



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/34
30 June 2003

Original: RUSSIAN

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 6 а) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА:
ЖЕНЩИНЫ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Права женщин, состоящих в браке с иностранцами

Рабочий документ, представленный г-ном В. Карташкиным
в соответствии с решением 2002/112 Подкомиссии

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. Введение	3
II. Международное регулирование вопросов, относящихся к гражданству, до принятия Устава ООН и создания Организации Объединенных Наций	4
III. Организация Объединенных Наций и признание принципа равноправия мужчины и женщины	7
IV. Конвенции ООН, регулирующие гражданство замужней женщины	8
V. Предварительные рекомендации	13

I. Введение

1. В своем решении 2002/112 от 14 августа 2002 года Подкомиссия по поощрению и защите прав человека поручила г-ну Владимиру Карташкину подготовить, без финансовых последствий, рабочий документ о правах женщин, состоящих в браке с иностранцами, и представить его Подкомиссии для рассмотрения на ее пятьдесят пятой сессии. При обсуждении проекта этого решения члены Подкомиссии выразили пожелание, чтобы основное внимание в рабочем документе было обращено на вопросы гражданства женщин, состоящих в браке с иностранцами.
2. Этот вопрос непосредственно связан с ликвидацией всех форм дискриминации в отношении женщин и достижением полного равноправия с мужчинами. Во многих странах мира все еще существует дискриминация в отношении женщины при вступлении в брак с иностранцем, в результате которого происходит утрата и изменение ее гражданства. Отсутствие же гражданства неизбежно сопровождается ущемлением как гражданских и политических, так и социально-экономических прав женщин.
3. Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь физических лиц с государством, выражающуюся в совокупности их прав и обязанностей. Каждый гражданин подчиняется суверенной власти соответствующего государства независимо от своего местонахождения. В отличие от иностранца он обладает всей полнотой основных прав и свобод.
4. Регулирование вопросов гражданства, условий его приобретения и утраты относится к вопросам, которые главным образом регулируются национальным законодательством государств и касаются в основном их внутренней компетенции. Это не означает, что международное право исключено из процесса регулирования вопросов гражданства. "Вторжение" международного права во внутреннюю юрисдикцию государств в этой связи выражается в различных формах. Это, во-первых, принятие международных документов, регулирующих вопросы гражданства таким образом, чтобы обеспечить равенство прав мужчины и женщины. Во-вторых, поскольку каждое государство в данной сфере действует самостоятельно, неизбежны коллизии законов о гражданстве различных государств. Наличие таких коллизий также влечет за собой потребность в регулировании вопросов гражданства на международном уровне путем заключения как двусторонних, так и многосторонних соглашений.
5. Коллизии законов о гражданстве возникают в основном в случаях приобретения гражданства или его утраты. Самый распространенный способ получения гражданства - это его приобретение в результате рождения. Законодательство государств основывается

по этому вопросу на одном из двух принципов: праве крови (*jus sanguinis*) или праве почвы (*jus soli*). Можно приобрести гражданство в порядке натурализации, то есть путем индивидуального приема по просьбе заинтересованного лица. Существуют и другие способы приобретения гражданства, а именно: оптация (выбор гражданства), групповое предоставление гражданства, восстановление в гражданстве и другие.

Многообразны и формы утраты гражданства: автоматическая утрата гражданства, выход из гражданства, лишение гражданства.

6. Коллизии законов различных государств, возникающие при приобретении гражданства или его утраты, а также вопросы, относящиеся к обеспечению равенства мужчины и женщины, могут быть устранены как с помощью общепризнанных принципов и норм международного права, так и путем заключения двусторонних и многосторонних международных договоров, регулирующих те или иные вопросы гражданства.

В настоящем рабочем документе анализируются лишь универсальные международные документы, в той или иной степени формулирующие как общие, так и конкретные принципы и нормы, относящиеся к вопросам гражданства женщин, состоящих в браке с иностранцами.

II. Международное регулирование вопросов, относящихся к гражданству, до принятия Устава ООН и создания Организации Объединенных Наций

7. В период, предшествовавший принятию Устава ООН и созданию Организации Объединенных Наций, лишь ограниченным числом государств были заключены первые международные соглашения, в которых в той или иной степени регулировались некоторые вопросы, относящиеся к гражданству. И это не случайно. В то время взаимоотношения между государством и его гражданами рассматривались как исключительно внутреннее дело каждого государства. Тем не менее развитие межгосударственного сотрудничества вело к возникновению проблем, которые требовали международного регулирования.

