

Гражданство и безгражданство: Руководство для парламентариев



UNHCR
The UN Refugee Agency



INTER-PARLIAMENTARY
UNION

ГРАЖДАНСТВО И БЕЗГРАЖДАНСТВО

Руководство для парламентариев

Благодарности

Настоящее руководство подготовлено при содействии Бюро Постоянного комитета по вопросам демократии и правам человека Межпарламентского союза.

Исследования и анализ: Кэрол Бечелор (Carol Batchelor) и Филлип Леклерк (Philippe Leclerc) (УВКБ ООН)

Автор текста: Мэрилин Экирон (Marilyn Achiron)

Редакционная коллегия:

УВКБ ООН: Эрика Феллер (Erika Feller), Филлип Леклерк, Хозе Риера (Josy Riera) и Сара Башетти (Sara Baschetti)

МПС: Андерс Б. Джонсон (Anders B. Johnsson) и Кэрин Джебр (Kareem Jabre)

Язык оригинальной версии: английский

Дизайн обложки: Жак Вандфлю (Jacques Wandfluh), Studio Infographie, Швейцария
Напечатано в Швейцарии компанией Presses Centrales de Lausanne

Предисловие

“Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство”. Этими сжатыми формулировками статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. обеспечивает каждому человеку в любой стране мира право иметь законную связь с Государством. Гражданство или национальная принадлежность (эти термины будут на равных использоваться в настоящей публикации, как это обычно делается в международном праве) не только дает человеку ощущение самоидентификации, но и обеспечивает людям защиту со стороны Государства, а также многие гражданские и политические права. Гражданство недаром называют “правом иметь права”.

Несмотря на систему международных законов, относящихся к предоставлению, отказу в приобретении и утрате гражданства, миллионы людей по всему миру не имеют гражданства. Они являются лицами без гражданства. Безгражданство может быть следствием множества причин, включая конфликт правовых норм, передачу территории, законы о браке, административную практику, дискриминацию, отсутствие регистрации при рождении, лишение гражданства (когда Государство лишает человека гражданства) и отказ от гражданства (когда индивидуум отказывается от защиты со стороны Государства).

Многие из тех, кто не имеет гражданства, являются жертвами вынужденного перемещения. Люди, вынужденные покинуть свои дома, наиболее уязвимы и подвержены состоянию безгражданства, в особенности, если их перемещение сопровождалось перекройкой границ или если эти события происходили после их перемещения. И наоборот, лица, не имеющие гражданства или лишенные его, часто были вынуждены покинуть свое обычное место жительства. Именно в силу этой связи безгражданства с положением беженцев Генеральная Ассамблея ООН поручила Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) осуществлять надзор за предотвращением и сокращением безгражданства.

Согласно последним оценкам сейчас в мире насчитывается около одиннадцати миллионов человек, не имеющих гражданства. Однако это число является всего лишь “примерной оценкой”. Сбор исчерпывающей информации о числе апатридов в значительной степени затруднен, поскольку концепция безгражданства оспаривается многими странами, власти крайне неохотно раскрывают информацию о числе лиц без гражданства, а международное сообщество не считает проблему безгражданства особенно острой.

Однако в последние годы международное сообщество стало лучше осознавать тот факт, что уважение к правам человека помогает предотвращать массовый исход людей и вынужденные перемещения. Аналогичным образом, в свете принципов, содержащихся в международных договорах, усиливается понимание того, что Государства обязаны решать проблемы безгражданства. Власти должны признать – и по форме, и на практике – что они не вправе лишать преимуществ гражданства

(или отказывать в них) тех лиц, которые могут продемонстрировать подлинную и действительную связь с конкретной страной.

Парламентарии могут лучше всего продемонстрировать свое стремление сократить число апатридов или полностью разрешить эту проблему путем принятия национального законодательства, согласующегося с международным правом, которое предотвращало бы лишение гражданства произвольным образом, обеспечивало бы предоставление гражданства в определенных обстоятельствах тем лицам, которые без него могли бы стать апатридами, а также предоставляло надлежащую защиту тем, кто уже является или может стать лицом без гражданства. Парламентарии могли бы также играть роль “сторожевого пса”, оказывая содействие в том, чтобы Государство не лишало бы преднамеренным или непреднамеренным образом отдельных лиц гражданства, побуждая свои правительства решать проблемы апатридов, а также повышая осведомленность своих избирателей относительно проблем, связанных с отсутствием гражданства.

В настоящем руководстве представлен круг вопросов, связанных с лишением или отсутствием гражданства, предлагаются возможные пути решения этих проблем и меры, которые члены парламентов могли бы принимать, не упуская из виду гуманитарные аспекты безгражданства. Мы надеемся, что оно окажется полезным парламентариям для деятельности, необходимой для сокращения и окончательного устранения этого явления, которое негативно сказывается на судьбах миллионов мужчин, женщин и детей по всему миру.



Антониу Гутерриш
Верховный комиссар ООН
по делам беженцев



Андерс Б. Джонсон
Генеральный секретарь
Межпарламентского союза

Содержание

Благодарности	2
Предисловие	3
Введение	6
Глава 1: Международная правовая база права на гражданство и сокращения безгражданства.....	9
Глава 2: Определение лиц без гражданства и их защита.....	21
Глава 3: Устранение причин безгражданства.....	34
Глава 4: Роль УВКБ ООН	56
Глава 5: Какую помощь могут оказать парламентарии	63
Приложение 1: Государства-участники Конвенции ООН 1954 года о статусе апатридов.....	69
Приложение 2: Государства-участники Конвенции ООН 1961 года о сокращении безгражданства.....	71
Приложение 3: Типовые документы о присоединении к Конвенциям	72
Приложение 4: Представительства УВКБ ООН.....	74
Краткая информация об УВКБ ООН и МПС	83

Введение

Те из нас, кто являются гражданами той или иной страны, считают очевидными права и обязанности, с которыми связано гражданство. Большинство из нас могут записать детей в школу, получить при заболевании медицинскую помощь, искать при необходимости работу и выбирать своих представителей в органы власти. Мы ощущаем, что страна, в которой мы живем, принадлежит и нам, и мы испытываем чувство принадлежности к чему-то большему, нежели мы сами как отдельные индивидуумы.

Какова, однако, жизнь тех, у кого нет гражданства? При отсутствии гражданства человек не может участвовать в голосовании в стране, где они живут, не может получить проездные документы, не может зарегистрировать свой брак. В некоторых случаях лица, не имеющие гражданства и находящиеся за пределами страны, откуда они родом, или той, где они жили ранее, могут подвергнуться заключению на длительные сроки в том случае, если соответствующая страна отказывается им в праве возвращения на свою территорию. Зачастую лица, которые не могут доказать свою законную связь со страной, лишаются даже основных прав – права на образование, медицинскую помощь и возможность трудиться.

“Слышать “Нет” в стране, где я живу; слышать “Нет” в стране, где я родилась; слышать “Нет” в стране, откуда родом мои родители; слышать “Ты - не наша” постоянно! Я чувствую себя никем, и я даже не знаю, зачем я живу. Без гражданства ты всегда испытываешь чувство своей никчемности”.

Лара, ранее лицо без гражданства

Исследование ситуации с безгражданством, проведенное УВКБ ООН в 2003 г., подтвердило, что ни один из регионов мира не свободен от проблем, которые приводят к безгражданству. Однако точное число апатридов в мире неизвестно. Государства зачастую не хотят или не могут представить точные данные; лишь у немногих стран имеются механизмы для регистрации лиц без гражданства. Кроме того, не существует четкого требования к государствам публиковать данные о числе апатридов, проживающих на их территории. По оценкам УВКБ ООН, во всем мире миллионы людей фактически не имеют гражданства.

Безгражданство, которое впервые было признано мировой проблемой в первой половине XX века, может быть следствием разногласий между Государствами относительно правовой идентификации отдельных лиц, правопреемства Государств, затянувшейся маргинализации отдельных групп населения в обществе или лишения отдельных лиц или групп их гражданства. Обычно безгражданство связывается с периодами радикальных перемен в международных отношениях. Перекройка национальных границ, манипуляции национальных лидеров с политической системой для достижения сомнительных политических целей и/или отказ в гражданстве или лишение его для исключения и маргинализации расовых,

религиозных или этнических меньшинств, страдающих от негативного к ним отношения, во всех регионах мира приводили к появлению апатридов. В течение прошедших 20 лет число лиц, лишенных гражданства или не имеющих возможности получить гражданство, постоянно возрастало. Если такая ситуация сохранится, усиливающееся ощущение ущемления прав может, в конечном счете, привести к перемещению страдающих от этих проблем лиц.

“Быть лишенным гражданства значит быть лишенным достижений цивилизации; это все равно, что вернуться в эпоху пещерной жизни или дикарской примитивности... Человек, который является только человеком, теряет все качества, благодаря которым другие люди считают его равным себе... он может жить и умереть, не оставив следа, не дав ничего миру”.

Ханна Арендт, Истоки тоталитаризма

Цель настоящего руководства состоит в том, чтобы дать парламентариям исчерпывающую картину международных принципов, регулирующих гражданство и безгражданство. Международное право предоставляет Государствам широкие возможности в вопросах определения исходной совокупности своих граждан и условий приобретения, утраты и сохранения гражданства. Однако гуманитарные принципы, утвердившиеся в течение XX века, ограничивают эту свободу, если она приводит к безгражданству и/или применяется дискриминационным образом.

Хотя Государства сотрудничают друг с другом в решении проблем, связанных с безгражданством, во всем мире по-прежнему миллионы людей остаются без гражданства. В настоящем руководстве обсуждаются права и обязанности апатридов, находящихся под защитой международного права, в частности, Конвенции 1954 года о статусе апатридов. (Несмотря на усилия УВКБ ООН, Конвенцию 1954 г. ратифицировали только 57 Государств, тогда как Конвенция 1951 года о статусе беженцев ратифицирована 146 странами.) В руководстве также рассматриваются основные причины безгражданства и применение властями национального законодательства своей страны таким способом, чтобы оно непреднамеренно не приводило к безгражданству.

УВКБ ООН является агентством ООН, в задачи которого входит сокращение количества апатридов и оказание им содействия в приобретении гражданства. В руководстве описывается, как УВКБ ООН выполняет эту задачу. В нем предлагаются практические меры, которыми могут воспользоваться парламентарии для того, чтобы содействовать сокращению числа апатридов на основе анализа и – в случае необходимости – пересмотра законодательства о гражданстве своей страны, чтобы побудить власти своей страны присоединиться к международным договорам о безгражданстве и повысить осведомленность общественности о проблемах, связанных с безгражданством.

В руководстве также приводятся позитивные примеры разрешения затянувшейся ситуации с безгражданством на основе политической воли руководства соответствующей страны, участия гражданского общества и помощи со стороны международного сообщества. Эти позитивные примеры показывают, что в ситуации, когда власти, общество и международное сообщество действуют заодно, апатриды могут, наконец, получить “право иметь права”.

Международная правовая база права на гражданство и сокращения безгражданства

Вопрос гражданства - очень деликатный, поскольку он является проявлением суверенитета и самоидентификации страны. Поэтому не удивительно, что разногласия относительно гражданства могут приводить – и зачастую приводят – к напряженности и конфликтам, как внутри Государств, так и между Государствами. В течение XX века наблюдались как рост числа апатридов, так и усиливающееся осознание прав человека и озабоченность в связи с их нарушениями. В силу этого международное законодательство в вопросах гражданства развивалось в двух направлениях: предоставить защиту и оказать помощь тем, кто уже не имел гражданства, и попытаться устранить или, по крайней мере, ограничить причины, вызывающие безгражданство.

Кто определяет, является ли то или иное лицо гражданином конкретной страны?

В принципе, вопросы гражданства относятся к внутренней юрисдикции каждого Государства. Однако применимость внутренних решений Государства может быть ограничена аналогичными действиями других Государств или международным правом.

В *Консультативном заключении относительно законов о гражданстве Туниса и Марокко 1923 г.* **Постоянный Суд Международного Правосудия** указал:

“Находится ли решение данного вопроса целиком во внутренней юрисдикции государств – является относительным; оно зависит от развития международных отношений”.

По существу, Постоянный Суд заявил, что вопросы гражданства, в принципе, относятся к внутренней юрисдикции Государства, тем не менее, Государства должны соблюдать принятые ими обязательства по отношению к другим Государствам, которые устанавливаются международным правом.

Эта позиция была подтверждена семь лет спустя в **Гаагской конвенции о некоторых вопросах, относящихся к конфликту между национальными законами**. Ряд Государств высказали свое мнение относительно Консультативного заключения Постоянной палаты 1923 г. в процессе подготовки Гаагской конвенции о гражданстве 1930 г. Большинство Государств сочли *Консультативное заключение* ограничением применимости решений Государства в вопросах гражданства за пределами этого Государства, в особенности в тех случаях, когда эти решения вступают в конфликт с решениями по вопросам гражданства, принимаемыми другими Государствами.

Гагская конвенция 1930 г., принятая под эгидой Ассамблеи Лиги наций, была первой попыткой международного сообщества обеспечить наличие гражданства для всех. В Статье 1 Конвенции говорится:

“Каждое Государство само определяет с помощью собственного закона, кто является его гражданами. Этот закон признается другими государствами в той мере, в какой он соответствует международным конвенциям, международному обычаю и общим принципам права, признанным в отношении гражданства”.

Другими словами, концепция, на основе которой Государство реализует свое право определять, кто является его гражданами, должна соответствовать положениям международного права. В течение всего XX века эти положения развивались в направлении доминирования прав человека над суверенитетом Государства.

Статья 15 **Всемирной декларации прав человека** 1948 г. устанавливает:

“Каждый человек имеет право на гражданство. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство”.

Это право основывается на существовании **подлинной и эффективной связи** между индивидуумом и Государством. Первым случаем признания этой связи в качестве основы для гражданства было дело Ноттебома (Nottebohm Case), рассмотренное **Международным судом** в 1955 г. В решении по этому делу Суд указал:

“В соответствии с практикой государств, решением арбитражных и судебных органов и мнением специалистов, гражданство является юридическим по своей сущности связующим звеном, в основе которого лежит социальная принадлежность, подлинная связь с существованием, интересом и чувствами, совместно с наличием взаимных прав и обязанностей”.

Подлинная и эффективная связь, проявляющаяся в факте рождения, проживания и/или происхождения, сейчас закреплена в положениях законодательства о гражданстве большинства Государств, равно как в недавно принятых международных документах, относящихся к вопросам гражданства, таких как Европейская конвенция 1997 года о гражданстве.

Гражданство также определяется Межамериканским судом по правам человека как

“политическая и правовая связь, существующая между индивидуумом и данным Государством и связывающая индивидуума с Государством отношениями лояльности и верности, предоставляя ему при этом право на дипломатическую защиту со стороны Государства”
(Кастильо-Петруцци и др. против Перу, Решение, вынесенное в мае 1999 г., МСПЧ [сер. С] № 52 1999 г.)

Как защищаются права беженцев и лиц без гражданства?

Хотя в Статье 15 Всеобщей декларации прав человека говорится, что каждый человек имеет право на гражданство, в ней не указывается конкретное гражданство, на которое он имеет право. Чтобы люди не лишались минимальных прав, связанных с гражданством, международное сообщество заключило два основных договора: Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Конвенцию 1954 года о статусе апатридов.

Существует ли связь между Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и проблемой безгражданства?

После окончания Второй мировой войны самым животрепещущим вопросом, стоявшим перед государствами-членами недавно созданной ООН, были судьбы миллионов людей, которые в результате войны стали беженцами или лицами без гражданства. По решению Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) 1949 г. был создан специальный комитет, в задачи которого входила разработка Конвенции о статусе беженцев и лиц без гражданства и рассмотрение предложений по ликвидации безгражданства.

В результате проведенной работы члены Комитета разработали проект Конвенции о статусе беженцев и Протокол к предлагаемой Конвенции, который был посвящен лицам без гражданства. Комитет не рассмотрел в полном объеме пути ликвидации безгражданства, в основном, поскольку предполагалось, что этим вопросом будет заниматься недавно созданная Комиссия международного права.

Исторически как беженцы, так и лица без гражданства получали защиту и помощь от международных организаций, занимавшихся беженцами, которые были родственниками УВКБ ООН. Проект Протокола по безгражданству должен был отразить эту связь между беженцами и лицами без гражданства. Однако ввиду острых потребностей беженцев и запланированного роспуска Международной организации по делам беженцев времени для детального анализа ситуации с апатридами на состоявшейся в 1951 г. Конференции полномочных представителей, где должны были рассматриваться оба круга вопросов, было недостаточно. Поэтому в 1951 г. на Конференции была принята **Конвенция о статусе беженцев**, а принятие Протокола по вопросам лиц без гражданства было отложено на более поздний срок.

Согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев, беженцы без гражданства получают защиту как беженцы, поскольку произвольный отказ в гражданстве в силу расовых, религиозных или национальных причин, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов является указанием на необходимость признания соответствующего лица беженцем.

Что предусматривает Конвенция 1954 года о статусе апатридов?

Протокол по лицам без гражданства, который разрабатывался как приложение к Конвенции 1951 года о статусе беженцев., стал отдельной конвенцией в 1954 г. **Конвенция 1954 г. является основным международным инструментом, предназначенным для регулирования и улучшения статуса лиц без гражданства и обеспечения лицам без гражданства основных свобод и прав без дискриминации.** (См. Приложение 1 к перечню Государств, присоединившихся к Конвенции).

Положения этой Конвенции во многом сходны с положениями Конвенции 1951 года о статусе беженцев. **Присоединение к Конвенции не заменяет собой предоставление гражданства тем, кто родился и продолжительное время живет на территории Государства.** Вне зависимости от широты прав, которыми наделяется лицо без гражданства, они не являются эквивалентом получения гражданства.

Конвенция 1954 г. содержит четкое юридическое определение лица без гражданства: *“лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо Государством в силу его закона”* (понятие лица без гражданства *de jure*).

Кто является гражданином? Кто является лицом без гражданства?

*Статус гражданина в силу закона означает, что данное лицо автоматически считается гражданином в силу условий, сформулированных в действующих правовых документах Государства, относящихся к вопросам гражданства, или что гражданство было предоставлено данному лицу на основе решения, принятого соответствующими органами. Такими документами могут быть Конституция, указ президента или акт о предоставлении гражданства. Большинство людей считаются гражданами в силу действия законов только одного Государства – как правило, законов Государства, в котором данный индивидуум родился (*jus soli*), или законов Государства, гражданами которого были его родители в момент рождения данного лица (*jus sanguinis*).*

В тех случаях, когда административная процедура предоставляет властям свободу действий при предоставлении гражданства, соискатель гражданства не может считаться гражданином до завершения рассмотрения его ходатайства и его утверждения и предоставления ему гражданства данного Государства в соответствии с законом. Лица, которые должны подавать ходатайства о предоставлении гражданства, и те, кто по закону вправе подавать такое ходатайство, но которым было отказано в предоставлении гражданства, не являются гражданами государства в силу закона.

Лица, не получившие гражданства автоматически или на основании индивидуального решения в соответствии с законами Государства, считаются **лицами без гражданства de jure** – эти лица не имеют гражданства со ссылкой на соответствующий закон.

При отсутствии свидетельств об обратном, человек считается имеющим гражданство. Однако иногда Государства, с которыми индивидуум имеет подлинную связь, не могут прийти к решению, какое из них должно предоставить ему гражданство. Такое лицо не может продемонстрировать, что *de jure* оно не имеет гражданства, однако у него нет гражданства, и оно не пользуется защитой Государства. Такие лица считаются **лицами без гражданства de facto**.

Хотя разработчики Конвенции осознавали необходимость разделения лиц, не имеющих гражданства *de jure* (лиц, не получивших гражданства автоматически или на основе индивидуального решения в соответствии с законами одного из Государств), и лицами, не имеющими гражданства *de facto* (лицами, которые не могут установить свою национальность), они отметили сходство их положения. В Заключительном положении Конвенции рассматривается вопрос о лицах, не имеющих гражданства *de facto*, и дается не обязательная для исполнения рекомендация о том:

“чтобы каждое из Государств-участников в случае признания действительными причин, по которым определенное лицо отказывается от защиты Государства, гражданином которого оно является, благожелательно рассмотрело возможность такого отношения к данному лицу, которое настоящая Конвенция предусматривает по отношению к лицам без гражданства”.

