять статус беженца в государстве проживания. Формулировка пункта 2 практически воспроизводит формулировку пункта 1. Важные различия между лицами без гражданства и беженцами, как об этом свидетельствует пункт 3, объясняют, почему Комиссия приняла решение посвятить отдельный пункт каждой категории.

7. Комиссия приняла решение настоять на законном проживании и обычном проживании, как на предварительных условиях осуществления дипломатической защиты беженцев, так и в случае лиц без гражданства, несмотря на то, что в статье 28 Конвенции о статусе беженцев⁷⁵ устанавливается более низкий порог в виде "lawfully staying"⁷⁶ для Договаривающихся государств при выдаче проездных документов беженцам. При принятии Комиссией такого решения на нее повлияли два фактора. Во-первых, тот факт, что выдача проездных документов, согласно положениям Конвенции, никоим образом не наделяет их держателей правом на дипломатическую защиту⁷⁷. Во-вторых, необходимость установления высокого порога при допущении исключения из традиционной нормы *de lege ferenda* - соображение, против которого высказались некоторые члены Комиссии⁷⁸.

⁷⁴ Статья 1 (А) (2) Конвенции о статусе беженцев, 189 U.N.T.S., p. 137.

⁷⁵ 189 U.N.T.S., p. 150.

⁷⁶ Из материалов подготовительной работы для принятия Конвенции ясно следует, что "stay" означает нечто меньшее, нежели чем длительное проживание.

⁷⁷ См. пункт 16 приложенных к Конвенции правил.

⁷⁸ Ряд членов Комиссии утверждали, что порог законного и обычного проживания в качестве предварительных условий осуществления дипломатической защиты является слишком высоким в случае как апатридов, так и беженцев. См. выше пункт 4.

8. Используемое в пункте 2 понятие "беженец" не ограничивается в своем охвате только беженцами в том понимании термина, в каком он употреблен в Конвенции о статусе беженцев 1961 года и Протоколе к ней 1967 года, а призвано охватить дополнительно и лиц, которые не соответствуют точному значению этого определения. Комиссия рассматривала вопрос о том, чтобы использовать выражение "признанные беженцы", которое встречается в Европейской конвенции о гражданстве 1997 года⁷⁹, благодаря чему понятие было бы расширено и охватывало беженцев, признаваемых в этом качестве такими региональными договорами, как Конвенция ОАЕ 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке⁸⁰, многими расцениваемая как образец документа о международной защите беженцев⁸¹, и Картахенская декларация о международной защите беженцев в Центральной Америке, одобренная Генеральной ассамблеей ОАГ в 1985 году⁸². Однако Комиссия предпочла не вводить каких-либо ограничений данного понятия, с тем чтобы дать государству возможность осуществлять дипломатическую защиту в отношении любого лица, которое оно рассматривает как беженца и обращается с ним соответствующим образом. Это будет иметь особое значение для беженцев в государствах, не являющихся участниками имеющихся международных и региональных договоров.

⁷⁹ Статья 6 (4) g).

⁸⁰ 1001 U.N.T.S., p. 45. В этой Конвенции используется более широкое определение понятия "беженец", включающее "любое лицо, которое в силу внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезным образом нарушающих общественный порядок в любой части или на всей территории его страны происхождения или гражданства, вынуждено покинуть свое место обычного проживания, с тем чтобы найти убежище в другом месте за пределами его страны происхождения или гражданства".

⁸¹ Записка о международной защите, представленная Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок пятая сессия, документ A/АС.96/830 от 7 сентября 1994 года, стр. 17 английского текста, пункт 35.

⁸² Генеральная ассамблея ОАГ, пятнадцатая очередная сессия (1985 год), резолюция, принятая Генеральной комиссией на ее пятой сессии 7 декабря 1985 года.

9. В пункте 2 повторяются содержащиеся в статье 4 временные требования к предъявлению претензии. Беженец должен законно и обычно проживать в предъявляющем требовании государстве как в момент причинения вреда, так и в день официального предъявления требования.

10. В пункте 3 предусматривается, что государство, принявшее беженца, не может осуществлять дипломатическую защиту в отношении беженца против государства гражданства беженца. Возможность осуществления такой защиты противоречила бы основному используемому в настоящих статьях подходу, согласно которому гражданство является преобладающей основой для осуществления дипломатической защиты.

Включение этого пункта оправдано также и политическими соображениями.

Большинство беженцев имеют серьезные основания для обжалования обращения с ними, применявшегося в их государстве гражданства, откуда они спасались бегством, чтобы не быть жертвами преследований. Разрешить дипломатическую защиту в подобных случаях значило бы открыть шлюзы для нескончаемого потока международных судебных споров. Кроме того, опасность требований о принятии подобных мер со стороны беженцев может удерживать государства от приема беженцев.

11. Как в первом, так и во втором пунктах предусматривается, что государство, принявшее беженца, *"может"* осуществлять дипломатическую защиту". Этим подчеркивается дискреционная природа этого права. Согласно международному праву, государство обладает дискреционным правом решать вопрос о том, осуществлять ли дипломатическую защиту в отношении гражданина: см. статью 2 и комментарий к ней. С тем большим основанием оно имеет дискреционное право решать вопрос о том, осуществлять ли такую защиту в отношении апатрида или беженца.

12. Комиссия подчеркивает, что статья 7 посвящена лишь дипломатической защите апатридов и беженцев. Она *не* связана с вопросами приема таких лиц в гражданство. Осуществление дипломатической защиты в отношении апатридов или беженцев не может и не должно рассматриваться как дающее основание для законных ожиданий в отношении приема в гражданство. Из статьи 28 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, при прочтении ее совместно с пунктом 15 прилагаемых к ней правил, становится ясно, что выдача проездного документа беженцу никоим образом не затрагивает гражданства держателя этого документа. С тем большим основанием надлежит считать, что осуществление дипломатической защиты в отношении беженца или лица без гражданства никоим образом не может быть истолковано как влияющее на гражданство защищаемого лица.