



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 July 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) первоначального перечня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Эффективное содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варенна, представленный в соответствии с резолюцией [72/184](#) Ассамблеи и резолюцией [25/5](#) Совета по правам человека.

* [A/73/50](#).



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств

Безгражданство: проблема меньшинств

Резюме

Мандат Специального докладчика по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79. Впоследствии он продлевался Советом по правам человека, в последний раз — в его резолюции 34/6.

В настоящем докладе Специальный докладчик не только дает обзор своей деятельности, но также затрагивает проблему безгражданства и старается выявить причины того, почему из более чем 10 миллионов мужчин, женщин и детей во всем мире, оказавшихся лишенными гражданства, большинство принадлежит к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Специальный докладчик излагает основные причины и тенденции, в силу которых миллионы представителей меньшинств во всем мире значительно чаще других утрачивают гражданство или не имеют возможности его получить. Во-первых, он анализирует, как и почему законодательство, политика и практика, способствующие или приводящие к безгражданству, в особой степени затрагивают отдельные категории меньшинств, а в некоторых случаях даже направлены непосредственно против них. Во-вторых, он описывает факторы и тенденции, объясняющие, почему лица из числа меньшинств значительно чаще других сталкиваются с проблемой безгражданства, и разъясняет, почему это иногда бывает напрямую связано с их принадлежностью к меньшинствам. В-третьих, он прослеживает обстоятельства и тенденции, связанные с нарушениями международных обязательств в области прав человека, в первую очередь международного запрета на дискриминацию.

I. Введение

1. В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 72/184 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 25/5 Совета по правам человека, Специальный докладчик в разделе II кратко освещает свою деятельность за предыдущий период, а в разделе III подробно останавливается на вопросе о том, почему во всем мире значительное большинство лиц, не имеющих гражданства, составляют представители меньшинств; акцентирует внимание на законодательстве, политике и практике, усугубляющих крайнюю уязвимость, а также на том, что представители меньшинств существенно больше других категорий населения страдают от отсутствия гражданства. Он анализирует, как эта ситуация соотносится с международными стандартами в области прав человека, и предлагает варианты решения этой проблемы. В заключительном разделе доклада содержатся предварительные выводы и рекомендации.

II. Деятельность Специального докладчика

2. Краткая информация о деятельности Специального докладчика (а также предыдущего мандатария Риты Ижак-Ндиайе в период с января по июль 2017 года) приводится в его докладе, представленном Совету по правам человека на его тридцать седьмой сессии (A/HRC/37/66, пункты 7–30), и в бюллетене, который публикуется на веб-сайте Специального докладчика каждые шесть месяцев и содержит краткий отчет о его деятельности, включая сообщения¹, заявления для печати, тексты публичных выступлений, информацию о поездках в страны и тематические доклады².

A. Поездки в страны в 2018 году

Словения

3. Специальный докладчик совершил официальную поездку в Словению с 5 по 13 апреля, чтобы получить из первых рук информацию о положении в области прав человека в этой стране применительно к меньшинствам. Он отметил твердую приверженность Словении соблюдению прав человека, которые в стране традиционно признаются и защищаются, и высоко оценил последовательно предпринимаемые ею конструктивные усилия в целях защиты прав меньшинств, в том числе венгерской и итальянской общин. Вместе с тем он рекомендовал проводить в стране сбор дезагрегированных данных в интересах осуществления более действенной и эффективной политики, а правительству — перенимать опыт других стран, которые в процессе сбора данных посредством национальных переписей населения и при анализе этих данных, дезагрегированных по признаку этнической принадлежности, религии или языка, проявляют деликатность и уважение к неприкосновенности частной жизни.

4. Он указал, что необходимо укреплять национальную систему защиты прав человека, поскольку ей принадлежит ведущая роль в защите представителей наиболее уязвимых и маргинализированных групп населения, включая меньшинства. В связи с этим он отметил, что утверждение многолетних формул финансирования деятельности как Омбудсмана по правам человека, так и Уполномоченного по вопросам равноправия будет способствовать соблюдению прав че-

¹ См. www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

² См. www.ohchr.org/RU/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

ловека и уважению многообразия, а также повышению степени информированности общественности, особенно о положении рома, меньшинств и мигрантов. Наряду с этим он указал, что пересмотр законодательства в части, касающейся деятельности Омбудсмена и Уполномоченного, позволит устранить имеющиеся в нем неясные и противоречивые положения и поможет обеспечить более эффективные средства правовой защиты для жертв дискриминации и других нарушений прав человека.

5. Он отметил, что необходимо осуществить дополнительные преобразования в различных областях в целях решения проблемы особой уязвимости и маргинализации общины рома, в том числе не проводить более различий между «коренными» и «некоренными» общинами рома в законодательстве и в контексте реализации иных мер и принять новые законодательные акты, которые предусматривали бы осуществление конкретных мер в сферах образования и социальных услуг непосредственно в целях борьбы с проявлениями сохраняющейся дискриминации, а также урегулирование статуса поселений рома. Пока же статус поселений рома не урегулирован, а достижение прогресса обеспечивают другие принимаемые в настоящее время меры, необходимо в неотложном порядке на самом высоком уровне решить проблему доступа к безопасной питьевой воде и базовым услугам, включая санитарное обслуживание и энергоснабжение, разработав соответствующий пятилетний план действий.

6. Специальный докладчик затронул проблему эффективного осуществления всеобъемлющего законодательства о защите всех меньшинств, отметив, что в стране было многое сделано для защиты прав таких меньшинств, как венгры и итальянцы, однако очень многие граждане Словении, принадлежащие к другим группам меньшинств, были оставлены без внимания. Он указал, что в Словении можно было бы принять всеобъемлющее законодательство для защиты прав всех меньшинств, уважая при этом закрепленные конституционно положение и статус венгров, итальянцев и рома. Новое законодательство необходимо тщательно продумать и включить в него положения о предоставлении образования на родном языке в тех регионах, где имеется достаточный спрос, в той мере, в какой это целесообразно, или как минимум преподавание языков меньшинств, когда это возможно, а также положения, гарантирующие справедливое и пропорциональное финансирование культурных и других мероприятий меньшинств, в том числе в средствах массовой информации.

7. Говоря о венгерском и итальянском меньшинствах, следует отметить, что, хотя их права и договоренности об автономии официально закреплены, по-прежнему случаются упущения и просчеты в деле их реализации: услуги не предоставляются на двух языках там, где это положено, а двуязычные официальные лица и преподаватели либо недостаточно свободно владеют языками, либо отсутствуют в принципе. В целях исправления этой ситуации Специальный докладчик рекомендует пересмотреть политику найма, систему проверки знания языков и требования в отношении двуязычия для гражданских служащих и преподавателей.