Решение о том, имеет ли определенное лицо право пользоваться благами, предусмотренными Конвенцией, каждое из Государств-участников принимает в установленном им порядке. В случае необходимости представительства/офисы УВКБ ООН или его подразделения в штаб-квартире готовы оказать содействие в разработке и внедрении соответствующих процедур. (В Приложении 4 приведен список представительств УВКБ ООН).

Может ли лицо без гражданства одновременно быть беженцем?

Лица, не имеющие гражданства *de facto*, не включены в определение лиц без гражданства, содержащееся в Конвенции 1954 г. Разработчики Конвенции 1954 г. предполагали, что все лица, не имеющие действующего гражданства - т.е. все лица без гражданства *de facto* - являются беженцами. (Разработчики

Конвенции предполагали, что человек становится лицом без гражданства *de facto* после бегства из страны, гражданином которой он являлся, в силу преследований со стороны Государства, и что преследования были связаны с отсутствием действительного гражданства.) В силу этого допущения лица без гражданства *de facto* получают международную помощь в соответствии с положениями Конвенции 1951 года о статусе беженцев.

Однако безгражданство *de jure* или *de facto* не обязательно означает преследование (“обоснованные опасения преследования” являются важнейшим моментом в определении беженца согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев). Однако с течением времени стало ясно, что существуют лица без гражданства *de facto*, которые не получают гражданства в стране своего обычного проживания, но которые в то же время не могут быть квалифицированы как беженцы или как лица без гражданства *de jure*. Фактически большинство лиц без гражданства, получающих помощь от УВКБ ООН, вне зависимости от того, являются ли они лицами без гражданства *de jure* или *de facto*, не являются беженцами и не просят о предоставлении им убежища.

Что предусматривает Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства?

В августе 1950 г. ЭКОСОС в своей резолюции поручил Комиссии международного права (КМП) разработку проекта международной конвенции или конвенций о ликвидации безгражданства. КМП разработал два проекта конвенций, оба из которых были посвящены проблеме безгражданства, возникающего в результате коллизии законов. В одной конвенции, посвященной *ликвидации* безгражданства в будущем, содержались положения, идущие гораздо дальше положений, содержащихся в проекте второй конвенции, которая предусматривала *сокращение* безгражданства в будущем. Участники конференции, созванной для рассмотрения этого вопроса, пришли к заключению, что первый проект является слишком радикальным, и решили продолжить работу над проектом Конвенции о сокращении безгражданства. Результатом этой работы стала **Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства**. (В Приложении 2 приведен список Государств, присоединившихся к Конвенции 1961 г.)

Положения Конвенции направлены на предотвращение возникновения безгражданства при рождении, однако они не исключают возможности лишения гражданства при определенных обстоятельствах или ретроактивного предоставления гражданства всем лицам, которые в настоящее время не имеют гражданства. Конвенция также предусматривала создание органа, в который лицо, подпадающее под действие Конвенции, могло бы обратиться с просьбой о рассмотрении его дела и оказании ему содействия при подаче заявления соот-

ветствующим властям. Позднее Генеральная Ассамблея ООН предложила УВКБ ООН играть роль этого органа.

КМП и Государства-участники приняли решение о необходимости оказания международной помощи апатридам, поскольку в том случае, если индивидууму отказано в гражданстве определенного Государства, у него нет ни достаточных финансовых средств, ни опыта и квалификации, необходимых для подачи заявления о предоставлении гражданства властям соответствующего Государства. Вряд ли можно ожидать, чтобы другое Государство действовало в интересах такого лица. Представительство со стороны международной организации также позволяет избежать вопроса о том, является ли индивидуум субъектом международного права. Кроме того, организация, занимающаяся подобной деятельностью, в конечном счете накапливает опыт в этих вопросах, которые будет полезен не только с точки зрения предоставления рекомендаций заинтересованным лицам, но и для разработки путей получения гражданства со всеми правовыми последствиями и сокращения безгражданства в целом.

В целях сокращения безгражданства Конвенция 1961 г. требует от Государств, подписавших ее, принятия национального законодательства, которое отражало бы установленные стандарты в вопросах получения или потери гражданства. В случае возникновения разногласий между Государствами, подписавшими Конвенцию, относительно ее толкования или применения и невозможности разрешения их иными способами, по просьбе одной из сторон дело может быть передано на рассмотрение в Международный суд.

Заключительное положение Конвенции содержит рекомендацию, во многом схожую с рекомендацией Заключительного положения Конвенции 1954 г., которое побуждает Государства, ее подписавшие, в тех случаях, когда это возможно, распространять положения Конвенции на лиц без гражданства *de facto*.

Однажды я стоял между двух границ и не мог попасть ни в одну из стран. Это был самый незабываемый момент в моей жизни! Я не мог попасть в страну, где я находился, и я не мог попасть в страну, где я родился, вырос и жил! К какой из них я принадлежал? Я до сих пор не могу забыть то непередаваемое чувство потерянности, которое я испытал в аэропорту.

Чен, ранее лицо без гражданства

Как законодательство о правах человека обеспечивает право на гражданство?

Право на гражданство рассматривается в ряде других международных правовых документов. **Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины** воспроизводит положения Всеобщей декларации прав человека, предусматривающие право на гражданство и право не быть лишенным гражданства. Она также призы-

вает к “всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех без дискриминации по половому признаку”. Первые три статьи Конвенции содержат конкретные положения относительно гражданства жены:

Статья 1 устанавливает, что *“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 2 устанавливает, что *“ни добровольное приобретение кем-либо из его граждан гражданства какого-либо другого Государства, ни отказ кого-либо из его граждан от гражданства не будут препятствовать сохранению своего гражданства женой этого гражданина”*.

Статья 3, разделенная на две части, устанавливает, что *“иностранка, состоящая замужем за кем-либо из его граждан [Договаривающегося Государства], может приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа в специальном упрощенном порядке натурализации”* и что *“дарование такого гражданства может быть объектом ограничений, устанавливаемых в интересах государственной безопасности или публичного порядка”*. Она также предусматривает, что Договаривающееся Государство не должно трактовать Конвенцию как *“затрагивающую какие-либо законодательства или судебную практику, согласно которым иностранка, состоящая в браке за кем-либо из его граждан, может по праву приобрести, по своей просьбе, гражданство своего мужа”*.

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. обязывает Государства *“обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения”*, в частности, в области ряда основных прав человека, включая право на гражданство (Статья 5).

В статье 24 **Международного пакта о гражданских и политических правах** 1966 г. говорится:

“Каждый ребенок без всякой дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, национального или социального происхождения, имущественного положения или рождения имеет право на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны его семьи, общества и государства”.

“Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после его рождения и должен иметь имя”.

“Каждый ребенок имеет право на приобретение гражданства”.

В статье 26 Пакта также утверждается: *“Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства”*.

Статья 9 Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г. устанавливает:

“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”.

“Государства-участники предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей”.

Конвенция о правах ребенка 1989 г., ратифицированная почти всеми Государствами, содержит две важных статьи, относящихся к гражданству:

Статья 2 предусматривает, что *“Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, находящимся в пределах их юрисдикции, без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств”*.

Статья 7 устанавливает, что *“Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу”*. Эта статья, кроме того, устанавливает, что *“Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством и выполнение их обязательств согласно соответствующим международным документам в этой области, в частности, в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства”*.

“Я живу в лагере с 1971 года и надеюсь в скором времени уехать отсюда с моими детьми. Я хочу иметь права, которыми пользуются граждане Бангладеш. Мы не можем вести здесь достойную жизнь: мои дети не могут как следует расти в лагере, они не получают образования, а если у них не будет образования, в будущем они могут рассчитывать только на низкооплачиваемую работу”.

Сьедаха, женщина без гражданства,
проживающая в Бангладеш

Существуют ли региональные договоры, в которых рассматривается право на гражданство?

Региональные документы закрепляют правовую базу права на гражданство. Статья 20 **Американской конвенции по правам человека** (1969) предусматривает следующее:

“Каждый имеет право на гражданство. Каждый имеет право на гражданство того Государства, на территории которого он родился, если он не имеет прав на какое-либо иное гражданство. Никто не должен произвольным образом лишаться гражданства или права изменить его”.

Эти положения были впоследствии подтверждены судебной практикой Межамериканского суда. Подтвердив, что условия предоставления гражданства остаются во внутренней юрисдикции Государства, Суд также установил следующее:

“Несмотря на то, что предоставление и признание гражданства традиционно считаются вопросами, решаемыми каждым Государством самостоятельно, современное развитие показывает, что международное право накладывает определенные ограничения на широту полномочий Государства в этой области, а способ регулирования Государством вопросов, относящихся к гражданству, сейчас уже не может считаться относящимся исключительно к его юрисдикции”. (Межамериканский суд по правам человека, Консультативное заключение *“Поправки к положениям о натурализации в Конституции Коста-Рики”*, пп. 32-34; текст в 5 HRLJ 1984.)

Другими словами, Государства должны принимать во внимание международный отклик на свое внутреннее законодательство в вопросах гражданства, в частности, на те его положения, применение которых может привести к безгражданству.

В 1963 г. была принята европейская **Конвенция о сокращении числа случаев множественного гражданства и обязательств в отношении военной службы в случае множественного гражданства**. Эта конвенция основана на концепции, разделявшейся в то время многим западноевропейскими странами, согласно ко-

торой наличие у человека нескольких гражданств является нежелательным и, в силу этого, таких ситуаций следует избегать. Поскольку Конвенция 1963 г. ограничивается только вопросами множественного гражданства, в 1977 г. и в 1993 г. она была дополнена двумя Протоколами, охватывающими смежные вопросы, которые отражали изменения в концепциях и практике в области гражданства. Например, Второй протокол к Конвенции позволяет иметь несколько гражданств мигрантам второго поколения и супругам в смешанных браках, а также их детям.

В 1997 г. была принята **Европейская конвенция о гражданстве** – еще один региональный документ, разработанный Советом Европы. Он возник из понимания необходимости в создании единого текста, который объединял бы все достижения во внутреннем законодательстве и международном праве в вопросах гражданства, которые имели место после того, как в Гагской конвенции 1930 г. был рассмотрен вопрос коллизии законов о гражданстве. Эта Конвенция не вносит изменений в Конвенцию 1963 г., она также согласуется и с цитирувавшейся выше более ранней Конвенцией. По существу, Конвенция 1997 г. позволяет иметь несколько гражданств супругам, имеющим различные гражданства, и их детям. Кроме того, в Конвенции рассматриваются вопросы получения, сохранения, утраты и восстановления гражданства, процессуальных прав, гражданства в контексте правопреемства Государств, обязательств в отношении военной службы и вопросы предотвращения безгражданства. В отношении определения лица без гражданства в Конвенции делается ссылка на Конвенцию 1954 года о статусе апатридов, то есть, положения Европейской конвенции о гражданстве распространяются только на лиц без гражданства *de jure*.

Недавний опыт Европы в отношении правопреемства государств привел к признанию того факта, что большое количество людей рискуют стать лицами без гражданства, поскольку могут утратить свое гражданство до того, как приобретут новое. Стремясь избежать возникновения безгражданства в связи с правопреемством государств, которое может иметь место в результате передачи территории от одного Государства другому, объединения Государств, распада Государства или отделения части или частей территории, европейские Государства разработали проект Протокола к Европейской конвенции о гражданстве, в котором рассматривается именно эта проблема. Конкретизируя общие принципы Конвенции, касающиеся гражданства, **Проект Протокола о предотвращении возникновения безгражданства в связи с правопреемством Государств** содержит конкретные правила в отношении гражданства в случаях правопреемства Государств. В Статье 21 Протокола даются практические рекомендации по таким вопросам, как обязанности государств-преемников и государств-предшественников, правила доказывания, предотвращение возникновения безгражданства при рождении и облегчение процедуры приобретения гражданства лицами без гражданства. Предполагается, что Протокол будет принят в начале 2006 г.

В 1999 г. Организация африканского единства (ныне Африканский Союз) приняла **Африканскую хартию прав и благосостояния ребенка**. Хартия, разработанная по подобию Конвенции о правах ребенка, разделяет некоторые основные

принципы этого более раннего договора, включая недопущение дискриминации и приоритет интересов ребенка. В статье 6 Хартии, посвященной, в основном, вопросам имени и гражданства, декларируется следующее:

- Каждый ребенок с момента рождения имеет право на имя;
- Каждый ребенок должен быть зарегистрирован немедленно после рождения;
- Каждый ребенок имеет право на получение гражданства;
- Государства-участники Хартии должны обеспечить, чтобы в их конституционном законодательстве признавались принципы, в соответствии с которыми ребенок получает гражданство Государства, на территории которого он родился, если на момент рождения ребенка ему не было предоставлено гражданство иного Государства в соответствии с его законами.

Определение лиц без гражданства и их защита

Несмотря на усилия по сокращению числа случаев безгражданства на основе национального законодательства по гражданству и реализации Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства и других международных документов, согласно оценкам УВКБ ООН сейчас во всем мире миллионы людей являются апатридами. **Конвенция 1954 года о статусе апатридов**, принятая в ООН, дает определение лица без гражданства, способствует установлению правовой идентификации таких лиц и требует обеспечения лицам без гражданства основных прав и свобод без какой бы то ни было дискриминации.

“Мы не можем получить нормальную работу, мы не можем передвигаться по стране, мы – как корабли без порта. Доступ к системам образования и здравоохранения – тоже проблема. Я не мог окончить школу или поступить в колледж. Я могу ходить к врачам только в частных больницах, государственные больницы для меня закрыты”.

Абдулла, бедуин без гражданства,
проживающий в Арабских Эмиратах

Кто считается лицом без гражданства?

Конвенция 1954 г. определяет в качестве лица без гражданства такое “лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо Государством в силу закона” (Статья 1). Это определение является чисто юридическим. В нем не содержится никаких упоминаний относительно качества гражданства, способа, каким гражданство было получено, или доступа к гражданству. Определение просто отсылает к действию закона, согласно которому законодательство Государства по вопросам гражданства определяет *ex lege*, или автоматически, кто является гражданином.

С учетом этого определения человек, для того, чтобы его квалифицировали как **“лицо без гражданства”**, должен доказать обратное – что он не имеет юридических связей с любой соответствующей страной.

Для подтверждения факта безгражданства Государство должно рассмотреть соответствующее законодательство по гражданству тех Государств, с которыми данное лицо было ранее связано (через рождение, предыдущее место обычного жительства, Государство (Государства), гражданами которого (которых) являются его супруг (супруга) или дети, Государство (Государства), гражданами которого (которых) являются его родители или дедушка с бабушкой), проконсультироваться с этими Государствами и, в случае, необходимости, запросить необходимые

документальные подтверждения. Государства должны требовать от соответствующего лица всестороннего сотрудничества в поиске требуемых фактов и информации. На основании запроса УВКБ ООН может способствовать проведению консультаций между Государствами и может предоставить техническую информацию по соответствующему законодательству и его применению в различных Государствах.

Документы от ответственных органов Государства, подтверждающие, что соответствующее лицо не является гражданином этого Государства, обычно считаются надежной формой подтверждения безгражданства. Однако такие подтверждения не всегда можно получить. Соответствующие органы страны происхождения или страны предыдущего обычного проживания могут отказать в выдаче заверенных документов, подтверждающих, что соответствующее лицо не является гражданином этого Государства, или просто не отвечать на запросы. Некоторые органы не считают себя обязанными указывать, какие лица не имеют правовых связей с их страной. Таким образом, можно предположить, что если Государство отказывается подтвердить, что данное лицо является его гражданином, отказ сам по себе уже является формой подтверждения, поскольку Государства, как правило, предоставляют дипломатическую защиту своим гражданам.

Может ли индивидум быть исключен из действия Конвенции 1954 г.?

В преамбуле Конвенции 1954 г. говорится, что беженцы без гражданства подпадают под действие Конвенции 1951 года о статусе беженцев и поэтому на них не распространяется Конвенция 1954 г.

Помимо определения лица без гражданства в Статье 1 Конвенции 1954 г. дается определение лиц, к которым, несмотря на их соответствие определению (т.е. несмотря на факт отсутствия у них гражданства), тем не менее, Конвенция не применяется по определенным причинам или в силу того, что они не нуждаются в такой защите, поскольку уже пользуются возможностями определенных правовых схем или международной помощью, или в силу того, что они не имеют права на международную защиту вследствие их уголовных деяний. К такой категории относятся:

- *“лица, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений ООН, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев”.*

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ является в настоящее время единственным учреждением ООН, подпадающим под действие этого положения.

- *“лица, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны”.*

Это означает, что если лицу без гражданства было обеспечено легальное проживание в Государстве и ему были предоставлены права в большем объеме, чем те, что предусмотрены Конвенцией 1954 г., в частности, полные экономические и социальные права, эквивалентные тем, которыми пользуются граждане этого Государства, и оно защищено от депортации и высылки, нет необходимости в применении положений Конвенции к данному лицу, хотя фактически оно является лицом без гражданства.

- *“лица, которые совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества, в определении, данном этим деяниям в международных актах;*

лица, которые совершили тяжкое преступление неополитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну, или

лица, виновные в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций”.

Когда индивидуум перестает считаться лицом без гражданства?

Ситуация безгражданства заканчивается, когда соответствующее лицо приобретает гражданство.

Законодательство по гражданству, принятое в декабре 2003 г. в Эфиопии и в ноябре 2004 г. в Демократической Республике Конго, может окончательно положить конец двум затянувшимся ситуациям, в результате которых большое число людей осталось без гражданства. Эфиопское законодательство позволяет многим лицам, живущим в Эфиопии, повторно получить эфиопское гражданство, а новое законодательство ДРК помогает определить совокупность граждан страны.

Каков порядок определения лица без гражданства?

Хотя Конвенция 1954 г. дает определение апатридов, она не устанавливает порядок определения лица без гражданства. Поэтому в интересах как Государств, так и лиц, к которым может применяться Конвенция, принятие Государствами законодательства, которое устанавливало бы порядок определения лиц без гражданства. Такое законодательство должно также устанавливать, кем принимается

решение по этому вопросу и каковы последствия определения индивидуума как лица без гражданства.

Некоторые Государства приняли законодательство, устанавливающее конкретные государственные органы, которые рассматривают заявления о безгражданстве и принимают по ним решение, как, например, организации, занимающиеся предоставлением убежища, беженцами и лицами без гражданства или Министерство внутренних дел. Другие Государства, которые не имеют специального законодательства, устанавливающего порядок признания безгражданства, создали административные или судебные органы, занимающиеся проверкой отсутствия гражданства у обращающихся к ним лиц. Однако гораздо больше Государств не имеют специальной разработанной для этих вопросов процедуры. Во многих случаях вопрос безгражданства возникает при определении статуса беженца. При этом лица без гражданства могут "рассматриваться" в рамках этой системы, что включает оказание им гуманитарной или дополнительной защиты. По существу, лица без гражданства могут оказаться в ситуации, когда они вынуждены направлять свои заявления по каналам предоставления убежища, поскольку для них не существует никаких иных механизмов.

В некоторых странах отсутствует специальный порядок признания лиц без гражданства, однако эта проблема может возникнуть при обращении за выдачей вида на жительство или проездного документа или в том случае, когда им отказано в предоставлении убежища и подается заявление для получения разрешения на пребывание в стране убежища по иным основаниям.

Во Франции процедура признания статуса безгражданства проводится французским Управлением по защите беженцев и лиц без гражданства (OFPRA), которое уполномочено предоставлять правовую и административную защиту лицам без гражданства. Заявители должны обращаться непосредственно в OFPRA.

В Испании Закон об иностранцах предусматривает определение статуса безгражданства Министерством внутренних дел на основе процедуры, устанавливаемой королевским декретом. Заявители могут обращаться в полицейский участок или в Управление по вопросам предоставления убежища и беженцев (OAR). По завершении проверки OAR проводит установленную процедуру и затем передает свое обоснованное заключение в Министерство внутренних дел.

В Италии в 1993 году в рамках реализации указа о внесении поправок к закону о гражданстве, принятому годом ранее, Министерство внутренних дел получило полномочия для определения статуса безгражданства.

При отсутствии установленного порядка определения лиц без гражданства невозможно установить количество случаев, когда отсутствие гражданства не было установлено, и в силу этого невозможно точно определить масштаб проблемы.

Какие свидетельства для этого требуются?