8. Одним из первых таких универсальных соглашений, наряду с Протоколами о безгражданстве, явилась Конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизиям законов о гражданстве от 12 апреля 1930 года.

В Конвенции нашли закрепление как общие принципы, так и специальные нормы, связанные с гражданством. Общие принципы предусматривали следующее:

a) "каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданами" (статья 1);

b) "любой вопрос о том, обладает ли лицо гражданством конкретного государства, определяется в соответствии с законодательством данного государства" (статья 2);

c) "лицо, обладающее гражданством двух и более государств, может рассматриваться каждым из государств, гражданством которого оно обладает, в качестве своего гражданина" (статья 3);

d) "государство не может представлять дипломатическую защиту кому-либо из своих граждан от другого государства, гражданством которого такое лицо также обладает (статья 4);

e) "будучи в третьем государстве, лицо, имеющее гражданство более чем одного государства, рассматривается как имеющее только одно гражданство... Третье государство из гражданств, которыми каждое такое лицо обладает, на своей территории признает исключительным либо гражданство страны, в которой это лицо обычно и преимущественно проживает, либо гражданство страны, с которой оно наиболее тесно связано, с учетом фактических обстоятельств, в которых оно находится" (статья 5);

f) "лицо, обладающее гражданствами двух государств, приобретенных без какого-либо добровольного действия с его стороны, может отказаться от одного из них с разрешения государства, от гражданства которого оно хочет отказаться. В таком разрешении не может быть отказано лицам, обычно и преимущественно проживающим за рубежом, если это отвечает условиям, предусмотренным в законе государства, от гражданства которого он хочет отказаться" (статья 6).

9. Договаривающиеся стороны условились применять эти принципы в своих отношениях друг с другом. Однако при этом они подчеркнули, что эти принципы ни в коей мере не рассматриваются как наносящие ущерб международному праву. Более того, эти принципы, как и положения Конвенции в целом, не влияли на положения любого действующего договора, конвенции или соглашения между этими государствами, касающиеся гражданства или связанных с ним вопросов.

10. Закрепленные в Конвенции принципы подтверждали, что решающим в отношении вопроса гражданства остается законодательство государств. В этой связи декларативной

является статья 1 Конвенции, которая гласит: "Данный закон признается другими государствами в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства". Дело в том, что в этой статье не уточняется, о каких конкретных источниках международного права идет речь. Более того, если даже будет уточнено их несоответствие законодательству государства или же будет иметь место непризнание государством данной Конвенции, остается неясным, какими будут правовые последствия.

Эффективность положений Конвенции снижалась также тем, что статья 20 допускала оговорки со стороны государств к статьям, в которых были закреплены вышеуказанные принципы.

11. В статье 7 Конвенции содержится следующее важное положение: "Поскольку выдача разрешения на экспатриацию предусмотрена в законодательстве государства, такое разрешение влечет за собой утрату гражданства государства, выдавшего его, если только лицо, которому оно было выдано, обладает гражданством другого государства, или только после того, как оно приобретает гражданство другого государства. Разрешение на экспатриацию теряет силу, если его обладатель не приобретает новое гражданство в течение периода времени, установленного государством, выдавшим разрешение. Это положение не применяется в отношении лица, которое к моменту получения разрешения на экспатриацию уже обладает гражданством иного государства, нежели того, которое выдало ему это разрешение".

Возникает вопрос: как быть в случае, если выдача разрешения на экспатриацию не содержится в законодательстве государств? Этот вопрос не получил разрешения в Конвенции. Статья 7 Конвенции направлена на то, чтобы лицо, отказывающееся от прежнего гражданства, не оказалось в состоянии без гражданства. При этом государство, выдающее разрешение на экспатриацию, не в состоянии повлиять на другое государство, чтобы оно в обязательном порядке предоставило этому лицу гражданство. В этом отношении статья 7 имеет лишь уведомительный характер: "Государство, гражданство которого приобретено лицом, которому было выдано разрешение на экспатриацию, уведомляет об этом факте государство, выдавшее разрешение".