8. Он рекомендовал признать язык жестов в качестве языка, используемого сообществом глухих, а также внести поправки в действующее законодательство или принять новое с целью сделать этот язык официальным или предоставить ему какой-либо другой статус, что все чаще происходит в последние годы в других странах.

9. Полный отчет о его поездке будет представлен Совету по правам человека в марте 2019 года.

Ботсвана

10. Специальный докладчик совершит поездку в Ботсвану с 13 по 24 августа 2018 года. Краткий отчет об этой поездке будет представлен в его следующем докладе Совету по правам человека.

В. Прочая деятельность

11. Помимо мероприятий, упомянутых в его вышеуказанном докладе Совету по правам человека (A/HRC/37/66, пункты 7–30), 11 октября 2017 года в ходе партнерских совещаний Ассамблеи коренных народов в Галифаксе, Канада, Специальный докладчик выступил с докладом на тему «Международный взгляд на языковые права коренных народов: сила, самобытность и возможности».

12. 30 января 2018 года Специальный докладчик выступил в качестве приглашенного оратора на шестьдесят первом ежегодном совещании российского отделения Ассоциации международного права, состоявшемся в Московском государственном университете, и в своем выступлении остановился на глобальных проблемах, с которыми сталкиваются меньшинства, и вопросах эффективности международного права. 2 и 3 марта он принял участие в организованном Институтом им. Тома Лантоса в Будапеште совещании экспертов на тему «Задачи и перспективы на будущее: критическая оценка международного режима защиты меньшинств». 26 марта он выступил с основным докладом на мероприятии, посвященном открытию центра по вопросам безгражданства им. Питера Мак-Маллина при Мельбурнском университете, Австралия, и заострил внимание на том, почему безгражданство является прежде всего проблемой меньшинств, поскольку подавляющее большинство лиц, не имеющих гражданства, принадлежит именно к меньшинствам. 26 и 27 апреля он выступил с основным докладом на церемонии по случаю завершения тридцать шестого курса обучения по правам человека, ежегодно организуемого Каталонским институтом прав человека в Барселоне, Испания. 30 апреля и 1 мая он провел в Бангкоке региональное консультативное совещание экспертов по проблеме безгражданства и правам меньшинств.

13. В своем выступлении 9 мая на Международном конгрессе мусульманских общин в Абу-Даби Специальный докладчик рассказал собравшимся об основных функциях, предусмотренных его мандатом, и затронул проблемы, связанные с усилением ненавистнической риторики и нетерпимости в отношении религиозных меньшинств по всему миру. 10 мая он участвовал в качестве приглашенного оратора в мероприятии под названием «Потенциал арабского населения в Израиле: формирование и активизация», состоявшемся в Тайибе, Израиль. Он посвятил свое выступление правам человека меньшинств в целом, остановившись более подробно на ценности образования и языка. 24 мая он выступил на третьем международном совещании Глобального движения против массовых зверских преступлений, состоявшемся в Кампале, где он участвовал в обсуждении вопроса о предотвращении зверских преступлений и положении меньшинств. 31 мая он участвовал в качестве докладчика и эксперта в конференции, которая была организована в Осло Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Норвежским банком ресурсов для финансирования деятельности, связанной с демократией и правами человека, в ознаменование двадцатой годовщины принятия Ословских рекомендаций о языковых правах национальных меньшинств.

14. 18 июня Специальный докладчик выступил со вступительным словом на конференции по случаю семидесятой годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека, которая была организована в Осло Центром по изучению Холокоста и религиозных меньшинств и Сообществом по вопросам меньшинств, и в своем выступлении сделал акцент на правах меньшинств в странах, охваченных конфликтами, а уважение прав человека и предоставление автономии охарактеризовал как способы поддержания мира и стабильности и обеспечения эффективной защиты меньшинств. 25 июня он принял участие в качестве члена дискуссионной группы в состоявшейся в Женеве первой всемирной конференции по теме «Религии, вероисповедания и системы ценностей: объединение сил в целях содействия реализации равных прав на гражданство», которая была организована Женевским центром по поощрению прав человека и глобальному диалогу в сотрудничестве с Международной католической миграционной комиссией, Всемирным советом церквей, Всемирным советом религиозных лидеров, организацией «Мосты взаимопонимания» и Европейским центром по проблемам мира и развития. 26 июня Специальный докладчик наряду с примерно еще 40 специалистами принял участие в экспертной дискуссии за круглым столом по вопросу о лишении гражданства в качестве меры безопасности, которая была организована в Гааге, Нидерланды, Институтом по вопросам безгражданства и интеграции в сотрудничестве с Институтом Ассера, Фондом «Открытое общество» и юридической фирмой «Ashurst». На этой конференции он отметил, среди прочего, что безгражданство является в основном проблемой меньшинств.

15. 3 июля Специальный докладчик выступил в качестве приглашенного оратора на Форуме по вопросам самоуправления коренных народов, организованном Австралийским национальным университетом в Канберре. Он говорил главным образом о стандартах Организации Объединенных Наций в области защиты прав меньшинств и о том, почему они являются важными условиями формирования стабильных и инклюзивных обществ во всем мире. 4 июля он принял участие в организованном Колледжем права Австралийского национального университета семинаре по вопросу о характере и масштабах прав меньшинств в международном праве и ознакомил его участников со своим мандатом. 5 июля он провел встречу с группой коренных жителей, обучающихся в магистратуре в Австралийском национальном университете, и обменялся с ними мнениями по поводу улучшения положения в области прав человека, а также по вопросу о том, с какими проблемами и задачами приходится сталкиваться в контексте их поощрения и соблюдения в настоящее время. 11 июля он выступил перед участниками пятьдесят шестой программы исследований для аспирантов в Организации Объединенных Наций, организуемой в Женеве Информационной службой Организации Объединенных Наций. Поскольку в 2018 году отмечается семидесятая годовщина принятия Всеобщей декларации прав человека, эта программа была посвящена теме «Права человека на перепутье: подведение итогов в 2018 году». Он отметил историческую эволюцию прав человека в период после Второй мировой войны, пояснив при этом, почему их развитие еще далеко не завершено и почему они не стали хотя бы однозначными в нынешних условиях сопротивления — или даже оппозиции — международной системе прав человека. 12 июля он выступил с лекцией в рамках летней программы по правам человека на юридическом факультете Университета Мердока, Австралия, в которой он рассказал о своем мандате и деятельности, а также о проблемах, касающихся положения меньшинств. 16 июля он выступил перед участниками шестой Международной летней школы по правам меньшинств, которая была организована в Будапеште и посвящена теме «Законы и политика в области прав человека: не подводят ли нас наши нормы и институты?», и разъяснил, как лично он и Организация Объединенных Наций трактуют права человека применительно к меньшинствам.

