

КОНВЕНЦИЯ О СТАТУСЕ АПАТРИДОВ

Гай С. Гудвин-Гилл

Старший научный сотрудник, Колледж «Олл Соулз», Оксфорд

В 1920-х годах между апатридами, то есть лицами без гражданства, и беженцами, как правило, не проводилось различий; и те и другие рассматривались как лица, не пользующиеся защитой со стороны правительства страны их происхождения или любого иного правительства в силу их «нового» гражданства.

Тем не менее проблемы гражданства, включая множественное гражданство, утрату гражданства в связи с вступлением в брак и безгражданство вне контекста вопроса о беженцах, вызывали озабоченность государств и Лиги Наций, выступавшей в поддержку ряда мер, направленных на сокращение масштабов этой проблемы; см., например, Конвенцию, регулирующую некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, 1930 года, Протокол, касающийся конкретного случая безгражданства, 1930 года и еще один, Специальный протокол, касающийся безгражданства, того же года.

Массовое вынужденное перемещение населения и реорганизация политических сил после второй мировой войны привели к тому, что весь этот комплекс проблем вскоре вновь встал в международной повестке дня. На своей первой сессии в 1946 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций решила передать вопрос о беженцах Экономическому и Социальному Совету «для тщательного и всестороннего изучения» (резолюция 8 (I) Генеральной Ассамблеи от 12 февраля 1946 года). Однако первоочередная задача Совета состояла в решении возникшей после войны проблемы беженцев и учреждении Международной организации по делам беженцев (резолюция 18 (III) Экономического и Социального Совета от 3 октября 1946 года).

Тема апатридов была также вскользь затронута в ходе первой сессии Комиссии по правам человека в июле 1947 года. Редакционный комитет по разработке международного билля о правах человека имел в своем распоряжении представленный Рене Кассеном текст статьи 32, впоследствии ставшей статьей 15 Всеобщей декларации прав человека. Эта статья не только предусматривала право на гражданство, но и провозглашала следующее: «Организация Объединенных Наций и государства-члены обязаны предотвращать безгражданство в силу его несовместимости с правами человека и интересами человеческого сообщества» (доклад Редакционного комитета E/CN.4/21, 1 июля 1947 года, стр. 21 англ. текста).

На своей второй сессии в декабре 1947 года, на которой, между прочим, от имени Международной организации по делам беженцев присутствовал Пауль Вайс, Комиссия приняла резолюцию с выражением пожелания о том, чтобы Организация Объединенных Наций как можно скорее рассмотрела вопрос о правовом статусе «лиц, не пользующихся защитой какого-либо правительства» (доклад Комиссии по правам человека на второй сессии (E/600), доклад Рабочей группы по международной конвенции о правах человека (E/CN.4/56, 11 декабря 1947 года)).

Экономический и Социальный Совет должным образом принял это к сведению и в марте 1948 года признал необходимость принятия в первую очередь временных мер по защите апатридов, а затем, принятия государствами, в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, совместно и каждым в

отдельности, мер «к признанию за каждым человеком эффективного права на гражданство». Совет предложил Генеральному секретарю провести исследование положения в отношении защиты апатридов и, среди прочего, представить Совету рекомендации относительно предпочтительности новой конвенции по этому вопросу (резолюция 116 (VI)D Экономического и Социального Совета от 1–2 марта 1948 года (E/777)).

Результаты исследования были опубликованы годом позже. Надо сказать, что проблеме апатридов, которые не являлись беженцами, в этой работе было уделено сравнительно немного внимания, и тем не менее в ней были подробно рассмотрены различные категории «незащищенных» лиц, то есть тех, которые не пользуются защитой государства, гражданами которого они являются. В исследовании предлагалось провести четкое различие между беженцами, которые могут также являться апатридами де-юре или де-факто, и апатридами, которые не являются беженцами, которые могут быть апатридами де-юре или де-факто. В работе также подчеркивалось намерение исключить из предмета исследования категорию «беженцев», которые не являются апатридами, таких как вынужденные переселенцы внутри страны (United Nations, *A Study of Statelessness* (E/1112, 1 February 1949 and Add.1, 19 May 1949)).

