

ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В О П Р О С Ы & О Т В Е Т Ы

Тысячи месхетинцев

– одна из этнических групп, которая была в массовом порядке депортирована Сталиным во время Второй мировой войны, – лишились гражданства после распада Советского Союза.



ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

В О П Р О С Ы & О Т В Е Т Ы

Фото на обложке:

**Женщина
из Мьянмы**
— лицо без
гражданства
— живет в
Бангладеш.

UNHCR/G.M.B. AKASH/BCD-2006



- 4 КТО ЭТИ ЛЮДИ?
- 6 КАКОВА ЧИСЛЕННОСТЬ ЛЮДЕЙ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА?
- 8 КАК ЛЮДИ ТЕРЯЮТ ГРАЖДАНСТВО?
- 10 ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА НАИБОЛЕЕ СОЦИАЛЬНО НЕЗАЩИЩЕННЫХ ЛЮДЕЙ
- 12 ГОСУДАРСТВА И ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
- 13 НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ, НОВЫЕ ИДЕИ
- 14 РОЛЬ УВКБ ООН



Цыгане десятилетиями подвергаются преследованиям в некоторых странах Европы и часто не имеют гражданства.

Родители не могут официально зарегистрировать новорожденного ребенка. Достигая определенного возраста, этот ребенок не может посещать школу или университет, получить работу, путешествовать и даже вступать в брак. А когда эти дети стареют и умирают, их может постигнуть окончательное унижение – захоронение в анонимной могиле без официального обряда или признания.

Добро пожаловать в причудливый мир, где живут люди без гражданства – люди, не обладающие правом иметь собственный паспорт какого-либо конкретного государства, не имеющие страны, которую они могли бы назвать своей страной, и зачастую обладающие минимальным доступом — если вообще каким-либо — к основным политическим и

«ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВА
БУДУТ ВЫДАВАТЬ УДОСТОВЕРЕНИЕ
ЛИЧНОСТИ АПАТРИДАМ,
НАХОДЯЩИМСЯ НА ИХ ТЕРРИТОРИИ И
НЕ ОБЛАДАЮЩИМ ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ
ПРОЕЗДНЫМИ ДОКУМЕНТАМИ».

Статья 27 Конвенции 1954 года

социальным правам, которые большинство граждан в мире принимают как должное.

В настоящее время в мире насчитывается 8,4 млн беженцев и 23,7 млн граждан, покинувших родные места в пределах территории своей страны, или так называемых лиц, перемещенных внутри страны. Помимо них во многих странах мира насчитывается также несколько миллионов людей, не имеющих гражданства. В то время как положение первых двух социально незащищенных групп населения подтверждено документами, лица без гражданства — по выражению одного эксперта, “не люди, а юридические призраки” — привлекают к себе гораздо меньше внимания и встречают меньше понимания.

Существуют определенные международные юридические документы по проблеме безгражданства. Всеобщая декларация прав человека гласит, что “каждый человек имеет право на гражданство”. На основе Протокола о безгражданстве, приложенного к проекту Женевской Конвенции 1951 года о беженцах, в 1954 г. была принята Конвенция о статусе апатридов. Через семь лет после этого, в 1961 г., вступила в силу Конвенция о сокращении безгражданства.

Ввиду того, что проблемы беженцев и лиц, не имеющих гражданства, часто совпадают, Генеральная ассамблея ООН, учитывая отсутствие какой-либо другой организации, занимающейся проблемами лиц без гражданства, наделила Агентство ООН по делам беженцев специальным мандатом представлять их интересы. УВКБ ООН было наделено полномочиями оказания правовой помощи лишенным гражданства лицам, предотвращения случаев безгражданства и борьбы с этим явлением во всем мирном масштабе.

В начальный период своей деятельности УВКБ ООН оказывало помощь в Восточной и Центральной Европе таким группам населения, как потомки татар, насильственно депортированных из Крыма в 1940-х г. советским диктатором Сталиным. В последние годы Агентство расширило свою деятельность в странах Азии, Африки, Ближнего Востока и Америки, где эти проблемы не так заметны, но зачастую имеют намного более глубокие корни.