С. Ежегодный доклад Совету по правам человека за 2017 год

16. Специальный докладчик представил Совету по правам человека свой ежегодный доклад за 2017 год (A/HRC/37/66), включающий краткое описание его приоритетных задач и основных направлений деятельности в качестве мандатария по вопросам меньшинств, на его тридцать седьмой сессии в марте 2018 года.

Д. Форум по вопросам меньшинств

17. С информацией о десятой сессии Форума по вопросам меньшинств, которая проходила 30 ноября и 1 декабря 2017 года и была посвящена теме «Молодежь из числа меньшинств: к разнообразным и инклюзивным обществам», можно ознакомиться в ежегодном докладе Специального докладчика за 2017 год (там же, пункты 59–68).

18. Одиннадцатая сессия Форума, которая будет посвящена главным образом проблеме безгражданства применительно к меньшинствам, состоится 29 и 30 ноября 2018 года в Женеве.

III. Безгражданство: проблема меньшинств

А. Введение

19. В 2008 году Независимый эксперт по вопросам меньшинств представила в своем ежегодном докладе Совету по правам человека (A/HRC/7/23) тематическую оценку по вопросам, связанным с дискриминационным отказом в гражданстве или лишением гражданства как методом изоляции меньшинств. Десять лет спустя в своем докладе Совету по правам человека (A/HRC/38/52) Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости также рассмотрела проблему расовой дискриминации в контексте законодательства, политики и практики, касающихся гражданства, национальности и иммиграционного статуса.

20. Оба мандатария многое сделали для углубления понимания коренных причин безгражданства, включая, в первую очередь, частое применение дискриминационных видов практики в нарушение международных обязательств в области прав человека, в результате чего возникают повторяющиеся сценарии безгражданства, особо затрагивающие меньшинства во всем мире. Что не было известно в 2008 году и чему, возможно, не было уделено достаточно внимания в 2018 году, — это то, в какой степени безгражданство является прежде всего проблемой меньшинств.

21. Сегодня огромное большинство лиц, не имеющих гражданства (согласно данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) за 2017 год — более трех четвертей), составляют представители национальных, этнических, религиозных или языковых меньшинств³. Столь значительное преобладание не является простым совпадением: в связи с безгражданством меньшинств явно прослеживаются тенденции, свидетельствующие о том, что слишком часто отказ этим лицам в гражданстве или лишение их гражданства происходит не случайно и отнюдь не произвольно, а

³ UNHCR, “This is our home’: stateless minorities and their search for citizenship”, 2017 Statelessness Report (November 2017), p. 1.

скорее является для многих миллионов людей следствием целенаправленной политики и практики, в результате которой огромное число представителей меньшинств превращаются в апатридов, что во многих обществах обуславливает их особую уязвимость. Если систематическое притеснение определенных категорий меньшинств или чрезмерное негативное воздействие на них, ведущее к их безгражданству, не будет признано напрямую и если не будут приняты соответствующие меры, то существенно облегчить тяжелое положение и трудности, которые испытывают в связи с безгражданством более 10 миллионов человек, не удастся. К сожалению, судя по всему, именно так и происходит, несмотря на положительные результаты, достигнутые в некоторых направлениях благодаря значительным усилиям различных заинтересованных сторон⁴, в том числе в рамках организованной УВКБ кампании “Ibelong” в целях ликвидации безгражданства к 2024 году⁵.

22. Кроме того, не имеющие гражданства меньшинства нередко уязвимы вдвойне. Отказ в гражданстве или лишение гражданства на дискриминационных основаниях может иметь длительные и крайне серьезные последствия в плане реализации других прав и/или доступа к услугам. При этом женщины, принадлежащие к меньшинствам, могут подвергаться дополнительной маргинализации, становясь объектом дискриминации по признаку пола в вопросах приобретения, изменения или сохранения своего гражданства и передачи его своим детям.

23. В силу этих причин в своем первом устном заявлении, сделанном в Генеральной Ассамблее в октябре 2017 года, и в своем первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/37/66), представленном в марте 2018 года, Специальный докладчик определил проблему безгражданства в качестве одного из ключевых тематических приоритетных направлений работы. В этом контексте он провел 30 апреля и 1 мая 2018 года в Бангкоке региональное консультативное совещание экспертов, с тем чтобы его участники могли перенять знания и опыт ученых, активистов, затрагиваемых общин, органов и учреждений Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных структур и организаций гражданского общества. Докладчик стремится укреплять связи и сотрудничество с соответствующими органами Организации Объединенных Наций, в частности с УВКБ, а также с неправительственными организациями, деятельность которых нацелена на решение проблемы безгражданства, такими как Институт по вопросам безгражданства и интеграции, Азиатско-тихоокеанская сеть по вопросам безгражданства, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Европейская сеть по вопросам безгражданства, Канадский центр по вопросам безгражданства и Центр по вопросам безгражданства им. Питера Мак-Маллина. Наряду с этим 25 апреля в адрес государств — членов Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон прозвучал призыв представлять информационные материалы по вопросам, касающимся меньшинств и гражданства.

24. Ниже, в разделе В, содержится предварительный анализ того, каким образом представители меньшинств затрагивают ведущие к безгражданству отказ в

⁴ Одним из показательных примеров является говорящее на языке урду меньшинство бихарцев в Бангладеш. Несмотря на то, в соответствии с Конституцией и законодательством бихарцы имеют право на гражданство, на деле около 300 000 бихарцев получили отказ в гражданстве и столкнулись с серьезной дискриминацией, в том числе в плане возможностей трудоустройства и получения образования. В результате судебного разбирательства правительство Бангладеш начиная с 2007 года стало предоставлять гражданство большинству бихарцев.

⁵ URL: www.unhcr.org/ibelong/.

гражданстве или лишение гражданства. Анализ проводится на основе ценнейшей информации и ответов, полученных от отдельных лиц, организаций и государств, которые перечислены в приложении к настоящему докладу и которым Специальный докладчик чрезвычайно признателен.

25. Полный тематический доклад по этому вопросу будет представлен Совету по правам человека в марте 2019 года.