Как правило, заявитель должен представить документ из посольства или консульства его “страны происхождения” – страны, где он родился или где ему ранее был выдан документ для пересечения границы – с подтверждением того, что данное лицо не является гражданином указанной страны. Как отмечалось выше, это не всегда возможно. При отсутствии полного комплекта документов некоторые Государства могут принимать другие виды свидетельств, такие как анализ соответствующих законов о гражданстве или заявления, сделанные свидетелями или иными третьими сторонами. Поиск информации может потребовать совместных усилий различных государственных ведомств, а также различных Государств.

На момент подготовки настоящего документа не существует согласованного между Государствами подхода к определению лиц без гражданства. Поскольку критерии доказательств, устанавливающих факт безгражданства, могут отличаться в различных Государствах, индивидуум, признанный лицом без гражданства в одной стране, может не быть признанным апатридом в другой стране.

В 2005 г. УВКБ ООН опубликовало *Доклад о реализации Конвенции 1954 г. странами-членами Европейского Союза*. В нем сообщалось, что большинство стран ЕС еще не создали конкретных механизмов для определения апатридов и их признания лицами без гражданства; вместо этого обычно используется процедура, связанная с предоставлением убежища. Вследствие этого в Европейском Союзе невозможно определить масштаб проблемы безгражданства. Однако в процессе подготовки доклада УВКБ ООН выявило полезный опыт применения Конвенции на национальном уровне, который мог бы использоваться для согласования процедур идентификации и признания в странах, входящих в Европейский Союз, и служить руководством для Государств, ратифицировавших Конвенцию 1954 г.

Кто принимает решение о признании индивидуума лицом без гражданства?

Для определения апатридов должны назначаться квалифицированные сотрудники, специализирующиеся в вопросах безгражданства, которые могут беспристрастно и объективно оценить заявление и материалы, представленные для подтверждения содержащихся в нем фактов. Наличие центрального органа, отвечающего за определение факта безгражданства, позволит свести к минимуму риск несогласованности в решениях, принимать эффективные меры для получения и распространения информации о странах происхождения, а также, в силу

направленности своей деятельности, накапливать опыт в вопросах, связанных с безгражданством. Определение статуса безгражданства требует сбора и анализа информации о законах, регулирующих положениях и практике различных Государств. Даже при отсутствии центрального органа сотрудники, принимающие решение относительно статуса безгражданства, получают пользу от сотрудничества с коллегами из государственных органов и из других Государств, сведущими в вопросах национального законодательства и безгражданства.

Как индивидуумы могут получить доступ к процедуре?

Конвенция 1954 г. не обязывает Государства предоставлять заявителям разрешение на законное пребывание на период рассмотрения их заявлений о признании лицами без гражданства. Однако поскольку индивидуум находится на территории данного Государства, определение статуса его гражданства может быть единственным способом разрешения его ситуации. Если индивидуум был определен как лицо без гражданства, и если отсутствует возможность вернуть его в страну, где он обычно проживал ранее, или если такой страны не существует, тогда единственным решением может оказаться допуск его на территорию данного Государства и выдача того или иного разрешения на его законное пребывание в нем.

Если индивидуум подал заявление о признании его лицом без гражданства или если власти предпринимают шаги для определения того, является ли данный индивидуум апатридом, до завершения процесса может возникнуть необходимость в предоставлении ему разрешения на временное пребывание в стране. Конвенция не содержит никаких указаний относительно предоставления индивидууму разрешения на законное пребывание в стране на период рассмотрения его заявления о признании лицом без гражданства. Практика реализации подобных процедур зависит от конкретного Государства.

Согласно принципу **надлежащей правовой процедуры** заявителю должны быть представлены определенные гарантии, включая:

- право на индивидуальное рассмотрение заявления, в котором может принимать участие заявитель;
- право на объективное рассмотрение заявления;
- определенный срок процедуры рассмотрения заявления;
- доступ к информации о процедуре на языке, понятном заявителю;
- услуги юриста и переводчика;
- право на конфиденциальность и защиту информации;
- ознакомление как с самим решением, так и причинами, на основании которых оно было принято, и
- возможность оспорить законность принятого решения.

Для некоторых категорий заявителей, обращающихся с просьбой о признании их лицами без гражданства, в частности, несопровождаемых несовершеннолетних детей, могут возникнуть особые нужды, требующие отдельных процедурных решений. Они могут включать назначение опекуна, представляющего интересы несопровождаемого несовершеннолетнего ребенка в ходе административной процедуры и оказывающего ему содействие в решении возникающих проблем.

Может ли лицо без гражданства, не имеющее разрешения на пребывание в стране, подвергнуться задержанию?

Лица без гражданства, как правило, не должны подвергаться задержанию. У лиц без гражданства часто отсутствуют документы, удостоверяющие личность, такие как национальные удостоверения личности или паспорта, на основе которых их личность может быть установлена. Даже если страна прежнего пребывания установлена, зачастую она не сразу соглашается повторно принять таких лиц. В этой ситуации следует избегать задержания и прибегать к нему только в тех случаях, если оно четко основывается на национальном законодательстве, которое соответствует международному праву в области прав человека. Прежде всего, следует рассмотреть альтернативы задержанию, за исключением случаев, когда имеются четкие указания на то, что альтернативы не применимы к данному лицу.

Апатриды, не имеющие разрешения на пребывание в данной стране, должны подвергаться задержанию только после рассмотрения всех возможных альтернативных вариантов. В случае принятия исключительного решения о задержании власти должны определить, является ли задержание обоснованным и соответствующим поставленным целям. Если задержание будет признано необходимым, оно должно осуществляться недискриминационным образом и только на минимальный период времени. УВКБ ООН может предоставить по запросу необходимые консультации по этому вопросу.

Рабочая группа по вопросам произвольного задержания

Комиссия по правам человека ООН изучает вопрос произвольного задержания, вызывающий обеспокоенность мировой общественности, начиная с 1985 г. Она поручила Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств произвести подробное исследование этой проблемы и предложить рекомендации по сокращению такой практики. Одновременно с этим обеспокоенность о гарантиях, которые должны быть предоставлены всем лицам, лишенным свободы, нашла свое выражение в принятии в декабре 1988 г. Генеральной Ассамблеей ООН Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. В 1990 г. в целях исполнения рекомендаций, приведенных в упоминавшемся выше докладе

Подкомиссии, Комиссия по правам человека создала Рабочую группу по вопросам произвольного задержания. Позднее Рабочая группа разработала следующие принципы, регулирующие задержание и содержание под стражей:

Принцип 1

Лицо, ищущее убежище, или иммигрант, задержанное для допроса на границе или внутри национальной территории в случае нелегального проникновения на нее, должно быть проинформировано, по крайней мере, в устной форме и на языке, понятном этому лицу, о характере и причинах отказа в разрешении на пересечение границы или в разрешении на временное пребывание на территории страны, принимаемого в отношении данного лица.

Принцип 2

Находясь под стражей, лицо, ищущее убежище, или иммигрант, должно иметь возможность связываться с внешним миром, в том числе с использованием телефона, факса или электронной почты, и осуществлять контакты с юристом, представителями консульства и родственниками.

Принцип 3

Лицо, ищущее убежище, или иммигрант, находящееся под стражей, должно без задержки предстать перед судебными или иными властями.

Принцип 4

Лицо, ищущее убежище, или иммигрант, находящееся под стражей, должно расписаться в журнале с пронумерованными и прошитыми страницами, где должны быть указаны его личность, причины задержания и распоряжение компетентного органа, принявшего решение о задержании, а также время помещения под стражу и освобождения из-под нее, или к данному лицу должны быть применены иные способы, обеспечивающие процедурные гарантии в отношении данного лица.

Принцип 5

Лицо, ищущее убежище, или иммигрант, помещенное в место содержания под стражей, должно быть проинформировано о действующих в нем внутренних правилах и там, где это применимо, о дисциплинарных мерах за их нарушение, а также о возможности лишения общения с внешним миром, и о гарантиях, сопровождающих эту меру.

Принцип 6

Решение должно приниматься представителем власти, обладающим должными полномочиями, и должно основываться на критериях законности, установленных законом.

Принцип 7

Максимальный период содержания под стражей должен устанавливаться законом, и пребывание под стражей ни при каких обстоятельствах не должно быть бессрочным или чрезмерно долгим.

Принцип 8

Решение о заключении под стражу должно отдаваться в письменном виде на языке, понятном лицу, ищущему убежище, или иммигранту, с обоснованием принимаемой меры; в нем должны содержаться условия, при которых лицо, ищущее убежище, или иммигрант, будет иметь возможность обратиться за защитой в судебную инстанцию, которая должна безотлагательно вынести решение о законности принятой меры и в соответствующем случае вынести решение об освобождении данного лица.

Принцип 9

Местом содержания под стражей должно быть государственное учреждение, специально предназначенное для этой цели; в тех случаях, когда в силу практических соображений это невозможно, лицо, ищущее убежище, или иммигрант, должно содержаться в помещении отдельно от лиц, содержащихся в заключении за деяния уголовного характера.

Принцип 10

Представителям Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международного Комитета Красного Креста (МККК) и, в соответствующих случаях, должным образом уполномоченных неправительственных организаций должен обеспечиваться доступ в места содержания под стражей.

Каковы права и обязанности индивидуумов, признанных лицами без гражданства?

Существуют основные права человека, распространяющиеся на всех людей вне зависимости от их статуса и характера пребывания в конкретной стране. К ним относятся, например, запрет на применение пыток и принцип недопущения дискриминации. По существу, Конвенция 1954 г. подтверждает применение этих положений к лицам без гражданства “без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения” (Статья 3).

Лицо без гражданства обязано соблюдать законы и правила страны, в которой оно находится (Статья 2). Предполагая выполнение этого требования, Статья 7 (1) Конвенции устанавливает базисный уровень защиты, которая должна обеспечиваться лицу без гражданства. В ней предусматривается, что за исключением тех случаев, когда Конвенция явно устанавливает более благоприятное отношение, «Договаривающееся государство будет предоставлять им положение, которым вообще пользуются иностранцы».

В отношении большинства прав, указанных в Конвенции 1954 г., апатриды должны иметь *по меньшей мере* такой же доступ к правам и льготам, который гарантирован иностранцам, в частности, в отношении оплачиваемой работы (Статьи 17, 18 и 19), государственного образования (Статья 22), жилья (Статья 21) и свободы передвижения (Статья 26). В части прочих конкретных прав Государствам-участникам рекомендуется обеспечить лицам без гражданства, законно проживающим на их территории, стандарты обращения, сравнимые с теми, что обеспечиваются их гражданам, в частности, в отношении свободы вероисповедания (Статья 4), авторских и промышленных прав (Статья 14), права обращения в суд (Статья 16), правительственной помощи (Статья 23) и трудового законодательства и социального обеспечения (Статья 24).

Имеют ли лица, признанные апатридами, право на получение удостоверения личности и проездных документов?

Конвенция предусматривает выдачу Государствами-участниками удостоверений личности всем лицам без гражданства, находящимся на ее территории, которые не имеют действительного проездного документа. Согласно Статье 28 Государства-участники должны выдавать проездные документы лицам без гражданства, законно проживающим на их территории, если иное не требуется по причинам национальной безопасности и общественного порядка.

Выдача такого документа не означает предоставления гражданства, не изменяет статус индивидуума и не предоставляет права на дипломатическую защиту.

Во второй части Статьи 28 Государствам предлагается выдавать проездные документы всем лицам без гражданства, находящимся на их территории, даже если они не являются законными жителями. Государствам предлагается рассмотреть вопрос о выдаче проездного документа согласно Конвенции тем лицам без гражданства, которые находятся на их территории и которые не могут получить проездной документ от стран своего законного проживания. Это положение является особенно важным, поскольку у многих лиц без гражданства может не быть страны законного проживания. Проездные документы, с одной стороны, способствуют идентификации лиц без гражданства, а с другой стороны позволяют им добиться права въехать на территорию соответствующего Государства.

Проездные документы особенно важны лицам без гражданства для облегчения поездок в другие страны с целью учебы, поиска работы, лечения или переселения. В соответствии с Приложением к Конвенции каждое Договаривающееся

государство соглашается признавать действительными проездные документы, выданные другими Государствами. УВКБ ООН может предоставить технические рекомендации относительно выдачи документов такого типа.

Может ли Государство выслать индивидуума, признанного лицом без гражданства?

В соответствии с положениями Конвенции лица без гражданства, законно пребывающие в стране, не высылаются из нее за исключением случаев, когда это требуется по соображениям национальной безопасности и общественного порядка. Высылка должна осуществляться на основе соответствующей правовой процедуры за исключением случаев, когда иное требуется по соображениям национальной безопасности. В силу этого должны реализовываться процедурные гарантии, позволяющие лицу без гражданства отвечать на обвинения и представлять соответствующие доказательства, пользоваться услугами адвоката и иметь право на апелляцию.

В заключительном положении Конвенции указывается, что невысылка (*non-refoulement*) является общепризнанным принципом. Невысылка, принцип невозврата лица на территорию, где для него существует риск преследования, явно подтверждается и интерпретируется положениями нескольких международных договоров, включая Статью 33 Конвенции ООН о статусе беженцев, Статью 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, и Статью 7 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также нескольких региональных документов по правам человека.

Поскольку запрет на высылку считается признанным принципом международного права, разработчики Конвенции посчитали излишним воспроизводить его в статьях Конвенции, регулирующих статус лиц без гражданства *de jure*.

В случае принятия окончательного решения о высылке Конвенция предлагает Государствам предоставить соответствующему лицу определенный срок, достаточный для получения разрешения на въезд в другую страну.

Какая процедура натурализации должна быть доступна для тех, кто признан лицами без гражданства?

Государства-участники Конвенции просят в максимально возможной степени облегчить ассимиляцию и натурализацию лиц без гражданства. (В данном случае слово "ассимиляция" означает не потерю конкретной идентификации соответствующими лицами, а их интеграцию в экономическую, социальную и культурную жизнь страны). В частности, их просят приложить все усилия для ускорения процесса натурализации, включая, там, где это возможно, сокращение размеров сборов и расходов.

После того как Тимор-Лесте (Восточный Тимор) объявил о своей независимости от Индонезии, всем выходцам из Восточного Тимора, проживающим в Индонезии, было предложено по их собственному выбору сохранить индонезийское гражданство или приобрести гражданство Тимора-Лесте, при наличии которого они могли оставаться в Индонезии в статусе иностранцев с действующим видом на жительство.

В ряде стран законодательство о гражданстве предусматривает сокращенные сроки законного пребывания в стране для беженцев и лиц без гражданства, обращающихся с просьбой о натурализации.

Эта рекомендация далее разработана в Европейской конвенции о гражданстве 1997 г. (ECN), в которой предлагается, чтобы внутреннее законодательство содержало положения, позволяющее натурализацию иностранцев, обычно и законно проживающих на территории стран, присоединившихся к конвенции. Кроме того, ECN ограничивает минимальный срок проживания, требуемый для подачи заявления о натурализации, не более чем 10 годами. Конвенция также рекомендует Государствам ввести ускоренные процедуры натурализации для лиц без гражданства и лиц, признанных беженцами.

В чем существенное значение заключительного положения Конвенции?

Заключительное положение рекомендует всем Договаривающимся государствам, в том случае если они признают существенными причины, по которым лицо отказывается от защиты со стороны Государства, гражданином которого он является, с пониманием отнестись к возможности предоставления таким лицам обращения, такого же, как Конвенция предполагает в отношении апатридов. Эта рекомендация была включена в интересах лиц без гражданства *de facto*, которые формально все еще имеют гражданство, однако не пользуются преимуществами, обычно связываемыми с гражданством и, в первую очередь, защитой со стороны Государства.

Каковы наилучшие способы защиты лиц без гражданства?

Наиболее эффективным способом защиты лиц без гражданства является разработка законодательства, которое в первую очередь делает невозможной ситуацию безгражданства (см. Главу 3, где подробно обсуждается Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. и связанные с ней меры, которые Государства могут принять для сокращения или полной ликвидации безгражданства).

Однако до тех пор, пока проблема безгражданства не будет искоренена, индивидуумы, признанные лицами без гражданства, нуждаются в защите. Присоединение к Конвенции 1954 года о статусе апатридов, а также принятие соответствующего законодательства обеспечат соблюдение прав и обязанностей лиц без гражданства.

Как отмечалось выше, Конвенция 1954 г. не изменяет гражданства индивидуума, равно как она не обязывает Государства принимать лиц без гражданства, не являющихся беженцами, на свою территорию. **Применение положений Конвенции 1954 г. не является заменой предоставления гражданства.** Во всех случаях, когда это возможно, Государства должны облегчать ассимиляцию и натурализацию лиц без гражданства, проживающих на их территории, на основе законодательства и практики в вопросах гражданства. Такое решение проблемы известно под названием **местной интеграции.**

В 2005 г. правительства Кыргызстана и Туркменистана предоставили ускоренный доступ к получению гражданства многочисленным беженцам без гражданства из Таджикистана, чтобы они могли начать нормальную жизнь в стране, предоставившей им убежище.

В некоторых исключительных случаях правовой статус лиц без гражданства не может быть упорядочен в стране их проживания. Подходящим решением для таких лиц может быть **переселение** в другую страну. Хотя критерии переселения, применяемые Государствами, обычно не включают ситуацию безгражданства (переселение чаще применяется в отношении беженцев), Исполнительный комитет УВКБ ООН недавно призвал Государства расширить применяемые ими критерии и включить в них лиц без гражданства. В Заключении Исполкома № 95 (2003) говорится:

“(Исполком) рекомендует Государствам сотрудничать с УВКБ ООН в части методов для разрешения случаев безгражданства и рассмотреть возможность выделения мест для переселения в тех случаях, когда ситуация с лицами без гражданства не может быть разрешена в стране их нынешнего пребывания или в иной стране их прежнего обычного местожительства, и остается опасной...”

УВКБ ООН может предоставить рекомендации и содействие Государствам в вопросах интеграции и переселения лиц без гражданства.

Глава 3

Устранение причин безгражданства

Безгражданство может быть результатом многих факторов. Некоторые из основных причин безгражданства и практические шаги, которые могут сделать Государства во избежании подобных ситуаций, в частности, при анализе законов о гражданстве, обсуждаются ниже.

Технические причины

Коллизия законов

Проблемы могут возникнуть в том случае, когда законодательство о гражданстве в одном Государстве противоречит аналогичному законодательству в другом Государстве, в результате чего лицо остается без гражданства обоих Государств. Оба свода законов могут быть разработаны должным образом, однако, проблемы возникают, когда они применяются совместно. Например, Государство А, в котором родился индивидуум, предоставляет гражданство только на основе происхождения (*jus sanguinis*), при этом родители индивидуума являются гражданами Государства В. С другой стороны, Государство В, предоставляет гражданство исключительно на основании места рождения (*jus soli*), однако, индивидуум родился в Государстве А. Таким образом, индивидуум становится лицом без гражданства.

Как избежать этих проблем:

- Как устанавливает Гагская конвенция 1930 г., каждое Государство определяет – в соответствии со своим собственным законодательством – тех, кто является его гражданами. Это законодательство, признаваемое другими государствами, должно соответствовать международным конвенциям, международной практике и общепризнанным правовым принципам, относящимся к сфере гражданства. Таким образом, для разрешения коллизии законов, относящихся к гражданству, Государства должны иметь в своем распоряжении постоянно обновляемое собрание национальных законов и знать принципы их практического применения.
- Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства устанавливает, что гражданство должно предоставляться:
 - при рождении в силу закона для лица, родившегося на территории Государства;

- в силу закона при достижении определенного возраста лицу, родившемуся на территории Государства, на условиях, установленных национальным законодательством;
 - по ходатайству лица, родившегося на территории Государства (ходатайство может подпадать под одно или несколько из перечисленных далее условий: установленный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию, отсутствие судимостей в совершении правонарушения по уголовным обвинениям установленного характера и/или постоянное пребывание индивидуума в состоянии безгражданства);
 - при рождении законнорожденному ребенку, чья мать является гражданкой Государства, в котором родился ребенок;
 - в силу происхождения, если индивидуум не может получить гражданство Договаривающегося государства, на территории которого он родился, в силу возраста или требований к проживанию (при выполнении одного или нескольких из перечисленных далее условий: установленный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию, и/или постоянное пребывание индивидуума в состоянии безгражданства);
 - подкидышам, найденным на территории Договаривающегося государства;
 - при рождении в силу закона лицу, родившемуся на иной территории, если в момент его рождения один из его родителей был гражданином Договаривающегося государства;
 - по ходатайству – в соответствии с требованиями национального законодательства – лицу, родившемуся на иной территории, если в момент его рождения один из его родителей был гражданином Договаривающегося государства (ходатайство может подпадать под одно или несколько из перечисленных далее условий: установленный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию, отсутствие судимостей по преступлениям, связанным с национальной безопасностью, и/или постоянное пребывание индивидуума в состоянии безгражданства).
- Многие Государства при определении изначальной совокупности своих граждан и порядка предоставления гражданства при рождении сочетают в своем законодательстве принципы *jus soli* и *jus sanguinis*. Те Государства, которые не признают двойного гражданства, должны обеспечить, чтобы при достижении определенного возраста индивидуум или его родители имели возможность выбрать одно гражданство.

