



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 August 2011
Russian
Original: English/Spanish

Шестьдесят шестая сессия
Пункт 77 предварительной повестки дня*
Гражданство физических лиц
в связи с правопреемством государств

Гражданство физических лиц в связи с правопреемством государств

Записка Секретариата

Добавление

Содержание

	<i>Стр.</i>
II. Комментарии, полученные от правительств	2
Сальвадор	2
А. Общие комментарии	2
В. Комментарии к преамбуле и конкретным статьям	6
С. Целесообразность разработки правового документа по вопросу о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств и возможная форма такого документа	9

* A/66/150.



II. Комментарии, полученные от правительств

Сальвадор

[Подлинный текст на испанском языке]

A. Общие комментарии

Правительство Сальвадора с удовлетворением отмечает, что в рамках Организации Объединенных Наций вопрос о правопреемстве государств был одной из приоритетных тем, рассматривавшихся Комиссией международного права с самой первой ее сессии в 1949 году, и впоследствии нашел воплощение в двух важных документах: Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров (1978 год) и Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов (1983 год)¹.

Из этих двух документов явствует, что на протяжении уже многих лет вопрос о правопреемстве государств рассматривается не только как относящийся к внутренней компетенции государств, но и как представляющий собой подлинную международно-правовую проблему, которая приобрела особое значение, постоянно возникая в контексте вооруженных конфликтов и процессов деколонизации, главным образом в течение последнего столетия.

Известно, что Комиссия международного права осуществляла процесс кодификации различных аспектов правопреемства государств отдельно, проводя различие между правопреемством в отношении договоров и правопреемством в отношении прав и обязанностей, которые вытекают из иных, чем договоры, источников; соответственно, эти первые документы — как следует из их названий — не охватывают проблему гражданства². Рассмотрение этой проблемы откладывалось на более поздние сроки на протяжении десяти с лишним лет, после чего была наконец начата разработка проектов статей о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств, которые были утверждены во втором чтении в 1999 году.

Это пояснение относительно эволюции рассмотрения аспектов правопреемства государств представляется важным, поскольку, по мнению правительства Сальвадора, задержка с разработкой темы гражданства в сравнении с другими уже кодифицированными вопросами не должна приводить к недооценке одного из наиболее ощутимых моментов, связанных с правопреемством госу-

¹ Венская конвенция о правопреемстве государств в отношении договоров (1978 года) вступила в силу 6 ноября 1996 года; на тот момент ее ратифицировали 22 государства. Что касается Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении государственной собственности, государственных архивов и государственных долгов (1983 года), то она пока еще не вступила в силу, поскольку ее ратифицировали всего семь государств, тогда как в соответствии с ее статьей 50 общее число ратифицировавших государств должно равняться 15.

² См. первый доклад Специального докладчика о правопреемстве государств и его последствиях для гражданства физических и юридических лиц (A/CN.4/467), пункт 29, в котором цитируется мнение Д.П.О'Коннелла о том, что «последствия изменения суверенитета для гражданства жителей соответствующей территории представляют собой одну из наиболее сложных проблем в области правовых норм о правопреемстве государств».

дарств. Речь идет о том существенном воздействии, которое смена одного государства другим может оказывать на права и обязанности жителей территории, в большинстве своем определяемые связью в виде гражданства.

В этой связи Специальный докладчик по вопросу о правопреемстве государств и его воздействии на гражданство физических и юридических лиц уже недвусмысленно указывал на то, что важность этой темы обусловлена тем, что правопреемство государств затрагивает широкий круг субъектов и имеет для них многочисленные серьезные последствия, а наличие гражданства является необходимым предварительным условием для осуществления целого ряда политических и гражданских прав. «Более того, утрата гражданства государства-предшественника и трудности, связанные с получением гражданства государства-преемника, могут послужить причиной многих человеческих трагедий»³. Именно поэтому Сальвадор желает подчеркнуть то огромное значение, которое вопрос о гражданстве имеет в случаях правопреемства не только для государств, имеющих опыт правопреемства в той или иной форме, но и для всего международного сообщества.