12. Глава III Конвенции специально посвящена вопросу гражданства замужней женщины, что является предметом данного исследования. Статья 9 Конвенции гласит, что "если в силу национального законодательства жена вынуждена утратить свое гражданство в связи с изменением гражданства ее мужа, имевшим место во время их брака, то применение этого положения обусловлено приобретением ею нового гражданства мужа". К сожалению, эта статья Конвенции не содержит конкретных

механизмов или гарантии приобретения гражданства мужа. Статья 10 Конвенции в этом отношении обеспечивает лишь то, что "натурализация мужа во время состояния в браке не влечет за собой изменения гражданства жены, кроме случаев, когда на то было дано ее согласие".

Восстановление гражданства жены в случае расторжения брака предусмотрено в статье 11 Конвенции, которая гласит: "Жена, которая в соответствии с законодательством ее страны утратила свое гражданство в связи со вступлением в брак, восстанавливает его после расторжения брака лишь в случае подачи ею соответствующего ходатайства и в соответствии с законами той страны. В случае восстановления прежнего гражданства она утрачивает гражданство, приобретенное в связи со вступлением в брак".

13. Конвенция о некоторых вопросах, относящихся к коллизиям законов о гражданстве, вступила в силу в 1937 году, через семь лет после ее принятия. Она не получила широкого распространения в практике межгосударственных отношений, и многие ее положения не были реализованы даже теми немногими государствами, которые ее ратифицировали.

III. Организация Объединенных Наций и признание принципа равноправия мужчины и женщины

14. Создание ООН и принятие Устава Организации положили начало качественно новому этапу межгосударственных отношений в рассматриваемой области. Устав ООН явился первым в истории международных отношений многосторонним договором, который заложил основы последующего широкого развития сотрудничества государств по правам человека. Устав в императивном порядке запрещает дискриминацию на основе пола и устанавливает принцип равноправия мужчины и женщины, не делая при этом никаких различий между замужней и незамужней женщиной (пункт 3 статьи 1, статья 55 и другие).

15. В развитие положений Устава ООН в рамках Организации Объединенных Наций разрабатываются и принимаются такие важные международные документы, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенция МОТ о равном вознаграждении мужчин и женщин за труд равной ценности 1951 года, Конвенция о политических правах женщины 1952 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Международные пакты о правах человека 1966 года, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 года и многие другие.

Уже Всеобщая декларация прав человека закрепляет положения о гражданстве и запрещает дискриминацию на основе пола. Так, статья 15 Декларации гласит:

"1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство".

Международный пакт о гражданских и политических правах лишь в общей форме обязывал государства "принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении" (пункт 4 статьи 23).

Эти нормы получают международно-правовое закрепление и развитие в вышеперечисленных международных договорах. Они основаны на принципах равноправия всех людей и запрещения дискриминации и равенстве прав мужчин и женщин, которые приобрели в современном международном праве характер *jus cogens*, т.е. обязательных для всех государств, в том числе и для тех, кто не является членами ООН. Примат этих принципов над законами любого государства не зависит от его позиции.

IV. Конвенции ООН, регулирующие гражданство замужней женщины

16. Принципы равноправия всех людей, запрещения дискриминации и равенства прав мужчины и женщины конкретизируются в ряде документов, принятых в рамках ООН, применительно к гражданству замужней женщины, в том числе и тех, кто вступает в брак с иностранцами.

17. В 1957 году Генеральная Ассамблея ООН во исполнение своей резолюции 1040 (XI) открыла для подписания и ратификации Конвенцию о гражданстве замужней женщины, которая вступила в силу в 1958 году. За 45 лет, прошедших после принятия Конвенции, менее половины государств - членов ООН стали ее участниками. Свою позицию по этому вопросу все еще предстоит определить более чем 100 государствам - участникам международных отношений.

18. Следует особо обратить внимание на тот факт, что в преамбуле Конвенции речь идет не о проблемах приобретения гражданства замужней женщины, т.е. гражданства государства мужа, а о коллизиях в праве и практике, относящихся к гражданству, которые возникают как результат постановлений об утрате или приобретении гражданства

женщинами вследствие вступления в брак, расторжения брака или перемены гражданства мужем во время существования брачного союза.