УВКБ ООН обращается к государствам с призывом присоединиться к двум Конвенциям, которые касаются лиц без гражданства, и в этой связи в 2003 г. Агентство провело исследование положения лиц без гражданства в 191 стране мира. По итогам исследования впервые появилась возможность составить всеобъемлющую картину, которая поможет Агентству и заинтересованным правительствам в деле модификации действующих и внедрения в практику новых законов и проектов с целью решения этой проблемы.



В 1970-х г. десятки тысяч выходцев из Азии были насильственно изгнаны из Уганды и стали лицами без гражданства.

МИР БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

■ Кто является лицом, не имеющим гражданства?

Им является лицо, которое в соответствии с национальным законодательством не имеет гражданства — правовой связи между государством и отдельным лицом — ни в одной стране. В статье 1 Конвенции 1954 г. о статусе апатридов содержится юридическое определение апатрида и указывается, что под этим термином подразумевается лицо, которое не является гражданином ни одного из государств в силу его законов и по этой причине не имеет гражданства.



Множество курдов лишились гражданства в результате войны между Ираном и Ираком.

UNHCR/T.VOETEN/BW/RQ-2003

■ Какова численность лиц без гражданства?

Ввиду политической деликатности этой проблемы и отсутствия у многих правительств точных данных о численности этой группы населения, трудно прийти к окончательному выводу относительно их общего количества. Однако недавние исследования утверждают, что около 11 млн людей во всем мире не могут назвать какую-либо страну страной своей гражданской принадлежности.

■ Что такое гражданство?

В данном случае речь идет о правовой связи между государством, законами этого государства и отдельной личностью.* Имеются в виду политические, экономические, социальные и другие права, а также обязанности как правительства, так и граждан.

«В НАСТОЯЩЕЙ КОНВЕНЦИИ ПОД ТЕРМИНОМ «АПАТРИД» ПОДРАЗУМЕВАЕТСЯ ЛИЦО, КОТОРОЕ НЕ РАССМАТРИВАЕТСЯ ГРАЖДАНИНОМ КАКИМ-ЛИБО ГОСУДАРСТВОМ В СИЛУ ЕГО ЗАКОНА».

*Статья 1 Конвенции
1954 года*

** В некоторых странах для определения данной юридической связи используется термин «национальность» (nationality), в других странах применяется термин «гражданство» (citizenship). В данной публикации оба термина используются как синонимы.*

■ Как предоставляется гражданство?

Гражданство приобретается или вследствие рождения на территории определенной страны, или вследствие приобретения ребенком гражданства одного или обоих родителей. В некоторых случаях гражданство может предоставляться как по месту рождения на территории той или иной страны, так и по происхождению. Лица, проживавшие в течение длительного времени в определенной стране или установившие другие связи, такие как вступление в законный брак с гражданином данной страны, также могут иметь право на получение гражданства в результате натурализации.





Счастье – это официальное удостоверение личности.

«КОГДА ПОЛЬЗОВАНИЕ КАКИМ-ЛИБО ПРАВОМ АПАТРИДАМИ ОБЫЧНО ТРЕБУЕТ СОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ ИНОСТРАННОГО ГОСУДАРСТВА, К КОТОРЫМ ЭТИ АПАТРИДЫ НЕ МОГУТ ОБРАЩАТЬСЯ, ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВА, НА ТЕРРИТОРИИ КОТОРЫХ ПРОЖИВАЮТ УПОМЯНУТЫЕ АПАТРИДЫ, БУДУТ ПРИНИМАТЬ МЕРЫ К ТОМУ, ЧТОБЫ ТАКОЕ СОДЕЙСТВИЕ ОКАЗЫВАЛОСЬ ИМ ИХ СОБСТВЕННЫМИ ВЛАСТЯМИ».

Статья 25 (1) Конвенции 1954 года

■ Может ли лицо, не имеющее гражданства, быть также беженцем?

Да, при определенных обстоятельствах. Например, если какое-либо лицо было вынуждено покинуть страну своего обычного проживания в результате преследования. Однако есть такие лица без гражданства, которые не испытывают обоснованного опасения подвергнуться

преследованию, а также многие другие, которые никогда не покидали своих мест длительного проживания и поэтому не рассматриваются как беженцы. Аналогичным образом некоторые беженцы могут не иметь гражданства, но к большинству это не относится.