Более того, правительство Сальвадора считает, что для адекватного понимания этого вопроса необходимо полностью отказаться от фрагментированного подхода к нему, при котором вопрос гражданства рассматривается лишь как один из многочисленных аспектов правопреемства государств, и избегать недооценки важности его регулирования.

В частности, вопрос о гражданстве в силу его природы имеет существенное значение в ситуациях правопреемства, поскольку затрагивает все население или значительную его часть. При этом население следует понимать не просто как один из элементов государства, а как человеческую и, соответственно, первейшую и самую важную составляющую его структуры.

С учетом сказанного выше Сальвадор с удовлетворением воспринял завершение дискуссии по вопросу о режиме государственной собственности и государственных долгов, установленном более 30 лет назад, что позволяет заняться рассмотрением гораздо более значимого вопроса — вопроса о лицах, которые проживают или находятся на территории определенного государства и в отношении которых даже в ситуациях правопреемства должны соблюдаться и гарантироваться все права человека, включая, вне всякого сомнения, право всех лиц на гражданство⁴.

Такая трактовка придает иное звучание этому новому проекту статей, должным образом согласующемуся с положениями различных международных документов, в которых право на гражданство признается в качестве одного из прав человека, в частности статьей 15 Всеобщей декларации прав человека; статьей 20⁵ Американской конвенции о правах человека и статьей 19 Американской декларации прав и обязанностей человека.

³ См. A/CN.4/467, пункт 30.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr.138.

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1144, No. 17955.

Вместе с тем это означает не отрицание гражданства в качестве основного права и параметра, определяющего юридический статус лиц, регулируемый главным образом внутренним правом, а необходимость обеспечения справедливого равновесия между суверенитетом и соблюдением международных обязательств в сфере прав человека, несомненно, например, с видами практики, представляющими собой дискриминацию⁶ или приводящими к безгражданству⁷.

Таково было толкование Комиссии международного права, которая указала в своих комментариях к проектам статей на то, что, «хотя гражданство в основном регулируется внутренним правом, компетенция государств в этой области может осуществляться только в пределах, установленных международным правом»⁸. По этой причине правительство Сальвадора считает, что проекты статей, в основе которых лежат обе эти посылки, предусматривают сбалансированный подход к данному вопросу, позволяющий адекватно действовать в случаях правопреемства государств, представляющихся в общем и целом неизбежными в силу различных изменений политического, социально-экономического и иного характера, которые происходят в разных регионах мира, обуславливая тем самым трансформацию международного сообщества.

Практика Сальвадора в отношении гражданства в связи с правопреемством государств

Правопреемство государств представляет собой вопрос, имеющий большое значение для теоретиков и юристов-международников; в то же время он реально встает перед многими государствами, которые в последнее время пережили преобразования подобного рода и вынуждены были на деле столкнуться с его серьезными последствиями.

Это относится и к Сальвадору, который на основании решения Международного суда от 11 сентября 1992 года о пограничном споре между Сальвадором и Гондурасом передал часть своей территории другому государству, что отразилось не только на его территории, но и на населении делимитированных районов.

В результате такого разграничения территории между Сальвадором и Гондурасом в пяти приграничных секторах значительное число сальвадорских физических лиц оказались на территории Гондураса, а небольшое число лиц, имеющих гражданство Гондураса, — на территории Сальвадора. Это наглядно свидетельствует о том, что даже в случае простого спора, касающегося разграничительной линии между двумя государствами, могут быть затронуты права сотен людей, включая право на гражданство и право на собственность.

Поэтому во исполнение решения Суда и сознавая необходимость урегулировать возникшие в этой ситуации проблемы на основе правопорядка, гуман-

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr. 141.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr. 142.

⁸ См. пункт 3 комментария к Преамбуле, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10)*, стр. 26.

ности и полного соблюдения приобретенных прав, Гондурас и Сальвадор ратифицировали Конвенцию о гражданстве и приобретенных правах в делимитированных зонах в соответствии с решением Международного суда от 11 сентября 1992 года, статья 3 которой устанавливает обязательство обоих государств «уважать право лиц на оптацию в случаях, когда идет речь о гражданстве на территориях, делимитированных решением Международного Суда [...], при полном соблюдении международно признанных прав человека»⁹.