В. Контекстуализация безгражданства и меньшинств

История повторяется

26. Десять лет назад в своем докладе (A/HRC/7/23, резюме) Независимый эксперт по вопросам меньшинств заявила по проблеме безгражданства и меньшинств следующее:

«Меньшинства часто становятся объектом дискриминации и изоляции, и им приходится бороться за доступ к своим правам человека даже при наличии у них полного и бесспорного гражданства. Отказ им в гражданстве или лишение его по сути дела могут представлять собой прямой путь к усугублению их уязвимости и могут даже закончиться их массовым изгнанием. Получив отказ в гражданстве или лишившись гражданства, меньшинства неизбежно теряют гарантии соблюдения их основных прав и свобод, в том числе прав меньшинств, признанных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам».

27. Замечания Независимого эксперта оказались почти пророческими, если учесть, что впоследствии выпало на долю меньшинства рохингья из Мьянмы — на сегодня одной из крупнейших в мире групп апатридов, чье положение порождает самый быстрорастущий гуманитарный кризис. В то же время ее слова стали признанием участи других меньшинств, которые утратили гражданство или которым было отказано в гражданстве в XX веке. К их числу относятся, среди прочих, курды в сегодняшней Сирийской Арабской Республике и палестинцы (1960-е годы)⁶, дзула и другие этнические группы на севере Кот-д'Ивуара и меньшинство лхоцампа в Бутане (1970-е годы), баньямуленге в Демократической Республике Конго и русские меньшинства в Эстонии и Латвии (1990-е годы), а также гаитянское меньшинство в Доминиканской Республике (2010-е годы).

28. Есть и другие весьма неприглядные исторические прецеденты, которые имели место еще до Второй мировой войны и иллюстрируют, сколь опасно относиться к меньшинствам как к «нежелательным» группам общества, которых следует исключить из политической системы. В разные времена считалось, что коренные народы, население колоний или те, кого причисляли к определенным «презренным расам», не заслуживают того, чтобы иметь одинаковое гражданство со своими «властителями» или «хозяевами». Из множества примеров в этой

⁶ В 2011 году Палестина была принята в Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; в 2012 году Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 67/19, в которой Палестине был предоставлен статус государства-наблюдателя в Организации Объединенных Наций, не являющегося ее членом; а с 2014 года Государство Палестина присоединилось к целому ряду многосторонних договоров. Правительства большинства стран мира признали Государство Палестина. Тем не менее четких правил в отношении приобретения или утраты палестинского гражданства пока не существует и сохраняется неопределенность в отношении того, кто имеет право быть признанным гражданином Государства Палестина.

категории одним из наиболее вопиющих являются, безусловно, «Нюрнбергские законы», провозглашенные на ежегодном съезде нацистской партии в сентябре 1935 года: с них начался процесс институционализации расизма, в результате которого некоторые немецкие евреи лишились права быть гражданами Рейха и стали апатридами; этот процесс спровоцировал такую дегуманизацию меньшинств, в результате которой в одном из наиболее «цивилизованных» обществ Европы стали возможны «окончательное решение» и Холокост.

29. Разумеется, меньшинства столь часто не имеют гражданства в силу самых разных причин, многие из которых не связаны с последовательными проявлениями расизма или дискриминации; однако во всем мире четко прослеживаются общие тенденции в законодательстве и практике, которые влекут за собой массовое безгражданство, затрагивающее те или иные меньшинства.

Важность наличия гражданства

30. Наличие гражданства той или иной страны, то есть официального статуса гражданина, чрезвычайно важно в жизни любого человека. Отсутствие гражданства зачастую имеет катастрофические последствия:

«Суровая реальность для многих апатридов состоит в отсутствии возможностей, в незащищенности их прав человека и в невозможности полноценно участвовать в жизни общества. Они сталкиваются с проблемами во всех сферах жизни, включая доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, получение оплачиваемой работы, покупку или наследование имущества, регистрацию автомобиля или предприятия, получение свидетельства о рождении, водительских прав, свидетельства о браке или даже свидетельства о смерти, открытие банковского счета или получение кредита; доступ к социальному обеспечению и получение пенсии. Крайне сложной задачей является получение паспорта или какой-либо формы удостоверения личности, поэтому многие апатриды не имеют никаких доказательств того, что они существуют, и, соответственно, никаких средств для самоидентификации в их повседневном взаимодействии с государством или с частными структурами. Международные поездки практически невозможны, если только они не совершаются незаконными — и опасными — путями. Свободное передвижение в пределах государства проживания, даже если человек там родился и там находятся все его связи и контакты, также может быть сопряжено с трудностями. Произвольный арест и содержание под стражей, в том числе в стране происхождения, не является редкостью. В некоторых случаях срок содержания под стражей становится длительным или даже неопределенным, если государство намерено осуществить высылку, но никакая другая страна не позволяет лицу въехать на свою территорию. Если апатрид хочет заявить о своих правах, либо если он становится жертвой преступления или эксплуатации, его безгражданство может также препятствовать доступу к правосудию»⁷.

31. Хотя понятие гражданства, возможно, и не сводится к известному клише «право иметь права»⁸, созданному в изгнании Ханной Арендт — немецкой ев-

⁷ Institute on Statelessness and Inclusion, “Impact of statelessness”. URL: www.institutesi.org/world/impact.php.

⁸ Права человека, перечисленные в различных международных договорах, за некоторыми исключениями, распространяются не только на граждан той или иной страны. Все лица, подпадающие под юрисдикцию того или иного государства или территории, будь то граждане или нет, имеют право пользоваться большинством прав человека, признанных в международном праве. Это подтверждает также Комитет по правам человека в пункте 10

рейкой, которую лишили гражданства, — это выражение достаточно точно отражает тот факт, что не иметь гражданства — значит оказаться перед запертой дверью, стать уязвимым и маргинализированным, не иметь возможности искать утешение или убежище, спасающее от опасностей и угроз враждебного мира. Как уже отмечалось в других источниках, непропорционально высокая вероятность безгражданства для меньшинств, порождаемая государственной политикой и законодательством, «может стать причиной их изоляции от государственных структур, отсутствия у них права голоса или доступа к таким базовым услугам, как здравоохранение или образование. В чрезвычайных случаях безгражданство может сделать их уязвимыми перед лицом насилия и массового перемещения»⁹.

32. В связи с такими катастрофическими последствиями безгражданства УВКБ в своем Глобальном плане действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы сделало вывод о том, что было бы глубоко аморально допустить, чтобы эти последствия укоренились до такой степени, что само безгражданство стало бы «представлять собой серьезное нарушение индивидуальных прав человека», в то время как «возможные варианты решения проблемы лежат на поверхности». Во всяком случае совершенно очевидно, что для миллионов апатридов, которые, как правило, принадлежат к меньшинствам, их безгражданство является не совпадением или случайностью, а прямым следствием законодательства, политики или практики, нарушающих международное право прав человека.