Коллизия законов, связанных с отказом от гражданства

Законы о гражданстве многих Государств позволяют отказываться от их гражданства без предварительного приобретения другого гражданства или без гарантий его приобретения. Такая ситуация зачастую приводит к безгражданству. Коллизия законов, посвященных этому вопросу, может возникнуть, когда одно Государство не позволяет отказываться от своего гражданства до тех пор, пока индивидуум не приобретет другого гражданства, тогда как другое Государство не предоставляет своего гражданства, пока индивидуум не откажется от своего первоначального гражданства. Иногда от индивидуума требуется, чтобы он отказался от предполагаемого гражданства на другой территории, прежде чем он сможет подать ходатайство о приобретении гражданства в стране проживания, в результате чего индивидуум до приобретения нового гражданства становится лицом без гражданства.

Как избежать этой проблемы:

- В соответствии с Конвенцией 1961 г., утрата гражданства или отказ от него должны быть обусловлены предварительным приобретением или гарантиями приобретения иного гражданства. Исключение может быть сделано в случае натурализовавшихся лиц, которые, будучи информированы о требуемых формальностях и временных рамках, проживают за границей в течение определенного количества лет и не выражают намерения сохранить свое гражданство. В данном случае натурализовавшимся лицом является лицо, получившее гражданство на основе ходатайства соответствующему Договаривающему государству, и ходатайство которого Договаривающееся государство могло отклонить. Утрата гражданства может происходить только в соответствии с законом и обеспечиваться полными процедурными гарантиями, включая право на справедливое рассмотрение дела в суде или ином независимом органе.
- Законодательство о гражданстве должно обеспечивать ситуацию, при которой гражданин не мог бы отказаться от своего гражданства без приобретения иного гражданства или получения в письменном виде формальных заверений от соответствующих органов, что такое гражданство будет ему предоставлено.
- Некоторые Государства ввели в свое законодательство положения, согласно которым лица, утратившие свое гражданство и не приобретшие иного гражданства, могут восстановить свое первоначальное гражданство.

- В государствах, не признающих двойное или множественное гражданство, законодательство по гражданству должно обеспечивать, чтобы требование об отказе от другого гражданства или его утрате в качестве предварительного условия приобретения или сохранения гражданства не действовало, когда такой отказ от гражданства или его утрата является невозможным. Например, от беженцев не следует требовать возврата в страну происхождения или обращения к ее властям для отказа от ее гражданства.

Полезный опыт: Украина

В 1944 г. более 200 тыс. крымских татар были депортированы из Крыма в различные регионы СССР по обвинению в сотрудничестве с нацистскими оккупантами. Большинство было выслано в Узбекскую Советскую Социалистическую Республику (УССР). Спустя двадцать лет Председатель Президиума Верховного Совета СССР заявил, что обвинения против крымских татар были беспочвенными, и что татары могут селиться в любой части СССР, включая Крымский полуостров.

Однако татары, вернувшиеся в Крым, столкнулись с проблемами при получении регистрации, трудоустройстве и получении земли и жилья. В 1987 г. Совет Министров СССР издал постановление, ограничивающее репатриацию крымских татар исключительно восемью районами во внутренней части полуострова, запретив тем самым их возврат в родные места, находящиеся на более плодородном и развитом южном побережье Крыма. Через два года, когда Верховный Совет объявил “противозаконными и преступными” действия, направленные на ограничение прав “народов, подвергшихся насильственной депортации”, начался массовый приток репатриантов в Крым.

После распада СССР в декабре 1991 г. неожиданно возникли сложные политические и правовые проблемы, связанные с правопреемством государств, включая вопросы территориальных границ и гражданства.

Украина, в состав которой теперь входит территория Крыма, стала государством-преемником Украинской ССР. Согласно первому закону Украины о гражданстве (1991 г.), лица, являвшиеся гражданами бывшего СССР и постоянно проживавшие на территории Украины, включая Крым, на день объявления независимости, провозглашенной 24 августа 1991 г., автоматически (*ex lege*) становились гражданами Украины независимо от их происхождения, социального статуса, расы, национальности,

пола, образования, родного языка, политических взглядов или вероисповедания. Единственными ограничениями, при которых указанные лица не становились гражданами Украины автоматически, были гражданство иного Государства и нежелание становится гражданином Украины. Даже лица, зарегистрировавшие свое проживание на Украине в период между обретением независимости и вступлением в силу - три месяца спустя - нового закона о гражданстве автоматически приобретали украинское гражданство. Около 150 тыс. крымских татар приобрели украинское гражданство в силу этих положений закона.

Примерно 108 тыс. крымских татар, вернувшихся на Украину после вступления в силу нового закона о гражданстве (ноябрь 1991 г.), столкнулись с новыми проблемами при получении украинского гражданства. Около 28 тыс. человек, отказавшихся от статуса постоянных жителей в других странах до вступления в силу законодательства о гражданстве этих стран, стали *de jure* лицами без гражданства. Еще 80 тыс. человек, сохранившие регистрацию в предыдущей стране проживания, когда законодательство о гражданстве вступило в силу, стали *de jure* гражданами этих стран. В результате украинское гражданство им автоматически не предоставлялось. Хотя им было предложено приобретать украинское гражданство через индивидуальную натурализацию, большинство из репатриантов, надеявшихся приобрести украинское гражданство, не соответствовали строгим требованиям этих процедур, которые включали пятилетний срок проживания на Украине, наличие достаточного дохода и знание украинского языка.

С целью решения этих проблем УВКБ ООН, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совет Европы рекомендовали украинским властям внести изменения в закон о гражданстве. УВКБ ООН предложило провести обучение сотрудников Паспортной и Натурализационной службы Украины и предоставить им техническую поддержку, а также организовало кампанию в СМИ по вопросам гражданства. Местные НПО под руководством УВКБ ООН обеспечивали правовое консультирование подателям заявлений на приобретение украинского гражданства и представляли отдельных лиц в судебных исках против украинских властей.

С целью сокращения и, в конечном счете, ликвидации безгражданства Парламент Украины на основе консультаций с УВКБ ООН в течение первых десяти лет действия закона о гражданстве семь раз вносил в него поправки. В мае 1997 г. из

него были устранены требования относительно владения языком и дохода заявителя, а потомкам ранее депортированных лиц было разрешено приобрести украинское гражданство на основе того, что их предки являлись выходцами с территории Крыма. Благодаря этим позитивным изменениям около 28 тыс. репатриантов, являвшихся *de jure* лицами без гражданства, в конечном счете приобрели гражданство Украины.

Хотя эти поправки позволили достигнуть большого прогресса в решении проблем лиц, не имеющих гражданства, сохранялись другие препятствия к приобретению украинского гражданства, включая конституционный запрет на двойное гражданство. Например, репатрианты, *de jure* ставшие гражданами Узбекистана до своего возвращения в Крым, перед получением украинского гражданства должны были формально отказаться от гражданства Узбекистана. Однако для этого требовалось заплатить сбор в размере 100 долларов США, посетить посольство Узбекистана в Киеве и пройти административную процедуру, которая зачастую длилась более года.

УВКБ ООН и ОБСЕ выступили посредниками в переговорах между двумя странами, которые завершились в 1998 году принятием двустороннего соглашения, упростившего процедуру изменения гражданства. Узбекистан согласился не взимать сбор за отказ от гражданства и разрешил сотрудникам паспортной службы Министерства внутренних дел Украины собирать заявления об отказе от гражданства и передавать их властям Узбекистана. В ответ на озабоченность, выраженную УВКБ ООН, была принята административная процедура, предусматривающая предоставление украинского гражданства одновременно с отказом от гражданства Узбекистана, что позволило устранить опасность превращения заявителей в лиц без гражданства на период проведения административных действий. В течение трех лет, когда указанное двусторонне соглашение оставалось в силе, украинское гражданство приобрели около 80 тыс. репатриантов из Узбекистана. Позднее Украина заключила аналогичные двусторонние соглашения с Беларусью (1999), Казахстаном (2000), Таджикистаном (2001) и Республикой Кыргызстан (2003).

В январе 2001 г. Парламент Украины принял новый закон о гражданстве, который предусматривал дополнительные меры по предотвращению безгражданства. Наряду с прочими положениями закон, который был пересмотрен в 2005 г., позволяет заявителям

отказываться от гражданства других стран в течение одного года после приобретения гражданства Украины и не соблюдать формальные требования отказа от гражданства в том случае, если сбор за отказ от гражданства превосходит минимальную месячную заработную плату на Украине.

Законы и практика, особо касающиеся детей

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП) и Конвенцией по правам ребенка (КПР) все дети независимо от места рождения должны быть зарегистрированы немедленно после рождения. Все дети имеют право на приобретение гражданства. Гражданство ребенка устанавливается в соответствии с законами соответствующих Государств, и все Государства требуют сведений о месте рождения ребенка и о его родителях. Без доказательства факта рождения, т.е. без признанного свидетельства о рождении, почти невозможно установить личность ребенка и, тем самым, он лишается возможности приобрести гражданство.

Как избежать этой проблемы:

- Государства должны предоставить необходимые средства соответствующим местным администрациям с целью обеспечения систематической регистрации рождений в соответствии со Статьей 7 КПР и Статьей 24 МПГПП. В случае необходимости им может быть предоставлена поддержка со стороны международного сообщества, в частности, через ЮНИСЕФ.
- При регистрации рождения ребенка Государство должно выявлять случаи спорного гражданства и должно предоставлять свое гражданство, если в противном случае ребенок будет апатридом. После присоединения к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства в национальное законодательство должны быть включены соответствующие положения Конвенции. Эти положения должны быть включены в национальное законодательство, даже если Государство не присоединилось к Конвенции 1961 г.
- Законодательство о гражданстве должно содержать положения о приобретении ребенком гражданства страны, в которой он родился. Это позволит предотвратить безгражданство в тех случаях, когда при определении гражданства ребенка при его рождении была допущена ошибка.
- Детям, рожденным вне брака, в максимально возможной степени должен быть обеспечен такой же доступ к гражданству при рождении, как

и детям, рожденным в браке, в соответствии с национальным законодательством.

Во многих странах женщины не могут передавать свое гражданство детям, даже если ребенок родился в Государстве, гражданкой которого является его мать, а у отца нет гражданства. В таком случае ребенок становится лицом без гражданства.

Как избежать этой проблемы:

- В соответствии с Конвенцией 1957 года о гражданстве замужней женщины и Конвенцией 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, женщины должны иметь равные права с мужчинами в том, что касается гражданства их детей. Реализация этих принципов позволит избежать дискриминации в отношении женщин и ситуации, в которой ребенок наследует статус безгражданства, если его отец не имеет гражданства.
- Государства должны включить в свои национальные законодательства о гражданстве положения, запрещающие дискриминацию по половому признаку.

Сироты и брошенные дети часто не имеют подтвержденного гражданства. Незаконнорожденные дети также могут быть лишены возможности приобрести гражданство.

Как избежать этой проблемы:

- Подкидышам, найденным на территории Государства, должно предоставляться гражданство этого Государства. Этот принцип содержится в законодательстве о гражданстве многих стран и в международных документах относительно гражданства.
- При определении гражданства ребенка приоритет должен отдаваться его интересам.

Практика **усыновления (удочерения)** во многих Государствах может приводить к безгражданству, если, например, дети не имеют возможности приобрести гражданство своих родителей.

Как избежать этой проблемы:

- Государства должны включить в свои законодательства положения, обеспечивающие признание национальным законодательством усыновления (удочерения), совершенного за границей в соответствии с

международным правом. Европейская конвенция об усыновлении детей 1967 г. рекомендует Государствам облегчить получение гражданства приемными детьми своих граждан.

Административная практика

Существует множество административных и процедурных вопросов, связанных с приобретением, восстановлением и утратой гражданства. Даже если индивидуум имеет право на приобретение гражданства – даже если он смог обратиться с ходатайством о предоставлении гражданства – чрезмерно высокие сборы, сроки, которые невозможно соблюсти, и/или невозможность предоставления требуемых документов, поскольку они находятся в собственности Государства, гражданином которого заявитель был ранее, могут стать препятствием для приобретения гражданства.

Как избежать этой проблемы:

- Заявления относительно получения, сохранения, утраты, восстановления и подтверждения гражданства должны рассматриваться в течение разумного периода времени.
- Для регистрации автоматического (*ex lege*) приобретения гражданства или его утраты, включая ситуации с правопреемством Государств в отношении их жителей, обычно и законно проживающих на территории этих Государств, не должны требоваться письменные показания под присягой, хотя Государствам, как правило, рекомендуется хранить письменные записи всех решений, связанных с гражданством.
- Размеры сборов за приобретение, сохранение, утрату, восстановление и подтверждение гражданства и связанные с этим административные и судебные действия должны быть разумными.

Законы и практика, особо касающиеся женщин

Некоторые Государства *автоматически* изменяют гражданство женщины, если она выходит замуж за мужчину, не являющегося гражданином этого Государства. Женщина может стать лицом без гражданства, если она не приобретает автоматически гражданство своего мужа или если ее муж не имеет гражданства.

Женщина также может стать лицом без гражданства, если – после приобретения ею гражданства мужа – брак расторгается, и она теряет гражданство, приобретенное в результате брака, а ее первоначальное гражданство автоматически не восстанавливается.

Как избежать этих проблем:

- Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины и Конвенция 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ставят своей целью предоставление женщинам равных прав с мужчинами в вопросах приобретения, изменения или сохранения гражданства. Согласно принципам, содержащимся в этих конвенциях, гражданство мужа не должно автоматически изменять гражданство его жены, делать ее лицом без гражданства или делать обязательным приобретение его гражданства.
- Государства, где женщины не имеют равных прав с мужчинами и могут автоматически утратить свое гражданство при вступлении в брак или где женщины должны отказаться от своего гражданства при вступлении в брак, должны ввести в свое законодательство о гражданстве положения, позволяющие женщинам, чей брак распался, автоматически восстанавливать свое предыдущее гражданство в простой заявительной форме.

Автоматическая утрата гражданства

Некоторые Государства автоматически аннулируют гражданство лиц, покинувших страну или проживающих за рубежом. Лишение гражданства, которое может иметь место спустя всего лишь несколько месяцев после отъезда индивидуума, часто связано с порочной административной практикой, в соответствии с которой соответствующее лицо не информируется о возможности утраты им гражданства в том случае, если оно не будет проходить регулярную перерегистрацию в органах этого Государства. Если это лицо приобрело гражданство на основании натурализации, а не в силу рождения или происхождения, даже регулярная перерегистрация может оказаться недостаточной для того, чтобы гарантировать, что лицо не лишится гражданства. Безгражданство часто является прямым следствием такой практики.

Как избежать этой проблемы:

- Статья 7 (3) Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства предусматривает, что индивидуум не должен утрачивать свое гражданство и, таким образом, становится лицом без гражданства, по причине своего отъезда, проживания за границей, непрохождения регистрации и по аналогичным причинам. Конвенция содержит исключение к этому положению относительно натурализовавшихся граждан, проживающих за границей более семи лет подряд. Такие лица должны подтвердить в соответствующих органах свое желание сохранить имеющееся у них гражданство. Государства должны информировать натурализовавших-

ся граждан о своей политике в этой области как внутри страны, так и за ее пределами (через консульские службы).

- Более поздние документы, такие как Европейская конвенция о гражданстве, не позволяют Государствам лишать индивидуума гражданства на основании его постоянного проживания за границей, если в результате этого указанное лицо становится лицом без гражданства.

Причины, связанные с правопреемством государств

Передача территории или суверенитета

Передача территории или суверенитета, которая лишь частично рассмотрена в специальных международных документах и принципах, в течение продолжительного времени была причиной безгражданства. Национальное законодательство и практика неизбежно изменяются, когда происходят значительные изменения в территории Государства или когда изменяется его суверенитет, как например, в ситуации, когда Государство получает независимость от колониальной метрополии, Государство распадается, если на месте распавшегося Государства возникает Государство (Государства)- преемник(и), или если Государство восстанавливается после определенного периода времени. Любое из этих событий может послужить толчком к принятию новых законов и постановлений о гражданстве и/или новых административных процедур. В этой ситуации индивидуумы могут стать лицами без гражданства, не сумев приобрести гражданство в соответствии с новым законодательством/постановлениями или новыми административными процедурами, или если им отказывают в гражданстве в соответствии с новым толкованием ранее действовавших законов и практики.

Как избежать этих проблем:

- Статья 10 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства предусматривает, что Договаривающиеся Государства должны обеспечить невозникновение случаев безгражданства в результате передачи территории. Государства должны заключить двух- или многосторонние договоры, содержащие положения, обеспечивающие невозникновение случаев безгражданства в результате таких передач. При отсутствии таких договоров Государства должны предоставлять гражданство тем лицам, которые в противном случае станут лицами без гражданства.
- На практике население обычно связано с определенной территорией; однако, некоторые международные договоры, конституционные положения и национальное законодательство также предлагают возможность выбора среди гражданств Государств-преемников.

- Договоры о правопреемстве могут также включать положения, посвященные тому, как распад или разделение Государств могут повлиять на гражданство.
- В ответ на потребность в кодификации и разработке международного права в области гражданства в отношении Государств-преемников, Комиссия международного права (КМП) ООН разработала проект статей по данному вопросу, которые содержатся в Приложении к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/153 2001 г. Проекты статей предусматривают следующее:
 - все заинтересованные Государства должны принять соответствующие меры для того, чтобы лица, имевшие на дату правопреемства Государств гражданство государства-предшественника, не становились в результате правопреемства лицами без гражданства;
 - лицо, чье постоянное место жительства находилось на территории, подпадающей под акт правопреемства, предполагается получившим гражданство Государства-преемника на дату акта правопреемства;
 - Государство-преемник не будет присваивать свое гражданство лицам, постоянно проживавшим в ином Государстве, против их воли, за исключением случаев, когда без этого станут лицами без гражданства;
 - в тех случаях, когда индивидуумы имеют право на приобретение гражданства двух или более Государств, заинтересованные Государства будут учитывать их пожелания. Каждое из заинтересованных Государств должно предоставлять право выбора гражданства соответствующего Государства лицам, имеющим надлежащую связь с этим Государством, если в противном случае указанные индивидуумы станут лицами без гражданства;
 - заинтересованные Государства не должны лишать заинтересованных лиц права сохранять или приобретать гражданство или права выбора путем дискриминации по каким бы то ни было основаниям.
- Европейская конвенция о гражданстве и Проект **Протокола о предотвращении безгражданства в связи с правопреемством государств** включают положения, содержащиеся в Конвенции 1961 г., и многие из принципов, содержащихся в проектах статей, разработанных КМП. В Европейской конвенции по правопреемству государств и гражданству посвящена целая глава, в которой выделены четыре основных принципа:

- подлинная и эффективная связь между заинтересованным лицом и Государством;
- обычное проживание заинтересованного лица на момент акта правопреемства;
- желание заинтересованного лица и
- территориальное происхождение заинтересованного лица.

Кроме того, Европейская конвенция о гражданстве предусматривает, что лица, не являвшиеся гражданами Государства-предшественника, которые постоянно проживали на территории, суверенитет которой передается Государству-преемнику, и которые не приобрели гражданства Государства-преемника, должны иметь право оставаться в этом Государстве и пользоваться теми же социальными и экономическими правами, что и его граждане.

- Проект Протокола о предотвращении безгражданства в связи с правопреемством Государств содержит конкретные правила доказательств (Статья 8) касательно гражданства в случае правопреемства Государств:

“Государство-преемник не должно настаивать на выполнении обычных требований к доказательствам, необходимых для предоставления гражданства, в случае лиц, которые стали или могли бы стать лицами без гражданства в результате правопреемства Государств, и в тех случаях, когда соответствие стандартным требованиям в отношении таких лиц было бы неразумным.

Государство-преемник не должно требовать доказательств не приобретения иного гражданства перед предоставлением своего гражданства от лиц, которые обычно проживали на его территории на момент акта правопреемства и которые стали или могли бы стать лицами без гражданства в результате правопреемства Государств”.