«НАЙДЕНЬШ,
ОБНАРУЖЕННЫЙ
НА ТЕРРИТОРИИ
ДОГОВАРИВАЮЩЕГОСЯ
ГОСУДАРСТВА, ДОЛЖЕН,
ПРИ ОТСУТСТВИИ
ДОКАЗАТЕЛЬСТВ
ПРОТИВНОГО,
СЧИТАТЬСЯ
РОЖДЕННЫМ
НА ЭТОЙ ТЕРРИТОРИИ
ОТ РОДИТЕЛЕЙ,
ИМЕЮЩИХ
ГРАЖДАНСТВО ЭТОГО
ГОСУДАРСТВА».

*Статья 2
Конвенции
1961 года*

UNHCR / G. M. B. AKASH / BGD-2006



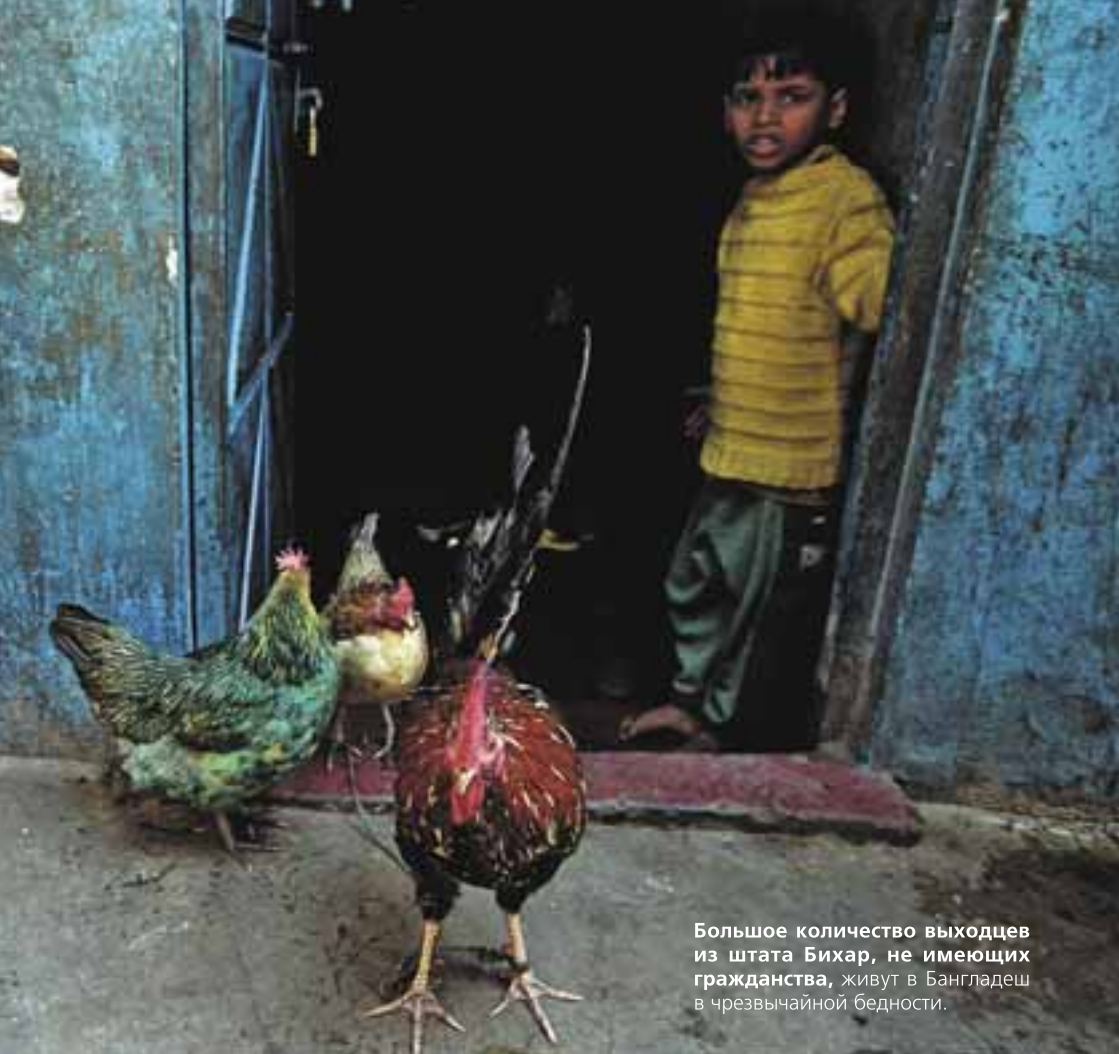
■ Как люди теряют гражданство?