Масштабы безгражданства как проблема меньшинств

33. Во всех регионах повторяется одна и та же тенденция: самые большие группы апатридов состоят из представителей лишь нескольких конкретных меньшинств. В Африке (несмотря на трудности с определением статуса многочисленных групп населения из-за отсутствия достоверных данных) подавляющее большинство апатридов находятся в одной стране — Кот-д’Ивуаре: их насчитывается почти 700 000 человек и они относятся к народности дьула и другим меньшинствам. Сложившаяся ситуация является следствием изменений, внесенных в законодательство о гражданстве в 1990-х годов¹⁰. Считается, что много апатридов и в Демократической Республике Конго, в частности среди таких меньшинств, как баньямуленге, хотя точные данные получить сложно. В обеих странах именно такая ситуация и послужила одной из основных причин конфликта. Эта тенденция повторяется в Северной и Южной Америке: почти все 210 032 апатрида, о которых УВКБ сообщило в своих статистических данных за 2013 год, были выявлены в одной стране, в Доминиканской Республике, и почти все они принадлежали к одному и тому же меньшинству — лицам гаитянского происхождения. Примерно 10 000 человек смогли получить доминиканское гражданство или подтвердить его наличие, остальные же были депортированы, покинули страну добровольно или вынуждены были уехать в импровизированные лагеря беженцев в Гаити.

34. Такая же тенденция наблюдается в Азии и в регионе Тихого океана: наибольшее число апатридов в этом обширном регионе, несомненно, сосредоточено в Мьянме, где в 2016 году насчитывался 1 миллион апатридов среди рохингя; непосредственно за ними следуют палестинцы на Ближнем Востоке

своего замечания общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта.

⁹ Minority Rights Group International, “Denial and denigration: how racism feeds statelessness” (October 2017). URL: <http://stories.minorityrights.org/statelessness/home/>.

¹⁰ По данным УВКБ, в 2017 году не имели гражданства около 692 000 человек. URL: http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern.

(хотя статус многих из них не ясен), а затем — около 500 000 человек в Таиланде (по данным за 2017 год), большинство из которых происходят из различных этнических меньшинств, причем многие являются выходцами из Мьянмы или представляют коренное население. Не свободна от этого явления и Европа. По статистическим данным УВКБ за 2017 год, почти все лица без гражданства в Европе относятся к двум группам меньшинств — русским и рома. Русское меньшинство в количестве 310 000 человек проживает в Эстонии и Латвии, а рома в большей степени рассредоточены по всей Европе, но при этом могут быть не в состоянии удостоверить свое гражданство в странах с более жесткими бюрократическими требованиями¹¹.

35. Разумеется, проблема безгражданства затрагивает не только меньшинства, но и множество других физических лиц или групп, не все из которых принадлежат к меньшинствам. Однако нельзя отрицать тот поразительный факт, что исключительно высокая доля апатридов в мире приходится на совсем небольшую группу меньшинств, что свидетельствует об общей и постоянной системной проблеме. На самом деле такого рода тенденция может возникать и в новых контекстах. В Индии, например, предложение о внесении поправки в Закон о гражданстве 1955 года было сделано с целью упростить получение права на гражданство для большинства религиозных групп, из числа которых, тем не менее, исключено мусульманское меньшинство. Выказываются опасения относительно того, что в результате такого положения миллионы мусульман в Индии не смогут официально оформить свой гражданский статус и останутся апатридами¹².

С. Основные причины безгражданства

36. Проблема безгражданства затрагивает население мира по-разному: с учетом того, что более трех четвертей апатридов в мире принадлежат к меньшинствам, безгражданство по большей части является проблемой меньшинств. Несмотря на некоторые инициативы и успехи, связанные с осуществлением Глобального плана действий по ликвидации безгражданства¹³, по состоянию на 2018 год число лиц с таким статусом, как представляется, кардинально не изменилось.

37. Предварительный вывод, сделанный по итогам консультаций экспертов и на основе других материалов, представленных для подготовки настоящего доклада, заключается в том, что массовое безгражданство обычно сопряжено со следующими главными обстоятельствами:

а) внесение изменений в законодательство, которые приводят к отказу в предоставлении гражданства либо к лишению прежнего гражданства. Это наиболее распространенная причина безгражданства миллионов представителей меньшинств, в том числе рохингья в Мьянме и курдов в Ираке и Сирийской

¹¹ European Network on Statelessness, European Roma Rights Centre, Institute on Statelessness and Inclusion, “Roma belong: statelessness, discrimination and marginalisation of Roma in the western Balkans and Ukraine” (Budapest, October 2017). URL: www.errc.org/cms/upload/file/roma-belong.pdf.

¹² Saba Sharma, “India’s plan to tweak its citizenship law will fundamentally alter the country”, India Quartz, 9 July 2018. URL: <https://qz.com/1321289/why-tweaking-indias-citizenship-law-is-a-bad-idea/>.

¹³ Например, в мае 2017 года Западная Африка стала первым регионом, в котором под эгидой Экономического сообщества западноафриканских государств был разработан имеющий обязательную юридическую силу региональный план действий в целях искоренения безгражданства.

Арабской Республике, а также большинства других случаев возникновения массового безгражданства, затрагивающего конкретные группы меньшинств;

b) правопреемство государств, раскол государств или изменение государственных границ в тех случаях, когда отдельные лица имеют гражданство ранее существовавшего государства. В некоторых случаях власти не предоставляют отдельным лицам, особенно тем, кто принадлежит к определенным этническим меньшинствам, гражданство новой страны или страны с измененными границами, которое бы распространялось на новые группы населения. Это характерно для некоторых из более крупных групп апатридов, таких как русское меньшинство в Эстонии и Латвии и (ранее) бихарцы в Бангладеш. Кроме того, в результате распада Чехословакии обоими государствами-правопреемниками оспаривался статус гражданства тысяч рома;

c) требования о предоставлении документального подтверждения гражданства могут стать причиной появления кочевых меньшинств или групп коренного населения, большинство из которых, отчасти по причине своего образа жизни или изолированности (зачастую они проживают вблизи границ), могут проживать за пределами действия государственных органов власти и, следовательно, не иметь документов, подтверждающих их гражданство. К их числу относятся некоторые представители рома в Европе, морские кочевники мокен в Мьянме и Таиланде и туареги в Северной Африке;