В параграфе первом Статьи 8 рассматривается ситуация, когда для индивидуума невозможно или крайне затруднительно выполнить стандартные требования в части доказательств для выполнения условий приобретения гражданства. В некоторых случаях индивидуум может не иметь возможности представить полный комплект документов, подтверждающих его происхождение, если, например, архивы актов гражданской регистрации были уничтожены. Бывает также невозможно представить документальные доказательства места проживания, если место жительства не регистрируется. Указанное положение также охватывает ситуации, когда индивидуум может представить требуемые доказательства, но выполнение этого требования может

оказаться неразумным, например, потому, что представление доказательств поставило бы под угрозу жизнь и здоровье заявителя. Обстоятельства, затрудняющие представление доказательств, не всегда имеют непосредственную связь с актом правопреемства Государств. Они могут быть следствием события, имевшего место до или после акта правопреемства, например, если при режиме Государства-предшественника архив актов гражданского состояния был уничтожен или определенные документы не выдавались некоторым категориям населения. В этих случаях высокая вероятность существования таких доказательств и/или независимые свидетельства могут считаться достаточными для выполнения условий, требуемых для приобретения гражданства Государства-преемника.

Параграф второй Статьи 8 относится только к ситуации, когда Государство-предшественник перестало существовать, и все лица, обладавшие гражданством этого Государства, автоматически утратили свое гражданство как следствие прекращения его существования. Если Государство-правопреемник не допускает множественного гражданства или ограничивает число гражданств, Государство может потребовать от заинтересованного лица доказательств, что оно не приобретало иного гражданства или что оно является лицом без гражданства. Требование доказательств об отсутствии другого гражданства или о безгражданстве зачастую невозможно выполнить, поскольку оно зависит от готовности других Государств к сотрудничеству. В том случае, если существует опасность, что заинтересованное лицо в результате правопреемства Государств может стать лицом без гражданства, Государство-преемник перед предоставлением этому лицу гражданства не должно требовать подтверждений того, что заинтересованное лицо не имеет иного гражданства или что оно является лицом без гражданства. Это правило основывается на доминирующем представлении, что предотвращение безгражданства является приоритетом для мирового сообщества, тогда как приобретение множественных гражданств или отказ от них являются вопросами, которые каждое Государство решает индивидуально.

Эти положения не являются препятствием для сотрудничества Государства, стремящегося сократить число лиц с множественным гражданством на своей территории, с другими Государствами и обмена информацией в области приобретения и утраты гражданства. Проблема множественности гражданства может разрешаться на основе положения о непризнании иного гражданства, содержащегося в Гаагской конвенции о некоторых вопросах, относящихся к конфликту между национальными законами 1930 г., и Статьи 7.1.а Европейской конвенции, которая предусматривает возможность автоматической утраты гражданства в случае добровольного приобретения индивидуумом иного гражданства. Государство может также затребовать от заинте-

ресованного лица письменное заявление о том, что оно не обладает и не будет обладать иным гражданством. Это позволит Государству аннулировать его собственное гражданство, если/когда впоследствии обнаружится, что заинтересованное лицо сделало ложное заявление.

Полезный опыт: Чешская Республика

Когда существовавшее ранее Государство Чехословакия формально распалось 1 января 1993 г., оба Государства-преемника – Чешская Республика и Словацкая Республика – приняли новые законы о гражданстве, определившие первоначальную совокупность граждан каждой из стран, и установили процедуры, на основании которых предоставлялось их гражданство. Однако оба свода законов основывались на законах о гражданстве Чехословакии, разработанным в 1969 г., и в силу этого не соответствовали новым реалиям.

Согласно законам о гражданстве двух вновь созданных Государств, лица, родившиеся до 1954 г., то есть те, кому на день превращения Чехословацкой Социалистической Республики в федерацию, состоявшую из двух республик, было 15 и более лет, становились гражданами этих Государств, если они родились на их территории (*jus soli*). Лица, родившиеся после 1954 г., считались гражданами этих Государств или на основе *jus soli* (лица, родившиеся от родителей, имевших смешанное чешское/ словацкое гражданство, обычно приобретали гражданство в зависимости от места своего рождения) или на основе гражданства своих родителей (*jus sanguinis*), когда оба родителя имели одинаковое гражданство. В результате многие из тех, кто всю жизнь прожил в Чешской Республике, приобрели словацкое гражданство и наоборот. Многие цыгане, являющиеся этническим меньшинством, проживающим в Чешской Республике, оказались в правовом тупике, поскольку большинство из них родилось на территории Словакии или являлись потомками родившихся в Словакии предков.

Словацкий закон о гражданстве не ограничивал право на приобретение гражданства для всех бывших граждан Чехословакии, однако новый закон о гражданстве Чешской Республики устанавливал строгие требования, на основании которых могло быть предоставлено чешское гражданство. Для приобретения чешского гражданства соискатель должен был:

- постоянно проживать и быть зарегистрированным на территории Чешской Республики непрерывно в течение не менее двух лет до распада федерации,

- не иметь прав на приобретение гражданства Словакии и
- не иметь приговоров за умышленные преступления в течение пяти предшествующих лет.

В середине 1990-х годов правительства Чехии и Словакии обратились в УВКБ ООН с просьбой об оказании содействия в разрешении тысяч случаев безгражданства, которые возникли в результате коллизии законов. УВКБ ООН направило в эти страны две миссии по сбору информации и провело консультации с их правительствами по вопросам законодательства о гражданстве.

В 1996 г. УВКБ ООН помогло открыть в Праге Центр консультационной помощи по вопросам гражданства. Центр предоставляет консультации по правовым и социальным вопросам бывшим гражданам Чехословакии, оказавшимся лицами без гражданства, несмотря на то, что у них могли существовать длительные и подлинные связи с Чешской Республикой. В течение одного года более 3500 человек были заключены в чешские тюрьмы, а еще более 2000 человек не могли определить свое гражданство или реализовать свое право на гражданство.

Следуя рекомендациям УВКБ ООН и Совета Европы, чешское правительство постепенно ослабило ограничения на приобретение гражданства. В апреле 1996 г. законодательное собрание Чехии приняло поправку к закону о гражданстве, которая позволяла Министерству внутренних дел по своему усмотрению отменять требование об отсутствии судимостей для заявителей, которые были словацкими гражданами, постоянно проживали в Чешской Республике и имели официальное подтверждение факта своего проживания.

В 1999 году законодательное собрание Чешской Республики приняло еще одну поправку, которая позволяла гражданам бывшей Чехословакии, ранее постоянно проживавшим на территории, которая стала Чешской Республикой, но не имевшим вида на жительство, стать гражданами Чешской Республики. В соответствии с этой поправкой указанные лица могли подтверждать факт своего проживания на основе трудовых договоров или договоров о найме жилья и/или свидетельских показаний. От них также не требовалось отсутствия судимостей. Постепенно, на основе совместных усилий УВКБ ООН, общественных организаций и чешских властей всем бывшим жителям Чехословакии, постоянно проживавшим после распада федерации на территории Чешской Республики, был предоставлен неограниченный доступ к гражданству Чешской Республики.

Причины, связанные с дискриминацией или произвольным лишением гражданства

Дискриминация

Одним из основных принципов, ограничивающих свободу действий Государства в вопросе предоставлении гражданства или отказа в нем, является запрет на расовую дискриминацию. Этот принцип отражен в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и многих других документах. В Общих рекомендациях относительно дискриминации в отношении не граждан от 1 октября 2004 г. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации указал, что “лишение гражданства по причине расы, цвета кожи, происхождения, национальности или этнического происхождения является нарушением обязательств Государства в части предоставления права на гражданство на недискриминационной основе”.

Однако некоторые лица иногда не могут приобрести гражданство определенного Государства, несмотря на свои прочные связи с этим Государством – связи, которые для других были бы достаточным основанием для предоставления гражданства. Дискриминация на основе расы, цвета кожи, этнического происхождения, вероисповедания, пола, политических взглядов и других факторов может быть или явной, или созданной неумышленно в законах или в порядке их применения. Законы можно назвать дискриминационными, если они содержат предвзятые формулировки или если результатом их применения является дискриминация.

Как избежать этой проблемы:

- Необходимо обеспечить, чтобы принцип отсутствия дискриминации относительно гражданства был включен в конституцию и в законы, относящиеся к гражданству, и обеспечить на основе административных и судебных решений реализацию этого принципа.
- Государства должны принять все необходимые меры как внутри страны, так и в сотрудничестве с другими Государствами, для обеспечения того, чтобы каждый ребенок при рождении имел гражданство. В силу этого положения дети, родившиеся у родителей, состоящих в браке, дети, родившиеся вне брака, и дети, родившиеся у родителей без гражданства, согласно международному праву имеют равные права на приобретение гражданства.
- Конвенция 1957 года о гражданстве замужней женщины и Конвенция 1979 года о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин ставят своей целью обеспечение женщинам равных прав с мужчинами в приобретении, изменении и сохранении гражданства. В соответствии с принципами, содержащимися в данных Конвенциях, статус гражданства мужа не должен автоматически изменять гражданство его жены, делать ее лицом без гражданства или делать обязательным приобретение его гражданства.

Лишение гражданства и отказ в предоставлении гражданства

Всеобщая декларация прав человека предусматривает, что никто не может быть произвольно лишен гражданства. Конвенция 1961 г. и Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. строго ограничивают возможности Государств инициировать утрату гражданства. Любая подобная утрата гражданства должна сопровождаться всесторонними процедурными гарантиями и не должна приводить к безгражданству.

Лишение гражданства имеет место, когда Государство лишает индивидуума гражданства, как правило, в силу реализации Государством дискриминационной практики. За этим обычно следует высылка индивидуума из страны.

Как избежать этих проблем:

- Основной принцип международного права состоит в том, что никто не должен лишаться гражданства, если таковое лишение приводит к безгражданству.
- Конвенция о сокращении безгражданства 1961 г. предусматривает следующие исключения из этого принципа:
 - приобретение гражданства в результате сообщения ложных сведений или обмана;
 - утрата гражданства вследствие проживания за границей (см. выше);
 - действия, несовместимые с обязанностью быть верным Государству, выразившиеся или в нарушении прямого запрета на оказание услуг другому Государству, или личных действий, которые нанесли серьезный вред жизненно важным интересам Государства (лишь в том случае, если таковые указаны в законе на момент подписания Конвенции) или
 - присяга в верности или иное формальное заявление о верности другому Государству или отказ от верности данному Государству (лишь в том случае, если таковые указаны в законе на момент подписания Конвенции).

Государства-участники Конвенции 1961 г. вправе лишить индивидуума гражданства по перечисленным выше основаниям, только если они были явно сформулированы на момент подписания Конвенции, ее ратификации или присоединения к ней и если они согласуются с законодательством и сопровождаются всесторонними процедурными гарантиями, такими как право на справедливое рассмотрение дела. Договаривающееся Государство не вправе лишить определенное лицо

или группу лиц гражданства по расовым, этническим, религиозным и политическим основаниям.

- Европейская конвенция о гражданстве 1997 г. в еще большей степени ограничивает возможности Государства в вопросах лишения гражданства, если такие действия приводят к безгражданству. Согласно Конвенции лишение гражданства является обоснованным, только если оно было приобретено в результате сообщения ложных сведений или обмана. Однако, если лишение гражданства не приводит к безгражданству, Государство может лишить своего гражданина гражданства в случае:
 - добровольного приобретения иного гражданства;
 - добровольной службы в вооруженных силах иного государства;
 - действий, наносящих серьезный ущерб жизненным интересам Государства;
 - отсутствия подлинной связи между Государством и гражданином, обычно проживающим за границей;
 - невыполнения предварительных условий, требуемых для автоматического приобретения гражданства Государства в соответствии с положениями внутреннего законодательства (применимо только к несовершеннолетним); или
 - приобретения усыновленным ребенком иностранного гражданства одного или обоих приемных родителей или обладание ими.

Основные положения Конвенции ООН 1961 года о сокращении безгражданства

О предоставлении гражданства (Статьи 1, 2, 3 и 4)

Гражданство должно предоставляться тем, кто в противном случае будет апатридом и кто имеет эффективную связь с Государством на основе своего рождения или происхождения. Гражданство должно предоставляться:

- при рождении в силу закона ребенку, родившемуся на территории Государства;
- в силу закона по достижении определенного возраста, лицу, родившемуся на территории Государства, при выполнении требований национального законодательства;

- на основании ходатайства лицу, родившемуся на территории Государства (ходатайство должно соответствовать одному или нескольким из перечисленных далее условий: определенный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию, отсутствие уголовных судимостей по определенным статьям и/или постоянное состояние безгражданства);
- при рождении законнорожденному ребенку, мать которого является гражданкой Государства, в котором ребенок родился;
- в силу происхождения, если индивидуум не имеет возможности приобрести гражданство Договаривающегося Государства, на чьей территории он родился, в силу возраста или требований к проживанию (что может включать в себя одно или несколько из перечисленных далее условий: определенный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию и/или постоянное состояние безгражданства);
- подкидышам, найденным на территории Договаривающегося Государства;
- при рождении в силу закона лицу, родившемуся на иной территории, если один из его родителей на момент рождения имел гражданство Договаривающегося Государства;
- по ходатайству согласно национальному законодательству лицу, родившемуся на иной территории, если один из его родителей на момент рождения имел гражданство Договаривающегося государства (ходатайство может подпадать под одно или несколько из перечисленных далее условий: определенный срок подачи ходатайства, определенные требования к проживанию, отсутствие судимостей по делам, связанным с преступлениями против национальной безопасности, и/или постоянное состояние безгражданства).

Об утрате гражданства или отказе от него (Статьи 5, 6 и 7)

Утрата гражданства или отказ от него должны быть обусловлены наличием иного гражданства или гарантиями его приобретения до момента утраты или отказа. Исключение может быть сделано для натурализовавшихся лиц, которые, будучи информированы о необходимых формальностях и временных ограничениях, проживают определенное число лет за границей и не выражают намерения сохранить свое гражданство. В данном случае натурализовавшимся лицом считается индивидуум, приобретший гражданство на основе ходатайства, поданного заинтересованному Договаривающемуся государству, и хода-

тайство которого Договаривающееся государство могло отклонить. Утрата гражданства может происходить только в соответствии с законом и сопровождаться всесторонними процедурными гарантиями, такими как право на справедливое рассмотрение дела в суде или ином независимом органе.

О лишении гражданства (Статьи 8 и 9)

Никто не должен лишаться гражданства, если лишение гражданства приведет к безгражданству, за исключением случаев, когда:

- гражданство было получено в результате сообщения ложных сведений или обмана;
- лицо совершило действия, несовместимые с обязанностью быть верным Государству, выразившиеся или в нарушении прямого запрета на оказание услуг другому Государству, или личных действий, которые нанесли серьезный ущерб жизненно важным интересам Государства;
- лицо принесло присягу в верности или сделало иное формальное заявление о верности другому Государству или отказалось от верности Договариваемому государству;
- натурализовавшийся гражданин утратил эффективную связь с Договариваемым государством и, несмотря на уведомление, не выражает намерения сохранить свое гражданство.

Договаривающееся государство вправе лишить индивидуума гражданства по перечисленным выше основаниям, только если они были явно сформулированы на момент подписания Конвенции, ее ратификации или присоединения к ней и если они согласуются с законодательством и сопровождаются всесторонними процедурными гарантиями, такими как право на справедливое рассмотрение дела. Договаривающееся государство не вправе лишить определенное лицо или группу лиц гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям.

О передаче территории (Статья 10)

Договоры должны обеспечивать, невозникновение безгражданства в результате передачи территории. При отсутствии подписанного договора заинтересованное Государство (Государства) должны предоставлять свое гражданство тем лицам, которые иначе в результате передачи или приобретения территории стали бы апатридами.

О международном учреждении (Статья 11)

Конвенция призывает к созданию в рамках ООН учреждения, в которое лицо считающее, что оно подпадает под действие Конвенции, могло бы обратиться для рассмотрения его дела, с тем, что бы это учреждение оказывало содействие в передаче его дела соответствующим органам власти. Генеральная Ассамблея возложила эту обязанность на УВКБ ООН.

О разрешении споров (Статья 14)

Споры между Договаривающимися государствами относительно толкования или применения настоящей Конвенции, которые не могут быть разрешены иным путем, по требованию одной из сторон должны представляться в Международный суд.

Заключительное положение

Заключительное положение рекомендует, чтобы лица, не имеющие гражданства *de facto*, рассматривались, по мере возможности, как лица, не имеющие гражданства *de jure*, что позволило бы им получить гражданство.

Роль УВКБ ООН

УВКБ ООН занимается проблемами безгражданства и лицами без гражданства с самого начала своей деятельности в 1950 г. Это учреждение имеет Мандат ООН на защиту беженцев и оказание им помощи в поисках выхода из их бедственной ситуации. Многие из беженцев, которым УВКБ ООН оказывало содействие в течение всех этих лет, были также лицами без гражданства. В течение прошедших десятилетий была четко продемонстрирована связь между потерей защиты со стороны Государства (или отказом в предоставлении такой защиты) и утратой гражданства (или отказом в его предоставлении). Сейчас считается общепризнанным тот факт, что обладание гражданством и способность осуществлять свои права, связанные с гражданством, помогают предотвращать недобровольное и насильственное перемещение людей.

Как УВКБ ООН приняло участие в решении проблем безгражданства?

В течение прошедших лет вместе с развитием УВКБ ООН возростала и его роль в содействии уменьшению числа случаев безгражданства и предоставления помощи апатридам. Деятельность УВКБ ООН в сфере безгражданства осуществляется в соответствии с международными договорами, резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и рекомендациями собственного консультативного органа – Исполнительного комитета (Исполкома) Программы Верховного комиссара.

Положения о создании органа по надзору за надлежащим применением Конвенции 1954 года о статусе апатридов не существует. Однако **Статья 11 Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства** призывает к созданию “учреждения, в которое лица, требующие каких-либо преимуществ на основании настоящей Конвенции, смогли бы обращаться с просьбами о рассмотрении своих требований и об оказании им помощи при представлении этих требований надлежащим органам власти”. Когда Конвенция вступила в силу в 1975 г., Генеральная Ассамблея ООН возложила эти функции на УВКБ ООН. Обязанности организации были детализированы в принятых позже резолюциях.

В 1995 г. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара утвердил руководящие положения по широкому кругу вопросов относительно безгражданства, сформулированные в Заключении о предупреждении и сокращении безгражданства и защите апатридов (Заключение № 78). (В Исполком входят представители стран – 66 по состоянию на январь 2005 г. – выбранных ЭКОСОС на основании выраженного ими интереса к поиску решения проблем беженцев). Заключение Исполкома 1995 года по вопросам безгражданства “призывает УВКБ продолжать свою деятельность в интересах апатридов” и “просит УВКБ активно содействовать присоединению государств к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства.” Заключение Исполкома, кро-

ме того, также просит УВКБ ООН “активно поощрять предупреждение и сокращение безгражданства путем распространения информации и профессионального обучения сотрудников и правительственных должностных лиц, а также расширять сотрудничество с другими заинтересованными организациями”.

В 1996 г. **Генеральная Ассамблея ООН** приняла резолюцию (A/RES/50/152), также призывающую Верховного комиссара продолжать работу в интересах лиц без гражданства и способствовать выполнению Конвенций 1954 г. и 1961 г. и присоединению к ним новых членов.

Резолюция также просит УВКБ ООН “оказывать заинтересованным Государствам соответствующие технические и консультативные услуги, связанные с подготовкой и осуществлением законодательства о гражданстве”.

В той же резолюции Генеральная Ассамблея “призывает Государства принять законы о гражданстве в соответствии с основополагающими принципами международного права с целью сокращения безгражданства, в частности путем предотвращения произвольного лишения гражданства, а также исключения положений, которые позволяют отказываться от гражданства без предварительного обладания другим гражданством или его приобретения, одновременно признавая право государств устанавливать законы, регулирующие приобретение гражданства, отказ от него или его утрату”.

В Программе защиты, одобренной Исполкомом УВКБ ООН (Заключение № 92 [LIII] а) и поддержанной в 2002 г. Генеральной Ассамблеей ООН, безгражданство было признано одной из основных причин перемещения людей и возникновения потоков беженцев. Программа защиты, являющейся результатом Глобальных консультаций по международной защите, проводившихся УВКБ ООН, включает определение целей и задач и перечень действий, требуемых для усиления международной защиты беженцев. Этот документ, отражающий широкий срез сфер действий и рекомендаций Государств, межправительственных и неправительственных организаций и беженцев, является руководством к конкретным действиям. Решение проблем безгражданства признано в нем одним из способов предотвращения вынужденного переселения людей и реализации их права на гражданство.