Это может стать результатом ряда непростых обстоятельств, касающихся суверенитета, политических, юридических, технических или административных решений или оплошностей, в том числе:

- переход суверенитета или передача территории одного государства другому, что изменяет национальный статус некоторых граждан бывшего государства (бывших государств), лишая их гражданства;
- лишение гражданства как отдельных лиц, так и групп лиц в результате произвольного решения правительства;

- административные ошибки, неправильное понимание или конфликт правовых норм, например, если ребенок рожден в стране, которая предоставляет гражданство только по происхождению, в то время как законы государства, гражданами которого являются родители ребенка, предоставляют гражданство только людям, родившимся на своей территории;

- административные или процедурные трудности, например, чрезмерно высокая сумма сборов, нереалистичные сроки, отсутствие процедуры апелляции или пере-



Большое количество выходцев из штата Бихар, не имеющих гражданства, живут в Бангладеш в чрезвычайной бедности.

«НИКАКОЕ ДОГОВАРИВАЮЩЕЕСЯ ГОСУДАРСТВО НЕ МОЖЕТ ЛИШИТЬ НИКАКОЕ ЛИЦО ИЛИ ГРУППУ ЛИЦ ИХ ГРАЖДАНСТВА ПО РАСОВЫМ, ЭТНИЧЕСКИМ, РЕЛИГИОЗНЫМ ИЛИ ПОЛИТИЧЕСКИМ ОСНОВАНИЯМ».

Статья 9 Конвенции 1961 года

смотра решений, отсутствие извещения отдельных лиц о необходимости регистрации или о других обязанностях;

- отказ какого-либо лица от гражданства без предварительного приобретения другого гражданства;
- автоматическое изменение гражданства в случае вступления в брак или растор-

жения брака между супругами – гражданами различных стран;

- отсутствие регистрации рождения детей, вследствие чего не имеется подтверждения места рождения или имен родителей;
- рождение ребенка родителями, не имеющими гражданства.



Крымские татары на церемонии в Симферополе (Украина), посвященной 60-летию их массовой депортации в Центральную Азию во время Второй мировой войны.

■ Существуют ли какие-либо юридические документы, касающиеся безгражданства?

Внескольких международных и региональных юридических актах содержится ряд рекомендаций по этому вопросу:

- Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 г., гласит, что «каждый человек имеет право на гражданство», и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства.
- Когда в 1951 г. в Женеве была принята Конвенция о статусе беженцев, одновременно был подготовлен прилагаемый к ней Протокол о безгражданстве, рассмотрение которого затем было отложено. В дальнейшем это приложение стало самостоятельным юридическим документом, получившим название Конвенция 1954 г. о статусе апатридов. Конвенция обязывает подписавшие ее государства обеспечивать лиц без гражданства документами и в определенных случаях рассматривать вопрос о предоставлении им законного места проживания.
- Конвенция 1961 г. о сокращении безгражданства содержит рекомендации государствам в отношении того, каким образом избежать случаев безгражданства детей при рождении и как защитить их от потери гражданства в последующий период их жизни.

«ЕСЛИ ЗАКОН ДОГОВАРИВАЮЩЕГОСЯ ГОСУДАРСТВА РАЗРЕШАЕТ ОТКАЗ ОТ ГРАЖДАНСТВА, ТАКОЙ ОТКАЗ НЕ ДОЛЖЕН ВЫЗЫВАТЬ УТРАТЫ ГРАЖДАНСТВА, КРОМЕ ТЕХ СЛУЧАЕВ, КОГДА СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЛИЦО ИМЕЕТ ИЛИ ПРИОБРЕТАЕТ ДРУГОЕ ГРАЖДАНСТВО».