Основные положения по этим вопросам закреплены в статьях 1-3 Конвенции. Согласно этим статьям каждое договорившееся государство соглашается в том, что:

- a) "ни заключение, ни расторжение брака между кем-либо из его граждан и иностранцем, ни перемена гражданства мужем во время существования брачного союза не будут отражаться автоматически на гражданстве жены" (статья 1);
- b) "ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо другого государства, ни отказ какого-либо из его граждан от своего гражданства не будет препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина" (статья 2);
- c) "иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан, может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации. Дарование такого гражданства может быть объектом ограничений, устанавливаемых в интересах государственной безопасности или публичного порядка" (пункт 1 статьи 3);
- d) "настоящая Конвенция не будет толковаться как затрагивающая какое-либо законодательство или судебную практику, согласно которым иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан, может по праву приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа" (пункт 2 статьи 3);

19. Статьи 1 и 2 Конвенции о гражданстве замужней женщины содержат положения, во многом аналогичные Гаагской конвенции 1930 года, которые направлены на сохранение гражданства жены при различных ситуациях. Однако такой подход не обеспечивает главное: в случае выхода замуж за иностранца и перемены постоянного места жительства, женщине не гарантировано, что она быстро и беспрепятственно получит гражданство государства мужа. Данный вопрос полностью регулируется законодательством соответствующего государства. В результате, во многих случаях женщина, вступающая в брак с иностранцем, остается иностранкой на территории государства мужа, со всеми отсюда вытекающими последствиями. Более того, по законодательству многих государств, исходящих из права почвы или права крови, ребенок, рожденный в таком браке, автоматически считается гражданином этих государств. Таким образом, в подобных случаях замужняя женщина-мать оказывается иностранкой в отношении своего ребенка.

Хотя в пункте 1 статьи 3 этой Конвенции предусмотрено положение о том, что иностранка, состоящая замужем, может приобрести по своей просьбе гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации, однако, к сожалению, это положение не подкреплено никакими гарантиями. Они не существуют ни в самой Конвенции, ни в других нормах современного международного права. Конвенция не обязывает государства-участники вносить какие-либо изменения в национальное законодательство о гражданстве или о правовом положении иностранцев. Наоборот, государства могут на основе пункта 1 статьи 3 Конвенции, ссылаясь на интересы государственной безопасности или публичного порядка, ужесточить положения своего законодательства о гражданстве.

Зыбкое положение этой Конвенции еще ухудшается тем обстоятельством, что на основе пункта 1 статьи 8 Конвенции допускается оговорка к любой ее статье, за исключением статей 1 и 2. Таким образом, государство при присоединении к Конвенции может путем оговорок исключить положение о предоставлении своего гражданства замужней иностранке в упрощенном порядке. Неоправданным является также положение пункта 1 статьи 9 Конвенции, предусматривающее право на денонсацию настоящей Конвенции.

Не меняет ситуацию к лучшему и статья 10 Конвенции, в которой речь идет о возможном разрешении спора между государствами относительно толкования или применения Конвенции Международным судом ООН. Дело в том, что подавляющее большинство государств - членов ООН не признают юрисдикцию Международного Суда ООН по всем вопросам, а в отношении положения статьи 10 Конвенции они могут применить оговорку и тем самым свести на нет эффективность данной статьи и Конвенции в целом.

20. Несмотря на наличие определенных позитивных положений Конвенции о гражданстве замужней женщины и признании принципа недискриминации на основе пола, все еще продолжает существовать определенная дискриминация женщин, состоящих в браке с иностранцами. Не устранила эту дискриминацию и Конвенция о сокращении безгражданства, принятая в 1961 году. Она не закрепила каких-либо новых положений, относящихся к гражданству женщин, состоящих в браке с иностранцами. В связи с этим перед мировым сообществом все еще стоит задача обеспечить в законодательстве и на практике всеобщее признание принципа равенства прав мужчин и женщин. По-прежнему актуальным является положение статьи 1 Декларации о ликвидации дискриминации в отношении женщин, принятой резолюцией 2263 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 7 ноября 1967 года, которая гласит:

"Дискриминация в отношении женщин, приводящая к отрицанию или ограничению ее равноправия с мужчинами, является несправедливостью в своей основе и представляет собой преступление против человеческого достоинства".

Дискриминация женщин, состоящих в браке с иностранцами, из-за отсутствия гражданства страны мужа следует также квалифицировать как преступление против достоинства женщин, которые наряду с мужчинами вносят существенный вклад в развитие каждого государства.

К сожалению, эта Декларация в целом не закрепила каких-либо новых положений в вопросе о гражданстве замужней женщины. В статье 3 Декларации автоматически повторяются положения прежних актов:

"Женщины должны пользоваться одинаковыми с мужчинами правами в отношении приобретения, изменения и сохранения своего гражданства. Брак с иностранцем не должен влиять автоматически на гражданство жены, а именно не должен лишать ее гражданства и заставлять ее принимать гражданство мужа".