Выражая озабоченность в отношении недопустимо большого количества апатридов, чьи дела в течение многих лет находятся без движения, Исполком в 2004 г. призвал УВКБ ООН играть более активную роль в работе с соответствующими Государствами для поиска решений в сложившейся ситуации. Исполком также подтвердил необходимость в продолжении предоставления УВКБ ООН технической и оперативной помощи Государствам.

Позднее, в Резолюции по правам человека и произвольному лишению гражданства, принятой в 2005 г. (E/CN.4/2005/L.58), Комиссия ООН по правам человека призвала УВКБ ООН продолжить собирать информацию по данному вопросу и предлагать решения проблемы лишения гражданства как в своих отчетах, так и в своей деятельности на местах.

Что делает УВКБ ООН для решения проблемы безгражданства?

УВКБ ООН оказывает содействие правительствам в разработке и реализации законодательства о гражданстве и проводит обучение сотрудников государственных органов. В период с 2003 г. по 2005 г. УВКБ ООН оказало содействие более чем 40 Государствам по введению новых законов о гражданстве и по пересмотру старого законодательства. УВКБ ООН предлагало комментарии по конституционным положениям законодательств о гражданстве для Государств, значительная часть населения которых не имеет гражданства или их гражданство не установлено.

УВКБ ООН работает с парламентами с целью обеспечения того, чтобы законодательство о гражданстве не приводило к перемещению населения и не содержало положений, которые могли бы порождать безгражданство. (См. Приложение 4, содержащее список представительств УВКБ ООН по всему миру).

В соответствии с Планом действий по защите УВКБ ООН начало первое всемирное исследование мер, предпринимаемых Государствами-членами ООН для сокращения безгражданства и для обеспечения защиты лиц без гражданства. Исследование показало, что безгражданство имеет место во всех регионах мира и что серьезные пробелы остаются в законодательстве и политической практике как на международном, так и на национальном уровнях. УВКБ ООН разработало руководящие положения по широкому кругу вопросов, созданных на основе анализа ответов 74 Государств.

УВКБ ООН также поддерживало кампании по предоставлению гражданства, в рамках которых Государства предоставляли апатридам гражданство в тех странах, где они обычно проживали в течение длительного времени.

УВКБ ООН также оказывает непосредственную поддержку лицам без гражданства, проводя консультации с соответствующими Государствами с целью поиска решений для отдельных апатридов или их групп. УВКБ ООН призывает Государства к установлению правового статуса соответствующего лица и призывает к признанию законных связей между лицом или группой лиц и Государством в тех случаях, когда при ином решении такие лица становились бы апатридами.

В период ожидания решения относительно предоставления гражданства апатриды вправе пользоваться минимальными правами в странах своего проживания. УВКБ ООН призывает к выполнению Конвенции 1954 года о статусе апатридов, предусматривающей минимальные права и обязанности лиц без гражданства, и оказывает содействие Государствам – по мере необходимости и в пределах имеющихся возможностей – в реализации программ по защите лиц без гражданства и помощи им.

Какие организации сотрудничают с УВКБ ООН в решении проблемы безгражданства?

Основными **Агентствами ООН**, сотрудничающими с УВКБ ООН в решении проблем базгражданства, являются Управление Верховного комиссара по правам

человека, Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) и Фонд развития в интересах женщин ООН (ЮНИФЕМ). При решении проблем безгражданства, имеющих долгосрочный характер, УВКБ ООН, в некоторых случаях, сотрудничает с Международной организацией труда, Программой развития ООН и Всемирной продовольственной программой в рамках реализации программ предоставления жилья, образования и занятий, приносящих доход, содействующих интеграции или реинтеграции маргинализированных сообществ в жизнь страны.

Помимо агентств ООН, упомянутых выше, УВКБ ООН тесно сотрудничает с соответствующими Агентствами ООН, созданными в соответствии с договорами, которые обеспечивают право на гражданство, такими как Комитет по правам человека, Комитет по правам ребенка, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

УВКБ ООН сотрудничает с региональными организациями, такими как Совет Европы, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организация американских государств, Африканский союз, Лига арабских государств и Организация Исламская конференция. УВКБ ООН участвует в работе Комитета по гражданству Совета Европы, который разрабатывает такие устанавливающие стандарты документы, как Европейская конвенция о гражданстве и Проект протокола о предотвращении безгражданства при правопреемстве государств.

Неправительственные организации также тесно сотрудничают с УВКБ ООН – на местах, осуществляя поддержку программам УВКБ ООН, и при разработке планов деятельности УВКБ ООН. В 2005 г. УВКБ ООН заключило соглашения с 770 партнерами, среди которых 578 являются неправительственными организациями, включая 424 национальные НПО.

УВКБ ООН тесно сотрудничает с **Межпарламентским союзом** (МПС) с целью повышения осведомленности парламентариев в области международных правовых норм, относящихся к безгражданству, и ознакомления их с большим количеством рекомендаций и полезным опытом, которые помогают предотвращать безгражданство. УВКБ ООН способствует принятию парламентариями законодательства о гражданстве, которое помогает устранять безгражданство, обеспечивая в то же время право на гражданство для тех, кто был его лишен, и подписанию договоров, решающих проблему двойного или множественного гражданства, не создавая ситуаций безгражданства.

Полезный опыт: Шри-Ланка

Большая часть тех, кто производит знаменитый во всем мире цейлонский чай, родом из Индии. Эти работники, которые официально называются “тамилами недавнего индийского происхождения”, а чаще “тамилами внутри страны”, являются потомками тех, кого переселила из Индии на тогдашний

Цейлон британская администрация, правившая этим островным государством в период с 1815 по 1948 год. Начиная с 1948 года, когда Шри-Ланка обрела независимость, и до 1984 года правовой статус этих работников устанавливался рядом соглашений между Индией и Шри-Ланкой. На основе законодательных положений и двусторонних соглашений некоторым из этих тамиллов предоставлялось гражданство одной из стран. Однако у многих не было никакого гражданства и, следовательно, они не обладали основными правами, а у некоторых не было даже доступа к приобретению гражданства Шри-Ланки или Индии.

В 1982 г. правительство Индии проинформировало правительство Шри-Ланки о том, что в связи с истечением срока действия оно более не считает действующими договоры по тамилам, заключенные ранее. По существу, с этого времени тамилы, не имевшие гражданства, не имели возможности его приобрести.

Конгресс цейлонских рабочих, являющийся профсоюзом и политической партией, в течение многих лет боролся за права тамиллов. В результате этих усилий парламент Шри-Ланки в октябре 2003 г. единогласно одобрил “Закон о предоставлении гражданства лицам индийского происхождения”. Согласно этому закону гражданство автоматически предоставляется лицу индийского происхождения, которое:

- является постоянным жителем Шри-Ланки, начиная с 30 октября 1964 г., или
- является потомком (жителем Шри-Ланки) лица, являвшегося постоянным жителем Шри-Ланки, начиная с 30 октября 1964 г.

После принятия этого закона Управление Генерального комиссара, УВКБ ООН и Конгресс цейлонских рабочих начали распространять информацию о данном законе среди населения. СМИ на тамильском, английском и сингальском языках печатали статьи и передавали специальные теле- и радиопрограммы, посвященные самому закону и порядку подачи ходатайств о предоставлении гражданства.

Административные процедуры, разработанные Министерством внутренних дел и Инспектором управления иммиграции, являются простыми, краткими и справедливыми. Для лиц без гражданства установлены две различные процедуры:

- лица без гражданства *de facto* (обычно имеющие индийские паспорта, ставшие недействительными после заявления Индии

в 1982 г.) должны заявить о своем намерении добровольно приобрести гражданство Шри-Ланки. Обычно это делается главой семьи. Затем документ, в котором делается соответствующее заявление, подписывается иммиграционными властями. После его утверждения всем членам семьи предоставляется гражданство.

- лица без гражданства *de jure* не обязаны подавать письменное заявление, хотя им рекомендуется заполнить специальную декларацию, которая - после ее подписания государственными чиновниками - облегчит получение документов, удостоверяющих личность.

Обе процедуры являются бесплатными и для них не установлены определенные сроки.

В декабре 2003 г. УВКБ ООН и Конгресс цейлонских рабочих провели однодневный семинар для 500 волонтеров, которые затем работали в 50 передвижных центрах по всему региону чайных плантаций, где лица без гражданства могли подавать ходатайства о предоставлении гражданства. В процессе обучения волонтеры получали информацию об основных фактах, относящихся к проблеме безгражданства, различных законах, связанных с этой проблемой, которые были приняты после 1948 г., о новом законе и его критериях.

В течение 10 дней в декабре 2003 г. сотрудники передвижных центров принимали ходатайства о предоставлении гражданства. УВКБ ООН финансировало кампанию и осуществляло мониторинг процесса, чтобы обеспечить высокую информированность заявителей и добровольность принятия решения. К концу месяца около 190 тыс. глав семей получили гражданство Шри-Ланки. Из этого числа около 80 тыс. человек ранее имели индийские паспорта, а остальные были лицами без гражданства *de jure*.

В июле и августе 2004 г. на северо-востоке страны была проведена аналогичная кампания меньшего масштаба. Заявления о предоставлении гражданства подали более 2000 человек, и им было предоставлено гражданство. Позднее некоторое число тамилы получили гражданство путем подачи ходатайств через представителя властей в своем округе или непосредственно в Отдел по вопросам гражданства Министерства общественной безопасности, законности и порядка в столице Коломбо.

Кто финансирует деятельность УВКБ ООН?

УВКБ ООН является одним из немногих агентств ООН, деятельность которых почти полностью финансируется за счет добровольных пожертвований. Примерно два процента годового бюджета УВКБ ООН поступают из регулярного бюджета ООН, а остальная часть предоставляется на добровольной основе правительствами, частными лицами и частными предпринимателями.

В начале 2005 г. в компетенции УВКБ ООН находились 19,2 млн. человек. Бюджет УВКБ ООН на тот год составлял 1,2 млрд. долларов.

В 2004 г. 86 процентов финансирования УВКБ ООН поступили от десяти Государств-доноров. Кроме того, свыше 26,5 млн. долларов были получены от частного бизнеса, в основном, из Европы, Австралии, Японии и США. НПО вносят свой вклад в годовой бюджет УВКБ ООН, проводя по его поручению кампании в поддержку определенных программ. В последние годы вклад частного сектора и НПО возрос в результате целенаправленных усилий по информированию общественности через радио, телевидение, печать и другие СМИ.

Глава 5

Какую помощь могут оказать парламентарии

Парламентарии находятся в уникальном положении, позволяющем им содействовать сокращению случаев безгражданства и обеспечению лиц без гражданства правами и обязанностями, предусмотренными международным правом. Этого можно добиться различными способами: пересмотром национального законодательства и обеспечением его соответствия международным стандартам, поддержкой присоединения к Конвенциям о безгражданстве 1954 и 1961 гг., борьбой за сокращение или ликвидацию безгражданства и за решение проблем, с которыми сталкиваются лица без гражданства.

На что должны обращать внимание парламентарии при анализе национального законодательства о безгражданстве?

- Необходимо произвести анализ соответствующих международных и региональных договоров, участником которых является соответствующее Государство. Кроме того, следует произвести анализ договоров, конвенций и деклараций, на которые ссылается Государство в национальном законодательстве, что будет способствовать толкованию национальной правовой базы.
- Поскольку многие Государства включают положения о гражданстве в несколько различных правовых документов, следует произвести анализ Конституции, законов о гражданстве, постановлений и всех источников национального права, которые могут пролить свет на законодательство о гражданстве в Государстве и на толкование закона.
- Необходимо произвести анализ двусторонних и многосторонних соглашений, заключенных в случае правопреимства Государства.
- При анализе внутренней правовой системы следует определить, обеспечивает ли Государство принятие и систематическое применение мер защиты от безгражданства, возникающего в результате лишения гражданства, отказа от него или утраты гражданства.

При анализе национальной правовой системы следует дать ответы на следующие вопросы:

В отношении ПРИОБРЕТЕНИЯ гражданства

- Может ли ребенок приобрести гражданство матери, в особенности, если у отца нет гражданства или отец отсутствует?
- Какая административная процедура установлена для регистрации рождения? Применяется ли она на практике? Предусматривает ли законодательство о гражданстве Государства предоставление гражданства тем, кто родился на территории Государства, если иначе они будут апатридами?

- Применяется ли к нормам о гражданстве принцип недопущения дискриминации?
- При возникновении Государства в результате правопреемства Государств принимаются ли во внимание при определении возможности предоставления гражданства гражданину Государства-предшественника подлинные и эффективные связи между заинтересованным лицом и Государством, обычное место жительства заинтересованного лица на момент правопреемства, желание заинтересованного лица и место его рождения?

В отношении УТРАТЫ гражданства

- Обеспечивают ли законодательные положения об изменении матримониального статуса и иного социального статуса предотвращение безгражданства?
- Как происходит утрата гражданства? Предусмотрены ли меры по предотвращению безгражданства?
- Обусловлен ли отказ от гражданства приобретением или наличием гарантий приобретения иного гражданства?
- Приводит ли подача заявления о натурализации в другой стране к изменению статуса гражданства лица, если данное лицо не получило гарантий приобретения иного гражданства?
- В тех случаях, когда предусмотрено лишение гражданства, достаточно ли четко определены основания для лишения? Существуют ли процедурные гарантии?

В отношении ВОССТАНОВЛЕНИЯ гражданства

- Существует ли упрощенная процедура восстановления гражданства для бывших граждан, обычно и законно проживающих на территории Государства?
- Может ли быть восстановлено гражданство для лица, утратившего его в результате изменения матримониального или иного статуса? Если да, то происходит ли это восстановление автоматически и должно ли соответствующее лицо подавать заявление в период, когда оно не имеет гражданства? Существуют ли процедурные гарантии?

В отношении НАТУРАЛИЗАЦИИ

- Если иностранец подает заявление о натурализации, должен ли он представить формальные доказательства отказа от предыдущего гражданства? Считаются ли достаточными гарантии, что он будет освобожден от предыдущего гражданства после приобретения нового?
- Являются ли процесс натурализации и требования к натурализации четко определенными?

- Существует ли административная практика – например, затянутая процедура, чрезмерный размер сборов, требование предоставления документов, которые заявитель не может получить, и/или ограниченные сроки, которые заявитель не может соблюсти – которая может привести к безгражданству?

Почему Государства должны присоединяться к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства?

На национальном уровне присоединение к Конвенциям о безгражданстве 1954 г. и 1961 г.:

- укрепляет защиту прав человека и достоинство индивидуумов;
- демонстрирует признание подлинной и эффективной связи между индивидуумами и Государством;
- усиливает ощущение стабильности и правовой идентификации лиц, находящихся в ситуации безгражданства;
- обеспечивает доступ к национальной защите, а также дает права и обязанности, и
- укрепляет национальную солидарность и стабильность.

На международном уровне присоединение к Конвенциям о безгражданстве 1954 г. и 1961 г.:

- демонстрирует приверженность сотрудничеству с международным сообществом в деле сокращения и ликвидации безгражданства;
- укрепляет международный запрет на высылку отдельных лиц и групп лиц;
- улучшает международные отношения и стабильность;
- демонстрирует приверженность правам человека и гуманитарным стандартам;
- помогает предотвращать перемещение людей, устраняя его причины;
- способствует развитию международного права в части приобретения гражданства и сохранения гражданства;
- помогает УВКБ ООН мобилизовать международную поддержку для соблюдения принципов, содержащихся в Конвенциях, и
- помогает разрешать споры, связанные с гражданством.

Как Государство может присоединиться к Конвенциям?

Государство может присоединиться к Конвенции 1954 и/или 1961 гг., в любое время, сдав документ о присоединении на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Документ о присоединении должен быть подписан Главой государства или правительства или Министром иностранных дел и затем

передан через представителя присоединяющейся страны, аккредитованной при штаб-квартире ООН в Нью-Йорке. (Типовые документы о присоединении приведены в Приложении 3.)

Может ли Государство сделать оговорки в отношении положений Конвенций?

В качестве признания специфических условий, которые могут иметь место в конкретном Государстве на момент ратификации Конвенции или присоединения к ней, Конвенции позволяют договаривающимся Государствам делать оговорки в отношении некоторых положений Конвенций, за исключением тех, которые считаются фундаментальными первоначальными договаривающимися сторонами:

Конвенция 1954 года о статусе апатридов: оговорки разрешены, за исключением Статей 1 (определение/случаи исключения), 3 (запрет на дискриминацию), 4 (свобода вероисповедания), 16 (1) (доступ к судам) и 33-42 (заключительные положения).

Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства: оговорки разрешены только в отношении Статей 11 (учреждение), 14 (передача споров в Международный суд) и 15 (территории, находящиеся в ведении договаривающихся Государств).

В каждой Конвенции разрешается производить только ограниченное количество оговорок.

Как парламентарии могут обеспечить эффективную реализацию Конвенций?

Для эффективной реализации положений обеих Конвенций должно быть принято национальное законодательство или в него должны быть внесены соответствующие поправки. УВКБ ООН может предложить Государствам консультации своих экспертов для приведения правовых традиций и ресурсов каждого из Государств в соответствие с международными обязательствами.

Какие практические шаги могут предпринять парламентарии, чтобы побудить власти своих Государств присоединиться к Конвенциям?

- Следует определить, присоединяется ли соответствующее Государство к одной или обеим Конвенциям.
- Если Государство еще не присоединилось к Конвенциям, следует сделать об этом письменный или устный запрос правительству или выступить с соответствующей инициативой.
- Если предложение о ратификации или присоединении было внесено в парламент в течение разумного периода времени, после анализа необходимой информации следует голосовать за его принятие.

- Если правительство не внесло предложение на рассмотрение парламентом в течение разумного периода времени, следует воспользоваться парламентской процедурой для подачи запроса в правительство о причинах задержки и побудить правительство незамедлительно начать процесс ратификации/присоединения.
- Если правительство подписало одну или обе Конвенции, но задерживает процесс ратификации, следует использовать парламентские процедуры для запроса о причинах задержки и рекомендовать правительству ускорить этот процесс. Для этого можно воспользоваться правом законодательной инициативы.
- Если правительство возражает против ратификации Конвенции или присоединения к ней, следует детально проанализировать причины этой позиции. В случае необходимости следует оказать содействие в устранении сомнений и непонимания и использовать имеющиеся политические связи для ускорения этого процесса. Используйте поддержку ваших избирателей для положительного решения вопроса о ратификации Конвенций и/или присоединения к ним.
- Если вы являетесь парламентарием Государства, созданного в результате разделения или распада других Государств, договоры, к которым присоединилось Государство-предшественник, не являются автоматически действующими для нового Государства. Новые Государства могут присоединиться к обязательствам Государства-предшественника, присоединиться в качестве новых Государств или декларировать свое намерение не быть связанными договорами, заключенными Государством-предшественником.
- После ратификации и вступления Конвенций в силу следует обеспечить, чтобы ваш парламент принял национальное законодательство, соответствующее положениям Конвенций. Следует использовать парламентскую процедуру, чтобы обеспечить внесение правительством проекта законов или поправок на рассмотрение парламентом в течение разумного периода времени.
- Если правительство внесло на рассмотрение парламентом предложение о ратификации, сопровождающееся ограничениями на сферу действия договора, его цели или декларации понимания, и вы установили, что эти ограничения являются безосновательными, следует обеспечить приоритет общих интересов над фракционными или побочными интересами.
- Если предложенные правительством условия, ограничивающие сферу действия договора, его цели или декларации понимания, сняты, следует использовать парламентскую процедуру запроса о намерениях правительства и предпринять действия, направленные на снятие ограничений.
- Если возникнет необходимость в получении консультации и содействия в вопросах присоединения к Конвенциям и/или разработки национального законодательства, соответствующего принципам, содержащимся в Конвенциях, следует связаться с Представительством УВКБ ООН либо находящимся в вашей стране, либо с Представительством УВКБ ООН, в чьем ведении нахо-

дится ваша страна (см. Приложение 4, содержащее список представительств УВКБ ООН).

Как парламентарии могут повысить осведомленность о проблемах безгражданства?