Было необходимо, во-первых, улучшить положение «лиц без гражданства» и, во-вторых, искоренить безгражданство. Для «принимающих государств» такие лица являлись аномалией как не обладавшие «каким-либо определенным правовым статусом и лишённые защиты». Для самих апатридов их положение вне нормы создавало угрозу снижения их «ценности в обществе» и могло подорвать их «веру в себя». В меняющемся мире конца 1940-х годов было необходимо определить их статус, а также выработать международное соглашение о свободе передвижения, проживания и поселения, выбора ремесла или профессии, образования, получения помощи и социального обеспечения. Самое главное — апатриды нуждались в защите, а наилучший способ ее предоставления заключался в обеспечении для них удостоверений личности, консульских услуг и юридического статуса. Таким образом, как ни парадоксально, более эффективная защита апатрида достигалась путем предоставления ему статуса апатрида. В то же время устранение явления «технического» безгражданства, в отличие от безгражданства беженцев, должно было достигнуто путем заключения соответствующего соглашения: то есть через согласование национальных законов о гражданстве; ограничение практики лишения гражданства в качестве наказания; более эффективное урегулирование территориальных споров и сокращение числа случаев безгражданства путем упрощения процедуры натурализации.

Экономический и Социальный Совет принял две резолюции по вопросам беженцев и безгражданства 6 и 8 августа 1949 года, соответственно. В резолюции 248 (IX) А предлагались меры, которые могли потребоваться в будущем, после прекращения деятельности Международной организации по делам беженцев. В резолюции 248 (IX) В Совет принял к сведению исследование по вопросу о безгражданстве и содержащиеся в нем различные рекомендации и постановил назначить специальный комитет, которому будет поручено, с учетом различия между перемещенными лицами, беженцами и апатридами, а) рассмотреть вопрос о желательности составления «пересмотренной и объединенной конвенции о международном статусе беженцев и апатридов» и, если это будет уместно, выработать текст такой конвенции; б) рассмотреть способы искоренения безгражданства, в том числе путем обращения к Комиссии международного права с просьбой заняться этим вопросом.

В 1950 году Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам провел в Нью-Йорке два заседания. С самого начала представитель Франции предложил рассмотреть два различных вопроса — статус беженцев и проблемы, связанные со статусом лиц без гражданства, — и с этим подходом вскоре согласилось большинство в Комитете. Если по первому вопросу было необходимо в срочном порядке подготовить проект конвенции, то с ликвидацией безгражданства, по сути, дело обстояло иначе: «вызывая неизменную обеспокоенность мирового сообщества, этот вопрос, однако, не стоял столь остро, чтобы его решение требовало принятия безотлагательных мер по исправлению положения». В рамках этого подхода выделялись две категории апатридов: беженцы и лица, не являвшиеся беженцами. Почти все беженцы находились в бедственном положении и потому остро нуждались в помощи. Однако о лицах без гражданства, которые не были беженцами, этого сказать было нельзя. Представитель Соединенных Штатов согласился с этим и настаивал на разделении этих вопросов; по его мнению, проект конвенции должен был касаться исключительно положения беженцев и «не должен был основываться на смешении понятий гуманитарной проблемы беженцев и проблемы апатридов, носящей преимущественно правовой характер». Проблему лиц без гражданства, не являющихся беженцами, следовало рассматривать отдельно, «особенно с учетом того, что, несомненно, есть апатриды, не нуждающиеся в защите Организации Объединенных Наций» (Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, краткий отчет о втором заседании (E/AC.32/SR.2, 26 января 1950 года), пункты 6–8, 15 и 18; краткий отчет о третьем заседании (E/AC.32/SR.3, 26 января 1950 года), пункты 22 и 28).

Другие представители были не столь уверены в правильности такого подхода, отмечая сходные черты между беженцами и апатридами, отсутствие юридической защиты и необходимость предоставления им аналогичных прав. Представитель Соединенного Королевства также подчеркнул необходимость проведения различия между мерами по ликвидации безгражданства и мерами, принимаемыми для защиты существующих апатридов до тех пор, пока их положение не будет урегулировано (Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, краткий отчет о втором заседании (E/AC.32/SR.2, 26 января 1950 года), пункт 20; краткий отчет о третьем заседании (E/AC.32/SR.3, 26 января 1950 года), пункт 24).