Указанная Конвенция содержала также конкретную главу, предусматривающую порядок урегулирования дел, связанных с гражданством. Положения этой главы основаны на недвусмысленном признании права всех лиц, родившихся на территориях каждого из государств, делимитированных решением Международного Суда, оптировать либо сальвадорское, либо гондурасское гражданство, а также регулируют общие процедуры оптации того или иного гражданства, на осуществление которых отводится 60-дневный срок с момента подачи соответствующего заявления.

Конвенция также содержит конкретные положения о несовершеннолетних в возрасте до 18 лет, которые сохраняют гражданство своих родителей, но помимо этого имеют возможность оптировать сальвадорское или гондурасское гражданство в течение двух лет после наступления совершеннолетия. Таким же образом во избежание безгражданства в отношении несовершеннолетних, чьи родители неизвестны, предусматривается, что они с рождения получают гражданство государства проживания.

Эта Конвенция между Сальвадором и Гондурасом была в свою очередь дополнена Руководством по процедурам осуществления права на оптацию гражданства жителями сектора Науатерике, которое было разработано в целях детализации тех аспектов процедуры оптации, которые еще не были определены.

Так, в данном Руководстве были уточнены методы работы органов власти и компетентных учреждений, касающиеся как предварительных мероприятий, таких как информационные кампании и рабочие совещания, так и собственно действий в рамках процедуры оптации, состоящих в приеме заявлений, проверке требуемых документов, принятии решения и последующей регистрации, причем все эти действия должны осуществляться бесплатно в соответствии с четким распоряжением.

Правительство Сальвадора считает, что вышеупомянутые Конвенция и Руководство представляют собой весьма актуальные для изучения данной темы юридические документы, показывающие, каким образом нормы, касающиеся права на гражданство, единство семьи, недискриминацию и — самое главное — предоставления права на оптацию государством-предшественником и государством-правопреемником (эти нормы также включены в проекты статей), полностью применимы к практике правопреемства государств и в значительной степени способствуют уменьшению негативных последствий подобных преобразований*.

⁹ С текстом Конвенции можно ознакомиться в Отделе кодификации Правового управления бюро Секретариата.

* С приложениями можно ознакомиться в архивах Секретариата.

В. Комментарии к преамбуле и конкретным статьям

Статья 17

Процедуры, касающиеся вопросов гражданства

Как изначально отмечалось, правительство Сальвадора считает, что проекты статей все еще требуют внесения определенных изменений и поправок, не изменяющих их цели и основной структуры. В этом смысле мы предлагаем дополнить статью 17 о процедурах, касающихся вопросов гражданства, с тем чтобы привести ее положения в соответствие с международными стандартами в области прав человека.

В настоящее время статья 17 устанавливает следующее:

«Заявления о приобретении, сохранении или отказе от гражданства либо об осуществлении права оптации в связи с правопреемством государств рассматриваются без неоправданной задержки. Соответствующие решения издаются в письменном виде и открыты для пересмотра в рамках эффективной административной или судебной процедуры»¹⁰.

Прежде всего, по мнению правительства Сальвадора, необходимо уточнить содержание указанного положения, так как, хотя ему и дано название «процедуры», оно не охватывает собственно процедуру как таковую, понимаемую как свод правил или мер регламентации механизма удовлетворения конкретного ходатайства, — им устанавливается совокупность призванных регулировать процедуру принципов, которыми должны руководствоваться законодатели каждой страны при разработке внутреннего законодательства в этой области и которые должны впоследствии применяться при его проведении в жизнь компетентными органами.

Так, в статью 17 включен принцип оперативности, в соответствии с которым процедуры должны быть организованы таким образом, чтобы они позволяли с помощью различных механизмов принимать решения по делам в максимально сжатые сроки; в статье также содержится гарантия оспаривания, которая на деле дает возможность обеспечения реальной защиты прав.