Статья 7 Конвенции 1961 года

● Региональные правовые акты, например, Американская конвенция 1969 г. о правах человека, Африканская хартия 1990 г. о правах и благосостоянии ребенка и Европейская конвенция 1997 г. о гражданстве подчеркивают, что каждое лицо должно иметь гражданство. В них уточняются права и обязанности государств с точки зрения практического обеспечения этого права.

Однако международная поддержка этих договоров является недостаточной, и ее необходимо усилить. Пятьдесят девять государств ратифицировали Конвенцию 1954 г., и лишь 31 государство ратифицировало Конвенцию 1961 г., в то время как к Женевской конвенции 1951 г. о статусе беженцев и/или к Протоколу 1967 года присоединились 146 государств.

«ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ ГОСУДАРСТВА ДОЛЖНЫ СОДЕЙСТВОВАТЬ СОЗДАНИЮ В РАМКАХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ... ТАКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ, В КОТОРОЕ ЛИЦА, ТРЕБУЮЩИЕ КАКИХ-ЛИБО ПРЕИМУЩЕСТВ НА ОСНОВАНИИ НАСТОЯЩЕЙ КОНВЕНЦИИ, МОГЛИ БЫ ОБРАЩАТЬСЯ С ПРОСЬБАМИ О РАССМОТРЕНИИ СВОИХ ТРЕБОВАНИЙ И ОБ ОКАЗАНИИ ИМ ПОМОЩИ ПРИ ПРЕДСТАВЛЕНИИ ЭТИХ ТРЕБОВАНИЙ НАДЛЕЖАЩИМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ».

*Статья 11
Конвенции 1961 года*

Многие индонезийские беженцы в Папуа-Новой Гвинее не имеют гражданства.



UNHCR / J. SIFFONTE / PNG-2004



REUTERS/R. RAHMAN/8GD-2005

Выходцы из штата Бихар, не имеющие гражданства, протестуют на улицах Дакки из-за того, что не смогли получить гражданства со времени провозглашения независимости Бангладеш в 1971 г.

ГОСУДАРСТВА И ЛЮДИ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

На протяжении нескольких десятилетий после окончания Второй мировой войны, учитывая обострившуюся проблему лишенных своих родных мест людей, международное сообщество основное внимание уделяло беженцам, а в последнее время и лицам, перемещенным внутри страны. Проблема безгражданства рассматривалась многими странами как политически сложная и зачастую – как их внутренняя проблема.

Широкое международное исследование 2003 г. ставило своей целью впервые получить всеобъемлющую картину безгражданства. Исследование выявило существующие недостатки в системном подходе к решению данной проблемы, обеспокоенность и конкретные нужды соответствующих государств, что в будущем поможет УВКБ ООН разработать основу для более эффективного выполнения своей роли.

Например, менее половины участвующих в исследовании государств представляют себе точные масштабы существующей в их странах про-

блемы. Примерно только половина стран выработала процедуру выявления лиц, которые действительно могут являться апатридами, даже если в этих странах может существовать процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К РАССМАТРИВАЕМОЙ ПРОБЛЕМЕ

- признание того, что перемещение лиц, не имеющих гражданства, может быть показателем раннего предупреждения о более массовом исходе беженцев, поскольку проблемы этих двух групп населения часто совпадают; и признание того, что до тех пор, пока не будут выявлены и решены проблемы безгражданства, может оказаться невозможным успешное решение проблем беженцев;
- улучшение двустороннего, регионального и международного сотрудничества, включая обмен «лучшими практическими достижениями» в таких областях, как регистрация и ведение документации, чтобы предотвратить «выпадение» конкретных людей из поля зрения соответствующих служб и их случайное превращение в жертв безгражданства из-за различия в системах разных государств;
- обеспечение такого положения, когда люди не отказываются от гражданства одного государства без гарантированного права на гражданство другого государства;
- признание необходимости наличия «наблюдательного органа» – УВКБ ООН – для оказания содействия в предотвращении использования противоречивых подходов к решению проблемы. Агентство ООН по делам беженцев намеревается осуществлять тесное сотрудничество с другими организациями на национальном, региональном и международном уровнях в целях разработки новых направлений деятельности и совершенствования существующего законодательства;
- проведение консультаций и разработка политики в таких специфических областях, как расширение прав и развитие личности женщин и детей и обеспечение регистрации всех детей после их рождения;
- усовершенствование системы подготовки соответствующих гражданских служащих на всех уровнях. Согласованные подходы сначала по выявлению случаев возникновения безгражданства, что является серьезной проблемой во многих странах, а затем по определению соответствующих путей решения данной проблемы;
- выработка политики для решения новых проблем, таких как безгражданство, возникающее вследствие расширения в мировом масштабе практики незаконной перевозки и торговли людьми.