В связи с этим Специальный комитет принял решение сосредоточиться на проблеме беженцев, так сказать, в строгом смысле слова, с учетом того, что многие участники придавали этому вопросу первостепенное значение. В свой доклад Экономическому и Социальному Совету Специальный комитет включил текст проекта конвенции о беженцах, тогда как в отношении апатридов предложили принять дополнительный протокол, согласно которому государства могли распространить применение конвенции о беженцах *mutatis mutandis* на лиц без гражданства, к которым положения самой конвенции в противном случае не применялись (см. доклад Специального комитета, с 16 января по 16 февраля 1950 года (E/1618 (E/AC.32/5)), приложение III). Еще меньше внимания было уделено вопросу по мерам искоренения безгражданства, который был рассмотрен в предложении Дании, состоящее из 10 статей и которое предполагалось использовать в качестве основы для составления конвенции по данному вопросу (там же, приложение V).

Экономический и Социальный Совет продолжил рассмотрение этого вопроса на своей следующей сессии и 11 и 16 августа 1950 года принял ряд резолюций. В

резолюции 319 А (XI) содержался проект устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) (впоследствии пересмотренный и принятый Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 428 (V) от 14 декабря 1950 года), а разделы I и II резолюции 319 В (XI) были посвящены докладу Специального комитета и проекту конвенции о статусе беженцев. Совет доработал преамбулу проекта конвенции и определение термина «беженец» и, прежде чем представлять проект на рассмотрение Генеральной Ассамблее, направил его обратно в Специальный комитет для дальнейшего рассмотрения.

Раздел III резолюции 319 В (XI) касался непосредственно проблемы безгражданства. Полагая, что добиться сокращения числа апатридов и искоренения причин безгражданства можно только путем сотрудничества и принятия международных конвенций. Совет «рекомендовал» государствам включать в соглашения о передаче территорий положения, направленные на предотвращение случаев безгражданства, и «благожелательно относиться» к ходатайствам о натурализации, с которыми обращаются апатриды, постоянно проживающие на их территории, и, в случае необходимости, пересмотреть свои законы о гражданстве в целях сокращения числа лиц, не имеющих гражданства в силу действующих законов. Совет с удовлетворением отметил намерение Комиссии международного права заняться вопросом о гражданстве, включая вопрос о безгражданстве, и настоятельно рекомендовал ей выработать проект договора или договоров, необходимых для устранения этой проблемы.

Тем не менее в декабре 1950 года Генеральная Ассамблея приняла решение созвать Конференцию полномочных представителей для завершения работы над проектом конвенции о статусе беженцев и проектом протокола о статусе апатридов (резолюция 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года). (Проект протокола о статусе апатридов содержится в докладе Специального комитета по делам беженцев и апатридов, 14–25 августа 1950 года (E/1850 (E/AC.32/8)), приложение II; к этому времени Комитет был переименован.) Конвенция о статусе беженцев (далее именуемая «Конвенция о беженцах 1951 года») была принята и открыта для подписания на созванной в июле 1951 года в Женеве Конференции, однако, как следует из части III Заключительного акта, Конференция решила не принимать решения по проекту протокола, а направить его обратно в соответствующие органы Организации Объединенных Наций для более обстоятельного рассмотрения.

В феврале 1952 года Генеральная Ассамблея приветствовала заключение Конвенции о беженцах 1951 года, но отложила рассмотрение проекта протокола об апатридах в связи с нехватки времени (резолюции Генеральной Ассамблеи 538 (VI) от 2 февраля 1952 года («Помощь беженцам и их защита») и 539 (VI) от 4 февраля 1952 года («Проект протокола о статусе апатридов»)).

В том же году на своей седьмой сессии Генеральная Ассамблея поручила Генеральному секретарю препроводить проект протокола государствам и запросить их комментариев, в особенности относительно каких положений Конвенции о статусе беженцев 1951 года, действие которых они были бы готовы распространить на апатридов. Генеральная Ассамблея просила также Экономический и Социальный Совет рассмотреть комментарий, полученные от правительств, и принять все необходимые меры, чтобы открыть протокол для подписания, после того как Конвенция о беженцах вступит в силу (резолюция 629 (VII) Генеральной Ассамблеи от 6 ноября 1952 года («Проект протокола о статусе апатридов»)).