21. Основным международно-правовым актом, принятым в рамках ООН с целью запрещения дискриминации в отношении женщин, является Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года, которая вступила в силу 3 сентября 1981 года. В преамбуле Конвенции выражена озабоченность мирового сообщества о том, что, несмотря на различные документы, предусматривающие запрещение дискриминации, по-прежнему имеет место значительная дискриминация в отношении женщин. В преамбуле Конвенции также содержатся важные положения, в которых подчеркивается "значение вклада женщин в благосостояние семьи и в развитие общества, до сих пор не получившего полного признания, социальное значение материнства и роли обоих родителей в семье и в воспитании детей" и признается, что "роль женщины в продолжении рода не должна быть причиной дискриминации, поскольку воспитание детей требует совместной ответственности мужчин и женщин и всего общества в целом".

В статье 1 Конвенции определяется понятие "дискриминация в отношении женщин" как имеющее общий характер и означающее "любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в

политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области".

В статье 2 Конвенции государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах и обязуются принимать соответствующие законодательные и другие меры, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин, и отменить все положения национального законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин. В соответствии со статьей 4 Конвенции принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение практического равенства между мужчинами и женщинами, не считается дискриминационным.

В статье 11 Конвенции предусмотрены меры со стороны государств-участников для предупреждения дискриминации в отношении женщин по причине замужества или материнства, например запрещено под угрозой применения санкций увольнение с работы на основании беременности.

Статья 16 Конвенции обязывает государства-участники принимать меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений и обеспечить, в частности, одинаковые права и обязанности в период брака и при его расторжении, а также равные права супругов в отношении владения, приобретения, управления, пользования и распоряжения имуществом.

В Конвенции закреплены также положения о гражданстве женщин, состоящих в браке с иностранцами. Так, статья 9 Конвенции гласит:

"1. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства. Они, в частности, обеспечивают, что ни вступление в брак с иностранцем, ни изменение гражданства мужа во время брака не влекут за собой автоматического изменения гражданства жены, не превращают ее в лицо без гражданства и не могут заставить ее принять гражданство мужа.

2. Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей".

В целом Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин развивает многие принципы и нормы международного права, направленные на обеспечение равенства мужчин и женщин.

22. Характерной особенностью Конвенции, отличающей ее от других международных соглашений в рассматриваемой сфере, является положение о создании Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Этот Комитет рассматривает доклады государств о законодательных, судебных, административных и других мерах, принятых ими для выполнения положений Конвенции и о прогрессе, достигнутом в этом отношении. Согласно Факультативному протоколу к Конвенции, принятому Генеральной Ассамблеей ООН в 1999 году, Комитет может принимать и рассматривать сообщения отдельных лиц, которые являются жертвами нарушения прав государствами-участниками, изложенных в Конвенции. Более того, он правомочен проводить расследование фактов нарушений и посещать территорию соответствующего государства.

Эффективная деятельность Комитета будет способствовать ликвидации дискриминации в отношении женщин и обеспечению гендерного равенства.

V. Предварительные рекомендации

23. Задача по обеспечению гендерного равенства стала одной из основных в деятельности ООН. Эти вопросы обсуждаются и на различных всемирных конференциях, посвященных правовому положению женщин и ликвидации всех форм дискриминации. Однако проблемы, относящиеся к правам женщин, состоящих в браке с иностранцами, не всегда получают должного внимания в работе международных форумов.

24. В условиях глобализации современного мира усиливается общение людей через национальные границы, растет число браков между гражданами различных государств, что влечет за собой изменение не только их места жительства, но и гражданства. В этих условиях необходимо принятие особых, конкретных и исчерпывающих недискриминационных норм, регулирующих вопросы гражданства женщин, состоящих в браке с иностранцами, а также гарантирующих их равенство с мужчинами.

25. Комитету по ликвидации дискриминации в отношении женщин желательно запросить участвующие государства представлять в своих докладах информацию о принимаемых ими мерах по обеспечению прав женщин, состоящих в браке с иностранцами, и существующем законодательстве в этом отношении. Одновременно Комитету следовало бы на основе получаемой информации рассмотреть вопрос о выработке соответствующей рекомендации общего характера.