d) иногда в отношении населения, проживающего в конкретном регионе и обладающего определенной религиозной, этнической и языковой принадлежностью, могут вводиться произвольные, жесткие и иного рода требования (применение которых, следовательно, в особой степени сказывается на конкретных меньшинствах), создающие для некоторых меньшинств реальные препятствия в деле подтверждения, сохранения или получения гражданства. Такого рода требования были введены применительно к лхочампа в Бутане и некоторым курдам в Сирийской Арабской Республике;

e) зачастую в результате конфликтов и перемещения беженцев люди бегут из стран своего происхождения и либо утрачивают или не могут доказать свое прежнее гражданство, либо оказываются не в состоянии получить новое гражданство в стране, предоставившей им убежище. Эти группы населения, многие из которых принадлежат к меньшинствам, могут сталкиваться с препятствиями при получении свидетельств о рождении и других документов о регистрации актов гражданского состояния. Под эту категорию подпадают, например, палестинцы и сирийцы;

f) и наконец, еще одним из распространенных обстоятельств возникновения безгражданства является укоренившаяся практика отказа в предоставлении гражданства, имеющая место в тех случаях, когда тот или иной сегмент населения государства никогда не пользовался правами и возможностями, которые дает гражданство. Например, бидуны так и не получили гражданство Кувейта после обретения им независимости, как и изначально не получили гражданства Шри-Ланки работающие в поместьях или на плантациях тамилы¹⁴;

¹⁴ Представители этой группы шриланкийских меньшинств, насчитывавшей в 2003 году около 300 000 человек, в основном были апатридами. Благодаря принятию законодательных и прочих мер одно из немногих дел по вопросу о массовом безгражданстве, как и дело бихарцев в Бангладеш, было разрешено. Согласно принятому в октябре 2003 года закону, гражданство Шри-Ланки предоставляется в случае поступления соответствующей просьбы всем апатридам индийского происхождения, проживавшим в Шри-Ланке начиная с 30 октября 1964 года, и их потомкам. Еще один успешный шаг в деле искоренения безгражданства среди меньшинств был сделан тогда, когда в 2006 году

g) предложением для лишения гражданства служат соображения национальной безопасности или борьбы с террористическими угрозами. Государственные органы ведут целенаправленный отбор людей при помощи судебных или административных процедур. В некоторых ситуациях такие беспрецедентные процедуры могут носить характер дискриминации или произвола и в особой степени затрагивать представителей определенных меньшинств.

38. Разумеется, могут иметь место и другие обстоятельства, в силу которых лица становятся апатридами, например, в случае наличия в законах о гражданстве пробелов, когда ребенок может родиться за пределами страны происхождения родителей и страна рождения признает только *jus sanguinis* (приобретение гражданства по гражданству родителей), а страна происхождения — только *jus soli* (приобретение гражданства по месту рождения), хотя в таких случаях апатридов, как правило, относительно немного.

39. Сами по себе вышеперечисленные обстоятельства, которые приводят к возникновению большинства ситуаций безгражданства во всем мире, не обязательно предполагают нарушение международных обязательств в области прав человека. В этой сфере существуют к тому же различные обязательства, которые могут быть актуальными, хотя ясно, что, по крайней мере в связи с ситуациями массового безгражданства, затрагивающими меньшинства, — а следовательно, и миллионы людей во всем мире, которые не имеют гражданства, — среди экспертов, международных организаций и других заинтересованных сторон наблюдается консенсус относительно того, что речь идет о серьезных правозащитных соображениях.

D. Безгражданство и обязательства в области прав человека

40. В статье 1 Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, прописана давно существующая в обычном и договорном праве норма: «Каждое государство само определяет в соответствии со своим законом, кто является его гражданином». Тем не менее следует иметь в виду, что эта норма должна подлежать четким ограничениям в том плане, что любой национальный закон, политика или практика, касающиеся гражданства — будь то его приобретения, сохранения или утраты, — должны в то же время, согласно статье 1, соответствовать «международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства», включая международные обязательства в области прав человека.

41. Межамериканский суд по правам человека постановил, что «нельзя считать, что порядок регулирования государствами вопросов, связанных с гражданством, определяется сегодня исключительно в рамках их юрисдикции; такие полномочия государств также ограничиваются их обязательствами обеспечивать всестороннюю защиту прав человека»¹⁵.

42. Отказ в предоставлении гражданства или лишение гражданства, даже если это приводит к безгражданству, допускаются в международном праве в весьма ограниченных случаях, но только тогда, когда не нарушаются никакие международные обязательства в области прав человека. Иными словами, такая ситуация

власти Непала стали принимать меры, включая введение в действие нового закона о гражданстве и создание мобильных групп для выдачи свидетельств о гражданстве в отдаленных районах, чтобы предоставить гражданство более чем 2 миллионам человек, принадлежащим к меньшинствам мадхеси, далиты и джанаджати.

¹⁵ Inter-American Court of Human Rights, advisory opinion OC-4/84 of 19 January 1984, para. 32.

крайне маловероятна, особенно если результатом являются изоляция или утрата гражданства, затрагивающие многих представителей меньшинств.

43. В области прав человека существуют четыре основных взаимосвязанных стандарта, которые однозначно имеют первостепенное значение, когда речь идет о безгражданстве:

- a) право на гражданство;
- b) обязательство предотвращать безгражданство;
- c) запрет дискриминации;
- d) произвольный отказ в предоставлении гражданства или лишение гражданства¹⁶.

44. С юридической точки зрения все четыре стандарта применяются по-разному, несмотря на принятые в связи с двумя последними стандартами решения, согласно которым любая форма отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства на основе дискриминационных мотивов будет по умолчанию считаться в международном праве произвольной. Эти четыре стандарта, способные в значительной степени повлиять на законодательство, политику и практику, в результате которых миллионы представителей меньшинств не будут иметь гражданства, станут предметом более глубокого изучения при подготовке окончательного варианта настоящего доклада, который должен быть представлен в марте 2019 года.

45. В последние годы на первый план все чаще выходит, особенно в отношении лиц иной этнической, религиозной или языковой принадлежности, которым отказано в гражданстве или которые лишены гражданства, право на равенство без дискриминации — один из главных принципов прав человека, который может успешно применяться¹⁷. Например, Африканская комиссия по правам человека и народов¹⁸ пришла к выводу о том, что конкретным этническим группам было отказано в гражданстве по причине их фактической или предполагаемой этнической, религиозной и/или родовой принадлежности и что действующие законы и виды практики легли в основу дискриминационной политики в отношении лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам, в результате чего сотни тысяч людей в Кот-д'Ивуаре так и не имеют гражданства.