Два года спустя в Нью-Йорке в соответствии с резолюцией 526 А (XVII) Экономического и Социального Совета от 26 апреля 1954 года была созвана Конференция Организации Объединенных Наций. В присутствии двадцати семи государств-участников и пяти государств в статусе наблюдателей Конференция приняла Конвенцию о статусе апатридов (далее именуемую «Конвенция 1954 года»), отказавшись от проекта протокола, изначально предложенного Специальным комитетом в 1950 году, в пользу самостоятельной конвенции. В статье 1 термин «апатрид» определяется как «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона». Это определение было предложено Секретариатом Организации Объединенных Наций в проекте протокола с учетом замечаний Специального докладчика Комиссии международного права Мэнли О. Хадсона в его первом докладе, подготовленном им в этом качестве, под названием “Nationality, including Statelessness” («Вопросы гражданства, включая безгражданство») (A/CN.4/50, 21 февраля 1952 года, стр.17). Вопрос о том, стремился ли Специальный докладчик ввести определение апатридов как таковых или же провести различие между апатридами де-юре и апатридами де-факто, является спорным.

Однако, как и Конвенция о беженцах 1951 года, Конвенция 1954 года «исключает» из сферы своего действия различные категории лиц, которые не рассматриваются как заслуживающие защиты или нуждающиеся в ней, такие, как лица, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), лица, фактически имеющие права и обязанности, связанные с гражданством страны их проживания, а также военные преступники и лица, совершившие тяжкие преступления неполитического характера и иные подобные деяния.

Другие лица из незащищенных категорий в большинстве случаев не подпадают под действие Конвенции, однако Конференция рекомендовала, чтобы «каждое Договаривающееся государство, если оно считает обоснованными причины, по которым то или иное лицо отказалось от защиты государства, гражданином которого оно является, благожелательно рассматривало возможность предоставления такому лицу правового положения, которое Конвенция предоставляет апатридам».

Закрепленное в Конвенции 1954 года определение лица, на защиту которого она направлена, порождает проблемы, особенно потому, что, как представляется, потенциальный заявитель должен соблюсти отрицательное условие, что он или она не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона. В пункте 2 статьи 1 А Конвенции о беженцах 1951 года проводится различие между беженцами, имеющими гражданство, и беженцами-апатридами, и в силу этого ее положения распространяются на некоторые категории беженцев без гражданства. Но даже при условии широкого применения вышеупомянутой рекомендации большое количество апатридов, весьма вероятно, окажется вне сферы действия Конвенции.

Нормы защиты по этому договору во многом схожи с нормами, предусмотренными в Конвенции о беженцах 1951 года, хотя в некоторых отношениях апатриды находятся в менее благоприятном положении, чем беженцы. Например, Конвенция не гарантирует апатридам защиту от наложения взысканий за незаконный въезд и не предусматривает учреждения контролирующего органа, подобного УВКБ, к которому можно было бы обратиться за поддержкой при установлении своего статуса или подаче ходатайства о защите (в настоящее время

это положение в некоторой мере исправлено в связи с принятием Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года).

Кроме того, в условиях войны или иного вооруженного конфликта защита лиц без гражданства весьма ограничена; в статье 44 четвертой Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения говорится только о беженцах: держава, во власти которой находятся покровительствуемые лица, не должна обращаться с беженцами, фактически не пользующимися покровительством ни одного правительства, как с вражескими иностранцами, в силу лишь их юридической принадлежности, якобы, к неприятельскому государству. Дополнительный протокол (Протокол I) 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года едва ли многое меняет, распространяя защиту только на тех лиц, которые до *начала военных действий* рассматривались как апатриды или беженцы (статья 73).

Стоит напомнить немногочисленные цели Конвенции 1954 года: во-первых, определить класс апатридов и, во-вторых, урегулировать и улучшить их положение и обеспечить им возможно более широкое пользование основными правами и свободами. Однако для сокращения и ликвидации безгражданства требовались дальнейшее международное сотрудничество, координация и согласование национальных законов. В этом заключалась цель, впоследствии поставленная перед Комиссией международного права в рамках ее работы по подготовке Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года.

Соответствующие материалы

А. Юридические инструменты

Конвенция, регулирующая некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, Гаага, 12 апреля 1930 года, League of Nations, *Treaty Series*, vol.179, p.89.