В статье 17 содержится также отсылка к принципу принятия решений в письменной форме, который имеет свои преимущества в плане обеспечения юридической определенности. Вместе с тем следует отметить, что это не единственный вариант, позволяющий обеспечить такую определенность, — так, принцип принятия решений в устной форме, действующий во многих правовых системах, представляет собой весьма функциональное средство, облегчающее возможности оспаривания, обеспечения публичности, консолидации, непосредственности судопроизводства и оперативности на протяжении всего процесса. Поэтому правительство Сальвадора придерживается мнения, что каждому государству должна быть предоставлена свобода организации собственной системы, способной обеспечить оперативное вынесение справедливых решений.

В общем и целом все вышеупомянутые принципы, устанавливаемые статьей 17, отличаются особой значимостью, подтверждением которой служит

¹⁰ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10), стр. 64.*

их воплощение как в законодательстве Сальвадора, так и в различных междуна-родных договорах. Именно по этой причине правительство Сальвадора ставит здесь под вопрос не включение их в проекты статей, но их изложение в статье под названием «процедуры», что неверно отражает их реальное содержание. Более адекватной представляется формулировка «принципы процедур, касающихся вопросов гражданства».

С другой стороны, хотя упомянутые принципы представляют собой в высшей степени приемлемые процессуальные параметры, правительство Сальвадора считает, что данному положению недостает еще одного элемента, который, по его мнению, не менее актуален, чем уже предусмотренные. Речь идет об обязанности обосновывать решения, которая широко признается в международной практике в сфере прав человека и во внутренних законодательствах многих государств.

Как известно, согласно комментарию Комиссии международного права, «перечень требований в статье 17 не является исчерпывающим»¹¹. Тем не менее мы понимаем, что, хотя реализация процесса с максимальным соблюдением гарантий оставляется на усмотрение каждого государства, обоснование любого решения, посредством которого регулируются вопросы, связанные с гражданством, должно формулироваться в рамках минимальных международных стандартов, не подлежащих ограничению на внутрисударственном уровне.

В этом отношении Межамериканский суд по правам человека уже подчеркивал в своей судебной практике, что принимаемые внутренними органами решения, которые могут затрагивать права человека, должны быть надлежащим образом обоснованы, так как в противном случае они будут произвольными¹². [...] Кроме того, наличие обоснования показывает сторонам, что они были услышаны, и в тех случаях, когда решения подлежат обжалованию, дает им возможность подвергнуть эти решения критике и добиться нового рассмотрения вопроса в более высоких инстанциях. В силу всех этих причин необходимость обоснования является одной из «необходимых гарантий» [...] защиты права на надлежащую правовую процедуру¹³.

Следует отметить, что этот международный суд ссылается на обязательство по обоснованию всегда, когда может быть затронуто какое-либо из прав человека, что предполагает не только право на свободу, ущемление которого может преследоваться в рамках уголовного права, но и остальные неотъемлемые права человека. Таким образом, коль скоро право на гражданство признано в качестве одного из прав человека, остается лишь отстаивать обязанность давать обоснование в качестве тесно привязанной к этому праву гарантии, кото-

¹¹ См. пункт 3 комментария к статье 17, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 10 (A/54/10)*, стр. 65.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párrs. 152 y 153; y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de noviembre de 2007, Serie C, núm. 170, párr. 107.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C, núm. 182, párr. 78; y *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*; excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C, núm. 193, párr. 153.

рая имеет целью как предупреждение произвольных решений, так и предоставление потерпевшему лицу доступа к действительно эффективным административным или судебным механизмам.

В свою очередь, сальвадорские суды наработали обширную практику в отношении обязанности обоснования, вытекающей из статей 1 и 2 Конституции Республики, которые устанавливают принципы правовой защищенности, обеспечения охраны, а также судебной и внесудебной защиты конституционных прав; с учетом того, что «один из способов укрепления конституционных прав граждан силами правоприменительных органов состоит в принятии надлежащим образом обоснованных решений, с тем чтобы заключенные в них обоснования и аргументы позволяли гражданам понимать причины этих решений и обжаловать их»¹⁴.

Таким образом, требование обоснования не рассматривается как простая процессуальная формальность, а предполагает, чтобы «использованные при вынесении решения аргументы сохраняли логический правовой порядок, позволяющий дать согласованное обоснование имеющихся отношение к делу фактов и применимых правовых положений». При этом «в противном случае, если причины, лежащие в основе судебных решений, не излагаются, то стороны не могут отслеживать соблюдение должностными лицами закона и прибегать к средствам защиты с использованием конкретных процессуальных механизмов»¹⁵.