¹⁶ Например, этому аспекту уделяется больше внимания в ряде инициатив, разработанных в последнее время в Африке, в том числе в рамках Абиджанской декларации министров государств — членов ЭКОВАС по искоренению безгражданства и проекта протокола к Африканской хартии прав человека и народов, касающегося конкретных аспектов права на гражданство и искоренения безгражданства в Африке, который был принят Африканской комиссией по правам человека и народов в 2015 году и официально представлен Африканскому союзу в мае 2017 года. В соответствии с этим протоколом государствам будут оговорены минимальные условия, согласно которым они будут обязаны признавать гражданство лиц, обладающих прочными связями с их территорией, или предоставлять им гражданство, а также учитывать особые проблемы, обусловленные произвольной демаркацией границ в Африке при колониальном строе, перемещением населения и трудовых ресурсов до обретения государствами независимости, а также незначительной распространенностью практики регистрации новорожденных и кочевым образом жизни многих жителей континента.

¹⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Case of Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic*, judgment of 28 August 2014, and African Commission on Human and Peoples' Rights, *Open Society Justice Initiative v. Côte d'Ivoire*, decision 318/06 of 28 February 2015.

¹⁸ African Commission on Human and Peoples' Rights, *Open Society Justice Initiative v. Côte d'Ivoire*.

46. Как уже было указано в настоящем докладе, в силу аналогичных законов и практики, судя по всему, получают отказ в предоставлении гражданства или лишаются гражданства палестинцы, рохингя, русские, рома, бидуны, гаитяне, лхоцампа и представители других меньшинств, которых насчитываются миллионы. В окончательном варианте настоящего доклада Специальный докладчик подробно опишет, осуществляются ли эти обязательства в области прав человека, и если да, то каким образом.

Е. Эффективное искоренение безгражданства применительно к меньшинствам

47. Важно также отметить недавние конструктивные и действенные инициативы, которые были выдвинуты в целях решения проблем особой уязвимости или маргинализации меньшинств в контексте безгражданства. Гражданство тысяч коренных жителей Коста-Рики и Панамы, которые также представляют собой численное меньшинство в этих странах, было признано благодаря недавно проведенным в Коста-Рике и Панаме при поддержке УВКБ кампаниям по регистрации актов гражданского состояния. В рамках организованной УВКБ кампании #IBelong и одной из его «десяти мер по ликвидации безгражданства к 2024 году» ряд государств, в том числе совсем недавно Мадагаскар, внесли изменения в свои законы о гражданстве в целях предоставления женщинам и мужчинам равных прав на передачу гражданства своим детям.

48. Ключевой мерой в рамках Глобального плана действий по ликвидации безгражданства является «урегулирование наиболее серьезных на данный момент ситуаций безгражданства». Как подчеркивается в настоящем докладе, серьезные ситуации безгражданства во всем мире, в которые попадают более трех четвертей от общего числа апатридов, касаются, как правило, определенных групп меньшинств, которым отказано в получении гражданства или которые лишены гражданства.

49. Стоит обратить внимание по крайней мере на две ситуации, которые, хоть и предшествовали проведению нынешней кампании УВКБ, позволили искоренить безгражданство, когда более полумиллиона представителей меньшинств только в двух странах — огромное, в целом, число людей — постепенно получили признание своего гражданства или получили само гражданство. В Бангладеш (после 2007 года в отношении бихарцев) и в Шри-Ланке (после 2003 года в отношении работающих в поместьях тамиллов) благодаря проведению судебных разбирательств и внесению изменений в законодательство удалось, в конечном счете, устранить препятствия на пути получения этими меньшинствами гражданства и эффективного признания их гражданства. Это также свидетельствует о существующих конкретных видах практики, которые демонстрируют, каким образом можно принимать аналогичные меры для урегулирования наиболее серьезных из существующих ситуаций безгражданства.

50. Прежде чем Специальный докладчик представит свой доклад Совету по правам человека в 2019 году, он проведет с государственными и негосударственными субъектами ряд дальнейших консультаций и дискуссий, с тем чтобы получить отзывы о настоящем докладе. Кроме того, эта тема будет рассматриваться в рамках Форума по вопросам меньшинств в ноябре 2019 года. Ожидается, что после проведения дополнительного совещания экспертов будут в конечном итоге разработаны практические руководящие принципы, в которых будут учтены результаты проделанной работы в этой области.

IV. Предварительные выводы и рекомендации

51. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает исключительную работу по борьбе с безгражданством, осуществляемую УВКБ и рядом правительств, в том числе позитивные виды практики в ряде стран, благодаря которым были урегулированы существовавшие ранее ситуации дискриминационного отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства, затрагивающие некоторые меньшинства. Особую признательность он выражает многочисленным международным и региональным организациям, национальным правительствам, организациям гражданского общества и отдельным экспертам, которые откликнулись на его призыв предоставить материалы и приняли участие в региональных консультациях экспертов, состоявшихся в Бангкоке, а также встретились с ним для обсуждения этого вопроса и проведения консультаций в 2017 и 2018 годах.

52. Он призывает международное сообщество и другие соответствующие заинтересованные стороны провести в 2018 году обсуждение и изучение тесных связей, существующих между безгражданством и практикой отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства, которой в первую очередь подвергаются лица, принадлежащие к меньшинствам.

53. Специальный докладчик призывает, в первую очередь, государства и другие заинтересованные стороны и далее рассматривать проблему безгражданства как проблему меньшинств, а также принимать участие в осуществляемой им деятельности, с тем чтобы завершить работу, начатую в ходе подготовки настоящего доклада, включая потенциальную разработку практического руководства во избежание принятия такого законодательства о гражданстве, которое будет идти вразрез с четырьмя международными стандартами в области прав человека и, по всей вероятности, будет использоваться в контексте практики, ведущей к появлению среди меньшинств миллионов апатридов.

54. Специальный докладчик считает, что для того, чтобы эффективно решить проблему безгражданства, с которой сталкиваются около десяти миллионов человек, из которых три четверти являются представителями меньшинств, всем соответствующим сторонам, в первую очередь государствам, необходимо активизировать свои усилия. В связи с этим он выносит предварительные рекомендации, изложенные ниже.

55. Государства обладают прерогативой принимать законы, регулирующие приобретение, признание или утрату гражданства, хотя такая прерогатива четко ограничивается нормами международного права прав человека.

56. Государства не должны на произвольной или дискриминационной основе отказывать меньшинствам в получении гражданства или лишать их гражданства, что является основной причиной безгражданства во всем мире.