«ЕСЛИ ЗАКОН ДОГОВАРИВАЮЩЕГОСЯ ГОСУДАРСТВА ПРЕДУСМАТРИВАЕТ УТРАТУ ГРАЖДАНСТВА ВСЛЕДСТВИЕ КАКИХ-ЛИБО ИЗМЕНЕНИЙ В ЛИЧНОМ СТАТУСЕ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЛИЦА, ТАКИХ КАК: ВСТУПЛЕНИЕ В БРАК, ПРЕКРАЩЕНИЕ БРАКА, УЗАКОНЕНИЕ, ПРИЗНАНИЕ ИЛИ УСЫНОВЛЕНИЕ, ТАКАЯ УТРАТА ГРАЖДАНСТВА ДОЛЖНА СТАВИТЬСЯ ПОД УСЛОВИЕ ОБЛАДАНИЯ ДРУГИМ ГРАЖДАНСТВОМ ИЛИ ПРИОБРЕТЕНИЯ ДРУГОГО ГРАЖДАНСТВА».

*Статья 5
Конвенции
1961 года*

РОЛЬ УВКБ ООН

Ввиду того, что иногда проблемы беженцев и лиц, не имеющих гражданства, частично совпадают и могут быть взаимосвязаны, Генеральная Ассамблея ООН уполномочила УВКБ ООН осуществлять контрольные функции и выступать в роли опекуна в отношении лиц без гражданства во всем мире, предпринимая различные усилия по оказанию им помощи.



Многие люди, не имеющие гражданства, лишены даже элементарных прав человека, но по крайней мере эти дети из Бутана имеют возможность посещать начальную школу, ожидая решения своей судьбы в Непале.

UNHCR/H.J. DAVIES/NPL/1997

Конвенция 1954 г. о статусе апатридов стала первым международным актом, обратившимся к проблемам этой группы населения, и УВКБ ООН содействует присоединению к этой Конвенции новых государств и применению ее положений на практике.

В соответствии со статьей 11 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства УВКБ ООН оказывает помощь конкретным лицам, содействует в решении их правовых проблем, в получении соответствующих документов, и, в конечном счете, помогает им начать новый этап в их жизни.

УВКБ ООН также оказывает помощь государствам в применении и усовершенствовании национального законодательства, в обучении государственных служащих, в развитии сотрудничества и координации с другими заинтересованными организациями, в распространении соответствующей информации, а также в осуществлении мониторинга на мировом уровне.

Роль УВКБ ООН была подкреплена и расширена в ряде «Рекомендаций», изданных Исполнительным комитетом УВКБ ООН.

*Дополнительную информацию можно получить в Департаменте международной защиты УВКБ ООН в Женеве (в том числе в документе *Information and Accession Package: The 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*) и на международном веб-сайте УВКБ ООН www.unhcr.org*

В Шри Ланке большинство лиц без гражданства являются потомками людей, привезенных в 19 веке из Индии для работы на кофейных и чайных плантациях.



UNHCR
The UN Refugee Agency

Издано:

УВКБ ООН

Отдел общественной информации

P.O.Box 2500
1211 Geneva 2,
Switzerland

www.unhcr.org

Дополнительную информацию и ответы на вопросы можно получить в отделе общественной информации

hqpioo@unhcr.org

Фото на задней обложке:
Около 200 тысяч бывших лиц без гражданства стали гражданами Шри Ланки благодаря прогрессивному закону, принятому в 2003 г.

UNHCR / C.P. WIJETUNGA /
LKA+2004