Как заявила Конституционная коллегия Верховного суда Сальвадора, если обязанность давать обоснование не выполняется, а даются лишь ссылки на правовые основания или фактологическую аргументацию, то следует требовать, чтобы был «разъяснен путь или метод, позволивший прийти к выводу о необходимости ограничить права затрагиваемого лица»¹⁶.

Таким образом, в соответствии с тенденцией, установившейся в международном праве в области прав человека, в основе сальвадорской судебной практики лежит посылка, согласно которой обязательство приводить обоснование является «необходимой обязанностью каждого судьи на момент оглашения решения; значение этой обязанности возрастает [...], когда принимаемое судьей решение каким-либо образом ограничивает основные права»¹⁶. Этот критерий должен быть в полной мере применим к праву на гражданство в силу его природы, о которой говорилось выше.

В силу причин, изложенных выше в связи с названием обсуждаемого положения и в целях учета в нем обязанности давать обоснование, правительство Сальвадора предлагает следующую редакцию названия и второго предложения статьи 17 проекта статей:

¹⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de amparo 750-2004 del 7 de junio de 2006 y Sentencia 609-2005 del 14 de diciembre de 2006.

¹⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de amparo 308-2008 del 30 de abril del año 2010.

¹⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; Ref. 88-2003, sentencia del 14 de noviembre de 2003.

Статья 17

Принципы процедуры, касающейся вопросов гражданства

Соответствующие решения [подлежат обоснованию], издаются в письменном виде и открыты для пересмотра в рамках эффективной административной или судебной процедуры.

С. Целесообразность разработки правового документа по вопросу о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств и возможная форма такого документа**Окончательная форма проектов статей**

Безусловно, проекты статей, относящихся к вопросу гражданства в связи с правопреемством государств, представляют собой весьма выдающийся труд по кодификации и прогрессивному развитию международного права, который делает возможной кодификацию важных норм, до сегодняшнего дня не имеющих универсальной применимости, что на протяжении XX века привело к безгражданству большого числа людей.

В последнее время нормы и положения международного права, относящиеся к гражданству, эволюционировали в сторону более полного понимания проблем, порождаемых безгражданством, благодаря чему сформировалась концепция необходимости «предоставить защиту и оказать помощь лицам, не имеющим гражданства, и попытаться устранить или, по крайней мере, ограничить причины, вызывающие безгражданство»¹⁷. Именно эта идея лежит в основе проектов статей.

В этой связи правительство Сальвадора считает, что эти проекты особенно актуальны, поскольку, как заявлял Межамериканский суд по правам человека, «гражданство [...] как политико-правовые узы, связывающие лицо с определенным государством, позволяет физическим лицам приобретать и осуществлять права и обязанности, обусловленные принадлежностью к тому или иному политическому сообществу. Гражданство как таковое является необходимым условием для осуществления определенных прав»¹⁸, и именно поэтому оно ассоциируется с выражением «право иметь права».

Правительство Сальвадора считает, что регулирование вопроса, имеющего столь большое значение для прав человека, как гражданство, должно получить поддержку всего международного сообщества, и потому придерживается мнения, что при выработке окончательной формы проекта следует предпринять серьезные усилия, с тем чтобы избежать варианта, не пользующегося достаточным консенсусом и/или не привлекающего достаточного внимания, как это было в случае первых двух документов в области правопреемства государств.

¹⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Межпарламентский союз, Руководство для парламентариев № 11, «Гражданство и безгражданство», Женева, 2005 год.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr.137.

С учетом всего вышесказанного Сальвадор — и это надлежащим образом демонстрировалось в ходе предыдущих сессий¹⁹ — особо заинтересован в том, чтобы регулирование вопроса о гражданстве физических лиц в связи с правопреемством государств воплотилось в конкретном международном документе, и вновь заявляет о своем намерении поддерживать разработку имеющей обязательную силу конвенции по этому вопросу.

¹⁹ См. общие комментарии Сальвадора, A/59/180.