Протокол, касающийся одного из случаев бесподданства, Гаага, 12 апреля 1930 года, League of Nations, *Treaty Series*, vol.179, p.115.

Специальный протокол по вопросу о бесподданстве, Гаага, 12 апреля 1930 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.2252, p.435.

Конвенция о статусе беженцев, Женева, 28 июля 1951 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.189, p.137.

Конвенция о сокращении безгражданства, Нью-Йорк, 30 августа 1961 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.989, p.175.

Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, Женева, 12 августа 1949 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.75, p.287.

Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), Женева, 8 июня 1977 года, United Nations, *Treaty Series*, vol.1125, p.3.

В. Документы

Резолюция 8 (I) Генеральной Ассамблеи от 12 февраля 1946 года (Вопрос о беженцах).

Резолюция 18 (III) Экономического и Социального Совета от 3 октября 1946 года (Беженцы и перемещенные лица).

Доклад Редакционного комитета по разработке международного билля о правах человека о своем первом заседании (E/CN.4/21, 1 июля 1947 года). *Report of the Drafting Committee on an International Bill of Human Rights on its First Session (E/CN.4/21, 1 July 1947).*

Доклад Комиссии по правам человека о работе ее второй сессии, 2 декабря — 17 декабря 1947 года (E/600). *Report of the Commission on Human Rights on the Second Session, 2 December to 17 December 1947 (E/600).*

Доклад Рабочей группы по международной конвенции о правах человека (E/CN.4/56, 11 декабря 1947 года). *Report of the Working Party on an International Convention on Human Rights (E/CN.4/56, 11 December 1947).*

Резолюция 116 (VI) D Экономического и Социального Совета от 1–2 марта 1948 года (Доклад второй сессии Комиссии по правам человека, «Апатриды») (E/777).

A Study of Statelessness, United Nations, August 1949, Lake Success — New York (E/1112, 1 Feb. 1949; E/1112/Add.1, 19 May 1949).

Резолюции 248 (IX) А и В Экономического и Социального Совета от 6 и 8 августа 1949 года, соответственно (Изучение вопроса о положении апатридов) (E/1553).

Специальный комитет по безгражданству и связанным с ним проблемам, краткие отчеты о втором и третьем совещаниях (E/АС.32/SR.2 и 3, 26 января 1950 года).

Доклад Специального комитета по безгражданству и связанным с ним проблемам, 16 января — 16 февраля 1950 года (E/1618 (E/АС.32/5)).

Резолюции 319 (IX) А и В Экономического и Социального Совета от 11 и 16 августа 1950 года (Беженцы и апатриды) (E/1849 и Corr.1 и 2).

Резолюция 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года (Проект конвенции о статусе беженцев).

Доклад Специального комитета по делам беженцев и апатридов, 14–25 августа 1950 года (E/1850 (E/АС.32/8)).

Резолюции 538 (VI) А и В Генеральной Ассамблеи от 2 февраля 1952 года (Помощь беженцам и их защита).

Резолюция 539 (VI) Генеральной Ассамблеи от 4 февраля 1952 года (Проект протокола о статусе апатридов).

Резолюция 629 (VII) Генеральной Ассамблеи от 6 ноября 1952 года (Проект протокола о статусе апатридов).

Yearbook of the International Law Commission 1952, vol.II (A/CN.4/50, Report on Nationality, Including Statelessness by Mr. Manley O. Hudson, Special Rapporteur).

С. Доктрина

C. A. Batchelor, “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection”, *International Journal of Refugee Law*, vol.7, 1995, pp.232–259.

C. A. Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status” *International Journal of Refugee Law*, vol.10, 1998, pp.156–182.

M. Manly and van L. Waas, “The value of the human security framework in addressing statelessness”, in: A. Edwards and C. Ferstman, *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp.49–81.

N. Robinson, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*, World Jewish Congress, New York, 1955, reproduced by UNHCR, Geneva, 1997.

L. L. Tang, *Statelessness, Human Rights and Gender: Irregular Workers from Burma in Thailand*, Brill Academic Publishing, Leiden, 2005.

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008.

P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff and Noordhoff, 2nd ed., Leiden, 1979.

D. Weissbrodt and C. Clay, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly*, vol.28, 2006, p.245–276.