Отвечая за разработку национального законодательства, парламентарии находятся в исключительном положении, позволяющем им бороться за сокращение или ликвидацию безгражданства и за обеспечение защиты прав лиц без гражданства. Парламентарии должны не только побуждать свои правительства принимать законы, соответствующие международным стандартам, но и завоевать поддержку своих избирателей. Только в том случае, если гражданское общество осознает проблемы, связанные с безгражданством, оно будет готово оказать поддержку парламентариям в решении этих проблем.

Парламентарии могут повысить осведомленность своих избирателей о проблемах безгражданства, выступая перед ними с докладами, посвященными этим проблемам и важности разработки разумного национального законодательства, публиковать в газетах статьи о необходимости ликвидации безгражданства, сотрудничать с НПО и другими структурами гражданского общества, оказывающими содействие лицам без гражданства, и – там где это возможно – бороться за ускоренное решение проблем безгражданства отдельных лиц.

Парламентарии могут разрешать проблемы безгражданства, защищая право меньшинств и иных групп населения стать частью совокупности граждан, составляющих Государство, и налаживая диалог между сообществами, который приведет к принятию лиц без гражданства в качестве граждан.

Как парламентарии могут содействовать международному сотрудничеству в этой сфере?

Международное сотрудничество является важным фактором сокращения числа случаев безгражданства по всему миру. Парламентарии должны обеспечить, чтобы правительства их стран в полной мере участвовали в международных усилиях по сокращению и ликвидации безгражданства и во всех усилиях по решению проблем безгражданства отдельных лиц. Одной из возможностей для достижения этой цели является установление контактов с парламентариями соседних Государств для проведения регионального анализа законодательства о гражданстве. Приведение во взаимное соответствие законов о гражданстве различных Государств является надежным способом сокращения числа случаев безгражданства.

Приложение 1

Государства-участники Конвенции 1954 года о статусе апатридов

Дата вступления в силу: 6 июня 1960 г.

Общее число Государств-участников (по состоянию на 1 сентября 2005 г.): 57

Страна	Дата подписания	Ратификация (р) Присоединение (пр) Преемство (п)
Австралия		13 декабря 1973 г. пр
Азербайджан		16 августа 1996 г. пр.
Албания		23 июня 2003 г. пр
Алжир		15 июля 1964 г. пр
Антигуа и Барбуда		25 октября 1988 г. п
Аргентина		01 июня 1972 г. пр
Армения		18 мая 1994 г. пр
Барбадос		06 марта 1972 г. п
Бельгия	28 сентября 1954 г.	27 мая 1960 г. р
Боливия		06 октября 1983 г. пр
Босния и Герцеговина		01 сентября 1993 г. п
Ботсвана		25 февраля 1969 г. п
Бразилия	28 сентября 1954 г.	13 августа 1996 г. р
Ватикан	28 сентября 1954 г.	
Великобритания	28 сентября 1954 г.	16 апреля 1959 г. р
Венгрия		21 ноября 2001 г. пр
Гватемала	28 сентября 1954 г.	28 ноября 2000 г. пр
Гвинея		21 марта 1962 г. пр
Германия	28 сентября 1954 г.	26 октября 1976 г. р
Гондурас	28 сентября 1954 г.	
Греция		04 ноября 1975 г. пр
Дания	28 сентября 1954 г.	17 января 1956 г. р
Замбия		01 ноября 1974 г. п
Зимбабве		01 декабря 1998 г. п
Израиль	01 октября 1954 г.	23 декабря 1958 г. р
Ирландия		17 декабря 1962 г. пр
Испания		12 мая 1997 г. пр
Италия	20 октября 1954 г.	03 декабря 1962 г. р
Кирибати		29 ноября 1983 г. п
Колумбия	30 декабря 1954 г.	
Корея, Республика		22 августа 1962 г. пр

Коста-Рика	28 сентября 1954 г.	02 ноября 1977 г. р
Латвия		05 ноября 1999 г. пр
Лесото		04 ноября 1974 г. п
Либерия		11 сентября 1964 г. пр
Ливийская Арабская		16 мая 1989 г. пр
Джамахирия		
Литва		07 февраля 2000 г. пр
Лихтенштейн	28 сентября 1954 г.	
Люксембург	28 октября 1955 г.	27 июня 1960 г. р
Мадагаскар *		[20 февраля 1962 г. пр]
Македония, бывшая		18 января 1994 г. п
республика СФРЮ		
Мексика		07 июня 2000 г. пр
Нидерланды	28 сентября 1954 г.	12 апреля 1962 г. р
Норвегия	28 сентября 1954 г.	19 ноября 1956 г. р
Сальвадор	28 сентября 1954 г.	
Свазиленд		16 ноября 1999 г. пр
Сент-Винсент и		27 апреля 1999 г. п
Гренадины		
Словакия		03 апреля 2000 г. пр
Словения		06 июля 1992 г. п
Тринидад и Тобаго		11 апреля 1966 г. п
Тунис		29 июля 1969 г. пр
Уганда		15 апреля 1965 г. пр
Уругвай		02 апреля 2004 г. пр
Фиджи		12 июня 1972 г. п
Филиппины	22 июня 1955 г.	
Финляндия		10 октября 1968 г. пр
Франция	12 января 1955 г.	08 марта 1960 г. р
Хорватия		12 октября 1992 г. п
Чад		12 августа 1999 г. пр
Чешская Республика		19 июля 2004 г. пр
Швейцария	28 сентября 1954 г.	03 июля 1972 г. р
Швеция	28 сентября 1954 г.	02 апреля 1965 г. р
Эквадор	28 сентября 1954 г.	02 октября 1970 г. р
Югославия, Федеративная		12 марта 2001 г. п
Республика		

* 2 апреля 1965 г. Генеральный секретарь ООН получил от правительства Мадагаскара уведомление о денонсации Конвенции. Денонсация вступила в силу 2 апреля 1966 г.

Приложение 2

Государства-участники Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

Дата вступления в силу: 13 декабря 1975 г.

Общее число Государств-участников (по состоянию на 25 сентября 2005 г.): 30

Страна	Дата подписания	Ратификация (р) Присоединение (пр) Преемство (п)
Австралия		13 декабря 1973 г. пр
Австрия		22 сентября 1972 г. пр
Азербайджан		16 августа 1996 г. пр
Албания		09 июля 2003 г. пр
Армения		18 мая 1994 г. пр
Боливия		06 октября 1983 г. пр
Босния и Герцеговина		13 декабря 1996 г. пр
Гватемала		19 июля 2001 г. пр
Германия		31 августа 1977 г. пр
Дания		11 июля 1977 г. пр
Доминиканская Республика	05 декабря 1961 г.	
Израиль	30 августа 1961 г.	
Ирландия		18 января 1973 г. пр
Канада		17 июля 1978 г. пр
Кирибати		29 ноября 1983 г. п
Коста-Рика		02 ноября 1977 г. пр
Латвия		14 апреля 1992 г. пр
Лесото		24 сентября 2004 г. пр
Либерия		22 сентября 2004 г. пр
Ливийская Арабская Джамахирия		16 мая 1989 г. пр
Нигер		17 июня 1985 г. пр
Нидерланды	30 августа 1961	13 мая 1985 г. р
Норвегия		11 августа 1971 г. пр
Свазиленд		16 ноября 1999 г. пр
Сенегал		21 сентября 2005 г. пр
Словакия		03 апреля 2000 г. пр
Франция	31 мая 1962 г.	
Чад		12 августа 1999 пр
Чешская Республика		19 декабря 2001 г. пр
Швеция		19 февраля 1969 г. пр

Приложение 3

Типовой документ о присоединении к Конвенции 1954 года о статусе апатридов

Принимая во внимание, что Конвенция о статусе апатридов была принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций двадцать восьмого сентября месяца одна тысяча девятьсот пятьдесят пятого года и открыта для присоединения в соответствии со Статьей 35 Конвенции;

И, принимая во внимание, что параграф 3 указанной Статьи 35 предусматривает, что присоединение к Конвенции будет производится путем депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций акта о присоединении;

В удостоверение чего нижеподписавшийся [Глава Государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении к Конвенции [наименование Государства];

Подписано мною в _____ в _____ день
месяца _____ одна тысяча девятьсот _____
года.

*[Государственная печать и
подпись Главы правительства,
Министра иностранных дел...]*

*[подпись Главы Государства, долж-
ностного лица, если требуется.]*

Типовой документ о присоединении к Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства

Принимая во внимание, что Конвенция о сокращении безгражданства была принята Полномочными представителями тридцатого августа одна тысяча девятьсот шестьдесят первого года и открыта для присоединения в соответствии со Статьей 16 Конвенции;

И, принимая во внимание, что параграф 3 указанной Статьи 16 предусматривает, что присоединение к Конвенции будет производиться путем депонирования у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций акта о присоединении;

В удостоверение чего нижеподписавшийся [Глава Государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении к Конвенции [наименование Государства];

Подписано мною в _____ в _____ день
месяца _____ одна тысяча девятьсот _____
года.

*[Государственная печать и
подпись должностного лица, если
требуется...]*

*[подпись Главы Государства,
Главы правительства, Министра
иностраных дел]*

Приложение 4

Представительства УВКБ ООН

АВСТРАЛИЯ

Региональное представительство УВКБ ООН по Австралии, Новой Зеландии, Папуа-Новой Гвинеи и Южной части Тихого океана в Австралии
15 Hunter Street
Yarralumla ACT 2600
Canberra
Тел.: +61 2 6273 2733
Факс: +61 2 6273 6822

АВСТРИЯ

Представительство УВКБ ООН в Австрии
Vienna International Centre (Building J, 1st floor)
Wagramerstrasse 5
PO Box 550
1400 Vienna
Тел.: +431 260604047
Факс: +43 1 2634115

АЗЕРБАЙДЖАН

Представительство УВКБ ООН в Азербайджане
3, Azer Aliyev Street
Ваку
Тел.: +99 412 92 1443
Факс: +99 412 98 11 34

АЛБАНИЯ

Представительство УВКБ ООН в Албании
Rruga "Donika Kastrioti"
Tirana
Тел.: +355 42 50 207
Факс: +355 42 28 492
АЛЖИР
Представительство УВКБ ООН в Алжире
Boite Postal 444
Hydra

Alger
или
20 Rue Emile Payen
Hydra
Alger
Тел.: +213 21 69 1212
Факс: +213 21 69 2374

АНГОЛА

Представительство УВКБ ООН в Анголе
С.Р. 1342
Luanda
или
Rua Eduard Mondlaine/SN
Luanda
Тел.: +244 2332 046
Факс: +244 2331 652

АРГЕНТИНА

Региональное представительство УВКБ ООН по Южной части Южной Америки
Cerrito 836
10 Piso – 1010
Buenos Aires
Тел.: +54 11 4815 7870
Факс: +54 11 4815 4352

АРМЕНИЯ

Представительство УВКБ ООН в
Армении
14 Petros Adamyan Str.
Yerevan 375010
Тел.: +37 41 56 47 71
Факс: +37 41 56 78 17

АФГАНИСТАН

Представительство УВКБ ООН в Афганистане
PO Box 3232
Kabul
или

41 Jadi Solh (Peace Avenue)
Kabul
Тел.: +92 51 922 11 25
Факс: +92 51 282 05 11

БАНГЛАДЕШ

Представительство УВКБ ООН в Бангладеш
PO Box 3474
Dhaka 1000
или
House N/E (N) 8, Road 90,
Gulshan 2, Dhaka 1212
Тел.: +8802 88 2 68 02
Факс: +8802 88 2 65 57

БЕЛАРУСЬ

Представительство УВКБ ООН в Беларуси
Prospekt Partizanskij 6 A,
6th floor
Minsk 220033
Тел.: +375 172983335
Факс: +375 172982369

БЕЛЬГИЯ

Региональное представительство УВКБ ООН по Бельгии, Люксембургу и европейским организациям
Rue Van Eyck 11a
B-1050 Bruxelles
Тел.: +32 2 649 01 53
Факс: +32 2 627 17 30

БЕНИН

Региональное представительство УВКБ ООН в Бенине, Буркина-Фасо, Нигере и Того
Boite Postale 08-1066
Lot 01 Patte d'Oie Cotonou
Тел.: +229 30 28 98
Факс: +229 30 28 90

БОЛГАРИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Болгарии
19 Denkoglu str,
1000 Sofia
Тел.: +359 2 98 02 453
Факс: +359 2 98 01 639

БОСНИЯ И ГЕРЦЕГОВИНА

Представительство УВКБ
ООН в Боснии и Герцего-
вине
UNIS
Building Fra Andjela
Zvizdovica 1 71000 Sarajevo
Тел.: +387 33 666 160
Факс: +387 33 290 333

БОТСВАНА

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Ботсване
PO Box 288 Gaborone
или
UN House – Plot 22 Khama
Crescent Gaborone
Тел.: +267 35 21 21
Факс: +267 57 09 96

БРАЗИЛИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Бразилии
Setor Comercial Norte
Quadra 02, Bloco A 11th Floor
– Ed. Corporate Financial
Center CEP 70712-901
Brasilia – DF
Тел.: +55 61 3038 9272
Факс: +55 61 3038 9279

БУРУНДИ

Представительство УВКБ
ООН в Бурунди
V.P. 307, Vujumbara
или
No. 1, Avenuedu Large
4620 Vujumbara
Тел.: +257 22 3245
Факс: +257 22 95 23/24 19 87

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Великобритании
Stand Bridge House 138-142
Strand
London WC2R 1NH
Тел.: +44 20 7759 8090
Факс: +44 20 7759 8119

ВЕНГРИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Венгрии
Felvinci ut 27
1022 Budapest
Тел.: +36 13363062
Факс: +36 13363080

ВЕНЕСУЭЛА

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН по
северной части Южной
Америки
Apartado Postal 69045
Caracas 1062-A
или
Parque Cristal, Torre Oeste
Piso 4, Oficina 4-4, 4-5 y
4-6 Av. Francisco de Miranda
Urbanización Los Palos
Grandes
Caracas
Тел.: +58 212 286 3883
Факс: +58 212 286 9687

ВЬЕТНАМ

Представительство УВКБ
ООН в Социалистической
Республике Вьетнам
60 Rue Nguyen Thai Hoc Ba
Dinh District Hanoi
Тел.: +84 4 845 78 71
Факс: +84 4 823 20 55

ГАБОН

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Габоне
BP 20472

Libreville
или
Quartier Sotega
Libreville
Тел.: +241 77 8262
Факс: +241 77 8278

ГАМБИЯ

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Гамбии
PO Box 4249
Bakau
или
6th Street East
Kotu Lauout
Bakau
Тел.: +220 4 460 850
Факс: +220 4 464 169

ГАНА

Представительство УВКБ
ООН в Гане
No. 25 Sir Arku Korsah Street
Roman Ridge
Airport Residential Area
Accra
Тел.: +233 21776 108
Факс: +233 21 773158

ГВИНЕЯ

Представительство УВКБ
ООН в Гвинее
V.P. 4158
Coleah Corniche-Sud
Conakry
Тел.: +224 46 47 09
Факс: +224 46 58 08

ГЕРМАНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Германии
Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin
Тел.: +49 302022020
Факс: +49 30 2022 0220

ГРЕЦИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Греции
23 Taygetou Street
Palais Psychico
15452 Athens
Тел.: +30 210 672 64 62
Факс: +30 210 672 64 17

ГРУЗИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Грузии
2a Kazbegi Ave. – 4th floor
380060 Tbilissi
Тел.: +995 32 779 612
Факс: +995 32 441 302

ДЖИБУТИ

Представительство УВКБ
ООН в Джибути
BP 1885
Djibouti
или
Rue Abdoukader Waberi,
Heron
Lot No TF 1148
Quartier Marabout
Djibouti
Тел.: +253 35 22 00
Факс: +253 35 86 23

ЕГИПЕТ

Региональное представи-
тельство УВКБ ООН в Араб-
ской Республике Египет
Republic of Egypt
PO Box 1844
Cairo
или
No. 8 el Fawakeh Street
Mohandessin, Giza Cairo
Тел.: +20 2 762 1570
Факс: +20 2 762 1576

ЗАМБИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Замбии
P.O. Box 32542

10101 Lusaka
или
17C Leopards Hill Road
Kabulonga
10101 Lusaka
Тел.: +260 1 265 619
Факс: +260 1 265 914

ЗИМБАБВЕ

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Зимбабве
P.O. Box 4565
Harare
или
2nd Floor, Takura House
67-69 Union Avenue
Harare
Тел.: +263 4 793 274
Факс: +263 4 708 528

ИЗРАИЛЬ

Почетный представитель
УВКБ ООН в Израиле
PO Box 3489
Jerusalem
или
Shlomztsion Ha Malka 10
Jerusalem
Тел.: +972 2 621 4109
Факс: +972 2 623 4392

ИНДИЯ

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Индии
PO Box 3135
14 Jor Bagh
New Delhi 110003
Тел.: +91 11 2469 0730
Факс: +91 11 2462 0137

ИНДОНЕЗИЯ

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Индонезии
PO Box 6602/JKPWK
Jakarta 10310
Menova Ravindo
J1. Kebon Sirih Kav.75
Jakarta Pusat 10340

Тел.: +62 21 391 28 88
Факс: +62 21 391 27 77

ИОРДАНИЯ

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Иордании
PO Box 17101
1195 Amman
или
5 Hafez Abdul-Haija Street
Deir Ghbar
Amman
Тел.: +962 6 550 20 30
Факс: +962 6 592 46 58

ИРАК

Представительство УВКБ
ООН в Ираке
PO Box 10141 Karrada
Baghdad
или
District Number 904
Hay Al-Wahda
Street Number 42
Building Number 52
Baghdad
Тел.: +964 1 719 0670
Факс: +1 212 963 3009

ИРАН (ИСЛАМСКАЯ РЕСПУБЛИКА)

Представительство УВКБ
ООН в Исламской Респуб-
лике Иран
No. 5, East Emdad Street,
Vanak sq.
North Shiraz Ave.
Tehran 19917
Тел.: +98 21 8805 72 01
Факс: +98 21 8805 72 12

ИРЛАНДИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Ирландии
Suite 4
Merrion House
1/3 Lower Fitzwilliam Street
Dublin 2

Тел.: +353 1 631 4510
Факс: +353 1 631 4616

ИСПАНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Испании
Avenida General Pero 32-2ª
PO Box 36-121
E-28020 Madrid
Тел.: +34 91 556 36 49
Факс: +34 91 417 5345

ИТАЛИЯ

Региональное представительство УВКБ ООН в Италии
Via Caroncini 19
00197 Roma
Тел.: +39 06 802121
Факс: +39 06 802123/24

ЙЕМЕН

Представительство УВКБ ООН в Республике Йемен
PO Box 12093 Sana'a или
Algeria Street, No. 38
Building No 2
Sana'a
Тел.: +967 1 469 771
Факс: +967 1 469 770

КАЗАХСТАН

Представительство УВКБ ООН в Казахстане
67 Tole bi
Almaty – 480091
Тел.: +7 3272 791244
Факс: +7 3272 583982

КАМБОДЖА

Представительство УВКБ ООН в Камбодже
PO Box 539 House No 2,
Street No 352 Beung Keng
Kang
Phnom Penh
Тел.: +855 23 216005
Факс: +855 23 216274

КАМЕРУН

Представительство УВКБ ООН в Камеруне
Boite Postale 7077 Yaoundé или
Quartier Nlongkak Rue No 1032
Batiment no 46
Yaoundé
Тел.: +237 20 29 54

ФАКС: +237 21 35 91

КАНАДА

Представительство УВКБ ООН в Канаде
280 Albert Street, Suite 401
Ottawa Ontario K1P 5G8
Тел.: +1 613 232 09 09

ФАКС: +1 613 230 18 55

КЕНИЯ

Представительство УВКБ ООН в Кении
PO Box 43801, Nairobi или
Chiromo Road
(next to Caltex Station)
By Consulate church
Westlands
Nairobi
Тел.: +254 20 444 2000
Факс: +254 20 423 2080

КИПР

Представительство УВКБ ООН на Кипре
PO Box 1642
1590 Nicosia
или
South: C/O UNFICYP
Secretariat UNPA
Nicosia
Тел.: +357 2 35 90 25
Факс: +357 2 35 90 37

КИРГИЗСТАН

Представительство УВКБ ООН в Кыргызстане
UN House (3rd floor)
160 Chui Avenue
Bishkek 720010
Тел.: +996 312 611 264
Факс: +996 312 611 271

КИТАЙ (НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА)

Региональное представительство УВКБ ООН в Китае
1-2-1, Tayan Diplomatic
Office,
Building 14 Liang Ma He
Nan Lu
Beijing 100600
Тел.: +86 10 6 532 68 06
Факс: +86 10 6532 16 47

КОЛУМБИЯ

Представительство УВКБ ООН в Колумбии
Calle 114 No 9-01 Office 601
Edificio Teleport Torre A
Bogota
Тел.: +571 658 06 00
Факс: +571 658 06 02

КОНГО (ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА)

Региональное представительство УВКБ ООН по Центральной Африке в Демократической Республике Конго
PO Box 7248
Kinshasa 1
или
6729 Avenue de l'OUA
Kinshasa
Тел.: +243 81 880 1245
Факс: +243 81 301 0435

КОНГО (РЕСПУБЛИКА)

Представительство УВКБ
ООН в Республике Конго
BP 1093
Brazzaville
или

6, Rue 18 Mars 1977
Quartier Cathedrale
Brazzaville

Тел.: +242 811 169
+242 815 763(UNDP)
Факс: +242 815 912

КОРЕЯ (РЕСПУБЛИКА)

Представительство УВКБ
ООН в Республике Корея
7F Kumsegi Bldg.
16, Euljiro 1 Ga

Joong-Ku
Seoul 100-191

Тел.: +82 2 773 7011
Факс: +82 2 773 7014

КОСТА-РИКА

Представительство УВКБ
ООН в Коста-Рике
Edificio Torre del Este – 5º
Piso

Frente a la facultad
de Derecho de la UCR

Apartado Postal 12
-1009 - FECOSA

San Pedro

Тел.: +506 225 0049
Факс: +506 224 4891

КОТ Д'ИВУАР

Представительство УВКБ
ООН в Кот д'Ивуар
01 BP 7982

Abidjan 01

или

Angle Rue Des Jardins –
Boulevard

Latrille

Cocody, II Plateaux

Abidjan

Тел.: +225 22 515 577
Факс: +225 22 515 588

КУВЕЙТ

Офис связи УВКБ ООН в
Кувейте
PO Box 28742
13148 Safat
Kuwait City

или

Khaitan Area
Block No 04
Al Walid Ebin Abdel Malek
Street No 206
Building No 90009

Kuwait City

Тел.: +965 476 4982
Факс: +965 476 4257

ЛИБЕРИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Либерии
PO Box 9077
Monrovia

или

Haider Building
Mamba Point

Monrovia

Тел.: +231 22 6233
Факс: +231 22 6235

ЛИВАН

Представительство УВКБ
ООН в Ливане
PO Box 7332

Beirut

или

Michel Bustrus Street
Nasr Building

Achrafieh

Тел.: +961 1 560 699
Факс: +961 1 560 717

ЛИВИЙСКАЯ

АРАБСКАЯ ДЖАМАХИРИЯ

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Ливийской Арабской
Республике
PO Box 80708
Tripoli

или

Uthman Ibn Affan St
Ben Ashour
Tripoli

Тел.: +218 21 361 9662
Факс: +218 21 361 9661

ЛЮКСЕМБУРГ

Офис корреспондента УВКБ
ООН в Люксембурге
1 rue Jean Pierre Brasseur
b.p. 567

2015 Luxembourg

Тел.: +352 454 018
Факс: +352 454 303

МАВРИТАНИЯ

Офис главы миссии УВКБ
ООН в Мавритании
С/О UNDP, BP 4405,
Nouakchott

или

Ilot K No 159-160-161
Route de la Corniche
Nouakchott

Тел.: +222 5 257 414
Факс: +222 5 256 176

МАКЕДОНИЯ (БЫВШАЯ РЕСПУБЛИКА ЮГОСЛАВИИ)

Представительство УВКБ
ООН в бывшей югославской
республике Македония
PO Box 873

1000 Skopje

или

Zeleznicka 53
1000 Skopje

Тел.: +389 2 3118 641
Факс: +389 2 3131 040

МАЛАВИ

Представительство УВКБ
ООН в Малави
PO Box 30230
Lilongwe 3

или

7th Floor

Kang'ombe Building
City Centre
Lilongwe 3
Тел.: +265 177 2155
Факс: +265 177 4128

МАЛАЙЗИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Малайзии
PO Box 10185
50706 Kuala Lumpur
или
570 Jalan Bukit Petaling
50460 Kuala Lumpur
Тел.: +60 3 2141 1322
Факс: +60 32141 1780

МАРОККО

Почетный представитель
УВКБ ООН в Марокко
12, Rue de Fes-Hassan
Rabat
Тел.: +212 377 676 06
Факс: +212 377 661 96

МЕКСИКА

Региональное представительство УВКБ ООН по Мексике, Центральной Америке и Кубе
Presidente Masaryk 29
sexto piso
Colonia Polanco
11570 Mexico, D.F.
Тел.: +52 5 55263 9851
Факс: +52 5 55250 9360

МОЗАМБИК

Офис главы миссии УВКБ ООН в Мозамбике
PO Box 1198
Maputo
или
Avenida dos Presidentes 33
Maputo
Тел.: +258 1 490 242
Факс: +258 1 490 635

МОЛДОВА

Представительство УВКБ ООН в Республике Молдова
31 August 1989 Street, #57
MD-2012 Chisinau
Тел.: +373 22 271 853
Факс: +373 22 271 953

МЬЯНМА

Представительство УВКБ ООН в Мьянме
PO Box 1485, Yangon
или
287 Pyay Road
Sanchaung Township
Yangon
Тел.: +951 524022
Факс: +951 524 031

НАМИБИЯ

Представительство УВКБ ООН в Намибии
Private Bag 13310,
Windhoek
или
nd Floor, Sanlam Building
Independence Avenue
Windhoek
Тел.: +264 61 237 143
Факс: +264 61 230 055

НЕПАЛ

Представительство УВКБ ООН в Непале
PO Box 2374, Kathmandu
или
Dhara Marga Anil Kuti
Maharajgunj
Kathmandu
Тел.: +977 1441 2521
Факс: +977 1441 2853

НИГЕРИЯ

Представительство УВКБ ООН в Нигерии
UN House Plot no. 617/618
Diplomatic Zone
Central Area District

PMB 2851, Garki
Abuja
Тел.: +234 9 461 8569
Факс: +234 9 461 8598

ПАКИСТАН

Представительство УВКБ ООН в Пакистане
PO Box 1263
Islamabad
или
No. 2 Diplomatic Enclave
QUAID-E-AZAM, University
Road
Sector G-4
Islamabad
Тел.: +92 51 282 9502
Факс: +92 51 227 9455

ПАНАМА

Представительство УВКБ ООН в Панаме
La Ciudad del Saber
Gaillard Street,
Building 812-B
Panama City
Тел.: +507 317 1630
Факс: +507 317 1633

ПАПУА-НОВАЯ ГВИНЕЯ

Представительство УВКБ ООН в Папуа-Новой Гвинее
PO Box 1909, Port Moresby
или
Floor – ADF House (Next
St. Mary's Catholic Church)
Musgrave Street, Town
Port Moresby.
Тел.: +675 321 7422
Факс: +675 321 5977

ПОЛЬША

Представительство УВКБ ООН в Республике Польша
2, Aleja Roz
PL-00 556 Warsaw
Тел.: +48 22 628 69 30
Факс: +48 22 625 61 24

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Российской Феде-
рации
Здание ООН
Обухов переулок, 6
Москва 103064
Тел.: +7 503 232 30 11
Факс: +7 503 232 30 16

РУАНДА

Представительство УВКБ
ООН в Руанде
BP 867
Kigali
или
Bd de L'Umuganda
Commune Kacyiru
Secteur Kimihurura Cellule
Kamukina Kigali Тел.:
+250 58 5107
Факс: +250 58 3485

РУМЫНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Румынии
25, Armeneasca Street,
Sector 2
70228 Bucharest
Тел.: +40 1 211 29 44
Факс: +40 1 210 15 94
САУДОВСКАЯ АРАВИЯ
Региональное предста-
вительство УВКБ ООН по
Саудовской Аравии
PO Box 94003 Riyadh 11693
или
Fazari Square Pension Fund
Commercial Complex Block
C-13 Dipomatic Quarters
Riyadh
Тел.: +966 1 482 8835
Факс: +966 1 482 8737

СЕНЕГАЛ

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Сенегале
BP 3125, 59 rue Docteur
Theze
Dakar
Тел.: +221 823 66 03
Факс: +221 823 66 00

СЕРБИЯ И ЧЕРНОГОРИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Сербии и Черного-
рии
Krunska 58 11000
Belgrade
Тел.: +381 38 308 2100
Факс: +381 38 344 2947

СИРИЙСКАЯ АРАБСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Представительство УВКБ
ООН в Сирии
PO Box 30891 Damascus
или
Al Malki Mohamed Al Bazm
Street
No 14 Al Nabelsi Building
Damascus
Тел.: +963 11 373 5940
Факс: +963 11 373 6108

СЛОВАЦКАЯ РЕСПУБЛИКА

Представительство УВКБ
ООН в Словацкой Респуб-
лике
Sturova 6 811 02
Bratislava
Тел.: +421 2 52 92 78 75
Факс: +421 2 52 92 78 71

СЛОВЕНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Словении
Miklosiceva Cesta 18/II 1000

Ljubljana
Тел.: +386 1 4328 240
Факс: +386 1 4328 224

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН по
Соединенным Штатам Аме-
рики и странам Карибского
бассейна
1775 K Street, NW, Suite 300
Washington DC 20006
Тел.: +1 202 296 5191
Факс: +1 202 296 5660

СОМАЛИ

Представительство УВКБ
ООН в Сомали
PO Box 43801, Nairobi
или
Lion Place Waiyaki Way
(Next to St Marks Church)
Westlands
Nairobi Kenya
Тел.: +254 20 422 2200
Факс: +254 20 422 2280

СУДАН

Представительство УВКБ
ООН в Судане
PO Box 2560,
Khartoum
или
Mohammed Nageeb Road
(North of Farouk Cemetery)
Khartoum No 2
Тел.: +249 11 47 11 01
Факс: +249 11 47 31 01

СЬЕРРА-ЛЕОНЕ

Представительство УВКБ
ООН в Сьерра-Леоне
PO Box 475,
Freetown
или
29 Wilkinson Road
Freetown
Тел.: +232 22 234 321
Факс: +232 22 234 347

ТАДЖИКИСТАН

Представительство УВКБ
ООН в Таджикистане
Prospekt Drujba Naradov 106
Dushanbe, 734013
Тел.: +992 372 214406
Факс: +992 372 510039

ТАИЛАНД

Региональное представи-
тельство УВКБ ООН для
Таиланда, Камбоджи и
Вьетнама
PO Box 2-121 Rajdamnern
Avenue United Nations
Building
rd Floor, Block A
Bangkok 10200
Тел.: +66 2 288 1234
Факс: +66 2 280 0555

ТАНЗАНИЯ (ОБЪЕДИНЕННАЯ РЕСПУБЛИКА)

Представительство УВКБ
ООН в Объединенной
Республике Танзания
PO Box 2666
Dar-es-Salaam
или
Plot 18 Kalenga Street
Dar-es-Salaam
Тел.: +255 22 215 00 75
Факс: +255 22 215 28 17

ТИМОР-ЛЕСТЕ

Представительство УВКБ
ООН в Тимор-Лесте
PO Box 456 Dili
или
Estrada de Balido
Dili
Тел.: +670 33 13 547
Факс: +670 33 13 554

ТУНИС

Почетный представитель
УВКБ ООН в Тунисе

BP 863 1035 Тунис
или
61 Boulevard Bab Benat
1035 Tunis
Тел.: +216 715 73586
Факс: +216 715 70168

ТУРКМЕНИСТАН

Представительство УВКБ
ООН в Туркменистане
40, Galkynysh Street
744013 Ashgabat
Тел.: +993 12 425 684
Факс: +993 12 425 691

ТУРЦИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Турции
12. Cadde, 212. Sokak No 3 3
Sancak Mahallesi, Cankaya
Ankara
Тел.: +90 312 409 7000
Факс: +90 312 441 2173

УГАНДА

Представительство УВКБ
ООН в Уганде
PO Box 3813, Kampala
или
Plot 18 Prince Charles Drive
Kololo Kampala
Тел.: +256 41 231 231
Факс: +256 41 256 989

УЗБЕКИСТАН

Представительство УВКБ
ООН в Узбекистане
14 Mahmood Torobi Str
700090 Tashkent
Тел.: +998 71 120 68 93
Факс: +998 71 120 68 91

УКРАИНА

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Украине
PO Box 122 Kyiv 01015
или

32A, Sichnevogo Povstannyya
Str.
Kyiv 01015
Тел.: +380 44 573 9424
Факс: +380 44 288 9850

ФИЛИППИНЫ

Представительство УВКБ
ООН на Филиппинах
PO Box 2074 (МСРО)
G. Puyat Avenue
1260 Makati
Metro Manila
или
3rd Floor, JAKA II Building
150 Legaspi Street
1200 Makati, Metro Manila
Тел.: +63 2 818 5121
Факс: +63 2 817 4057

ФРАНЦИЯ

Представительство УВКБ
ООН во Франции
9, rue Kepler
F-75016 Paris
Тел.: +33 1 44 43 48 58
Факс: +33 1 40 70 07 39

ХОРВАТИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Хорватии
3rd floor
24 Slovenska Ulica
10000 Zagreb
Тел.: +385 1 3713 555
Факс: +385 1 3713 588
+385 1 3713 565

ЦЕНТРАЛЬНО- АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Представительство УВКБ
ООН в Центральноафрикан-
ской Республике
Boite Postale 950 Bangui
или
Rue Joseph Degrain (Route
de Sofitel) Bangui
Тел.: +236 61 40 76

Факс: +236 61 98 34
ЧАД
Представительство УВКБ
ООН в Чаде
В.Р. 906 N'Djamena
или
Quartier Cardalé, Avenue
Felix Eboué Immeuble STAT
N'Djamena
Тел.: +235 51 86 10
Факс: +235 51 5340

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Представительство УВКБ
ООН в Чешской Республике
Namesti Kinskych 6
PO Box 210
150 00 Prague 5
Тел.: +420 2 571 998 66
Факс: +420 2 571 998 62

ШВЕЙЦАРИЯ

Отдел связи УВКБ ООН для
Швейцарии и Лихтенштейна
Case Postale 2500 94
Rue Montbrillant
CH-1211 Geneve 2
Тел.: +41 22 739 8755
Факс: +41 22 739 7379

ШВЕЦИЯ

Региональное представи-
тельство УВКБ ООН для
Северных и Балтийских
стран в Швеции
Ynglingagatan 14 – 6th Floor
S-11347 Stockholm
Тел.: +46 8 457 4880
Факс: +46 8 457 4887

ШРИ-ЛАНКА

Представительство УВКБ
ООН в Шри-Ланке
97 Rosmead Place
Colombo 07
Тел.: +94 11 268 3968
Факс: +94 11 268 3971
ЭКВАДОР

Представительство УВКБ
ООН в Эквадоре
Avenida Amazonas 2889
y la Granja
Edificio Naciones Unidas
Piso 2
Quito
Тел.: +593 2 2460 272
Факс: +593 2 2460 280

ЭРИТРЕЯ

Представительство УВКБ
ООН в Эритрее
PO Box 1995, Asmara
или
House Number 108
Emperor Yohannes
Avenue Asmara
Тел.: +291 1 12 61 21
Факс: +291 1 12 72 55

ЭФИОПИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Эфиопии
PO Box 1076
Addis Ababa
или
Bole Road, Wereda 1
Kebele 23
House No 1255/01-02
Addis Ababa
Тел.: +251 1 612 822
Факс: +251 1 611 666

ЮЖНАЯ АФРИКА

Региональное предста-
вительство УВКБ ООН в
Южной Африке
PO Box 12506 The Tramshed
Pretoria
или
8th floor Metro Park Building
351 Cnr. Schoaman &
Prinsloo Str.
Pretoria 0002
Gauteng Province
Тел.: +27 12 354 8303
Факс: +27 12 354 8390

ЯПОНИЯ

Представительство УВКБ
ООН в Японии
UNU Bldg., 6F – 5-53-70,
Jingumae
Shibuya-ku, Tokyo 159-0001
Тел.: +81 33 499 20 11
Факс: +81 33 499 22 72

ООН (НЬЮ-ЙОРК)

Представительство УВКБ
ООН в Нью-Йорке
PO Box 20
Grand Central
New York
NY 10017
или
220 East 42nd Street
Suite 3000
New York
NY 10017
Тел.: +1 212 963 00 32
Факс: +1 212 963 00 74

Краткая информация об УВКБ ООН и МПС

УВКБ ООН

Управление Верховного комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) имеет Мандат на руководство и координацию международных действий по защите беженцев и решению проблем беженцев по всему земному шару. УВКБ ООН ставит своей целью создание условий для того, чтобы каждый мог реализовать свое право на поиск убежища, находить безопасное убежище в другом Государстве и добровольно возвращаться домой. УВКБ ООН видит долгосрочное решение проблемы беженцев в оказании им помощи для возвращения в собственную страну или для переселения в другую страну.

Исполнительный комитет УВКБ ООН и Генеральная Ассамблея ООН также уполномочили УВКБ ООН на оказание содействия другим группам людей, включая тех, кто не имеет гражданства или чье гражданство оспаривается и – при определенных обстоятельствах – лицам, перемещенным внутри страны.

УВКБ ООН стремится к сокращению числа случаев вынужденного переселения, побуждая Государства и различные организации к созданию условий, способствующих защите прав человека и мирному разрешению конфликтов.

УВКБ ООН обеспечивает защиту и содействие беженцам и другим лицам на недискриминационной основе в соответствии с их потребностями и вне зависимости от расы, цвета кожи, вероисповедания, политических взглядов и пола. УВКБ ООН поддерживает принцип участия и консультирует беженцев по всем решениям, которые влияют на их жизнь. УВКБ ООН сотрудничает с правительствами, региональными ассоциациями и международными и общественными организациями.

МПС

Межпарламентский союз (МПС), созданный в 1889 г., является международной организацией, объединяющей представителей парламентов суверенных Государств. В сентябре 2005 г. в МПС были представлены парламенты 141 страны.

МПС работает во имя мира и сотрудничества между народами путем укрепления институтов представительной власти. С этой целью МПС расширяет контакты и развивает обмен опытом между парламентами и парламентариями всех стран, рассматривает вопросы, представляющие международный интерес и высказывает свое мнение по этим проблемам, вносит вклад в защиту и содействие реализации прав человека и повышает осведомленность общественности о деятельности институтов представительной власти.

МПС разделяет цели ООН и тесно сотрудничает с учреждениями ООН. Союз также работает вместе с региональными межпарламентскими организациями и с международными, межправительственными и неправительственными организациями, которые в своей деятельности руководствуются теми же идеями.

© Inter-Parliamentary Union 2005

Опубликовано Межпарламентским союзом совместно с

Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Все права защищены. Никакая часть настоящей публикации не может воспроизводиться, храниться в воспроизводящей системе или передаваться в любой форме и любыми средствами – электронными, механическими, путем фотокопирования, записи или иными – без предварительного получения письменного разрешения Межпарламентского союза или Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Настоящая публикация распространяется при условии, что она не будет продаваться ни в какой форме, а также не будет выдаваться напрокат, выставляться на продажу, распространяться по заказу или иным способом без предварительного получения согласия издателя, в любом переплете или обложке кроме той, в которой она вышла в свет, и без аналогичного условия, включая распространение этого условия на последующих издателей.

ISBN 92-9142-283-5 (IPU)

Штаб-квартира МПС

Inter-Parliamentary Union
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330 CH-1218
Le Grand Saconnex,
Geneva
Switzerland
Тел.: + 41 22 919 41 50
Факс: + 41 22 919 41 60
E-mail: postbox@mail.ipu.org
Web site: www.ipu.org

Офис постоянного наблюдателя МПС при ООН

Inter-Parliamentary Union
220 East 42d Street
Suite 3002
New York, N.Y.
10017 USA
Тел.: +1 212 557 58 80
Факс: +1 212 557 39 54
E-mail: ny-office@mail.ipu.org

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Case Postale 2500 1211
Geneva 2
Switzerland
Тел.: +41-22-739-8111
Факс: +41-22-739-7353
Web site: www.unhcr.ch



«Гражданство является основным правом человека,
поскольку оно не что иное, как право иметь права»

Председатель Верховного суда США Эрл Уоррен (1958 г.)