57. Специальный докладчик повторяет предложение первого Независимого эксперта по вопросам меньшинств, адресованное УВКБ и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, о проведении исследования с целью выявить, в какой степени проблема безгражданства во всем мире является проблемой меньшинств. Такое исследование должно включать в себя, насколько это возможно, сбор и анализ статистических данных, дезаггегированных по признаку пола и критериям этнической, языковой и религиозной принадлежности.

58. Государства обязаны регистрировать всех детей и выдавать свидетельства о рождении сразу же после рождения. Государствам следует также рассмотреть возможность проведения кампаний по регистрации актов гражданского состояния и упростить регистрационные требования, которым должны удовлетворять представители коренных и кочевых народов, а также изолированных общин меньшинств, как правило, находящихся в маргинализованном и неблагоприятном положении из-за навязанных им обременительных или произвольных требований, в результате чего они сталкиваются с трудностями на более позднем этапе подтверждения ими своего гражданства.

59. Государства должны предоставлять гражданство всем детям, родившимся на их территории, если в противном случае ребенок станет апатридом, независимо от иммиграционного статуса родителей.

60. Требования государств при предоставлении гражданства, в том числе в отношении предпочтения каких-либо языковых, религиозных или этнических признаков, должны быть разумными и обоснованными и не представлять собой ни одной из форм дискриминации, запрещенных в соответствии с международным правом.

61. Необходимо представить дальнейшие разъяснения относительно того, что представляют собой дискриминационный отказ в предоставлении гражданства или лишение гражданства. Специальный докладчик призывает международное сообщество, государства-члены, международные организации и другие заинтересованные стороны оказать содействие в дальнейшей разработке практических руководящих принципов, включая их опубликование на официальных языках Организации Объединенных Наций и их распространение через социальные и другие средства массовой информации, с тем чтобы обеспечить к ним как можно более широкий доступ.

62. Специальный докладчик предлагает УВКБ, Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и другим международным, региональным и национальным заинтересованным сторонам рассмотреть в рамках Глобального плана действий по ликвидации безгражданства возможность организации в 2019 или 2020 году специального международного форума, посвященного путям осуществления меры 1 по урегулированию наиболее серьезных существующих ситуаций безгражданства, которые во всех случаях затрагивают меньшинства во всем мире.

Приложение

Материалы, представленные для подготовки этого доклада

В период с 1 августа 2005 года по 1 декабря 2016 года мандатарии по вопросам меньшинств направили правительствам 239 индивидуальных сообщений. В 2005 году — первом году действия мандата — всего было направлено одно сообщение. С тех пор, однако, наблюдается почти неуклонный рост числа таких сообщений, причем наибольшее число сообщений (37) было направлено в 2011 году, когда в должность вступил нынешний мандатарий (см. таблицу).

<i>Год</i>	<i>Число направленных сообщений</i>
2005	1
2006	10
2007	16
2008	10
2009	10
2010	10
2011	37
2012	30
2013	31
2014	34
2015	29
2016 (до 1 декабря)	21
Всего	239

А. Лица, предоставившие материалы для проведения региональных консультаций экспертов, состоявшихся в Бангкоке 30 апреля и 1 мая 2018 года, и принявшие в них участие

<i>Фамилия, имя и должность</i>	<i>Организация</i>
Хосе-Мария Аррайса, руководитель Программы информационного обеспечения, консультирования и правовой помощи	Норвежский совет по делам беженцев, Мьянма
Тимна Бейкер, научный сотрудник	Центр по вопросам безгражданства им. Питера Мак-Маллина, Школа права Мельбурнского университета, Австралия
Патрик Балазо, младший научный сотрудник	Канадский центр по вопросам безгражданства и Гонконгский центр правосудия, Китай
Лора Бингэм, старший сотрудник по правовым вопросам Управления по вопросам равенства и гражданства	Инициатива Открытого общества по вопросам правосудия, Соединенные Штаты Америки

<i>Фамилия, имя и должность</i>	<i>Организация</i>
Хелен Брант, старший сотрудник по вопросам миграции	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Таиланд
Амаль де Чикера, содиректор и соучредитель	Институт по вопросам безгражданства и интеграции, Нидерланды
Суу Чит, директор	Фонд «Чайка», Мьянма
Никола Эррингтон, сотрудник по вопросам защиты (безгражданство)	УВКБ, Мьянма
Николь Жирар, координатор по Юго-Восточной Азии	Международная группа по правам меньшинств, Таиланд
Халид Хуссейн, адвокат-правозащитник, активист, выступающий за права меньшинств, и вице-президент	Азиатско-тихоокеанская сеть по вопросам безгражданства, Бангладеш
Джеральд Джозеф, член Комиссии	Комиссия по правам человека, Малайзия
Нина Мюррей, руководитель отдела политики и исследований	Европейская сеть по вопросам безгражданства, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
Джелвас Мусау, старший региональный сотрудник по вопросам защиты (безгражданство) и региональный сотрудник по делам Юго-Восточной Азии	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Пакистан
Маалини Рамало, старший руководитель по вопросам социальной защиты	Организация «Развитие людских ресурсов в сельских районах», Малайзия
Бутмао Соурн, директор-исполнитель	Организация по правам меньшинств, Камбоджа
Давина Уэдли, координатор	Азиатско-тихоокеанская сеть по вопросам безгражданства, Австралия
Мио Вин, директор-исполнитель	Фонд образования и развития «Улыбка», Мьянма

В. Ответы государств, организаций гражданского общества и прочих экспертов на просьбу предоставить материалы

1. Государства

<i>Государство</i>	<i>Ответ</i>
Аргентина	Письмо с разъяснением сути законодательства о безгражданстве
Австралия	Письмо с разъяснением сути законодательства о безгражданстве
Австрия	Письмо, доклад УВКБ, озаглавленный «Описание ситуации безгражданства в Австрии», и разъяснение сути законодательства о лишении гражданства, в том числе в отношении иностранных боевиков-террористов

<i>Государство</i>	<i>Ответ</i>
Азербайджан	Ответ на вопросник и разъяснение сути законодательства о безгражданстве и других аспектов
Коста-Рика	Ответ на вопросник и разъяснение сути законодательства о безгражданстве и других аспектов
Хорватия	Общий ответ на вопросник и письмо с разъяснением сути законодательства, с акцентом на не имеющих гражданства рома
Венгрия	Общий ответ на вопросник со ссылкой на законодательство и политику в вопросах безгражданства и разъяснение ситуации безгражданства в отношении Словакии
Индия	Непосредственный ответ на вопросник
Ливан	Ответ на вопросник и разъяснение сути законодательства о безгражданстве и других аспектов
Мавритания	Ответ на вопросник и описание законодательных и политических мер реагирования на проблему безгражданства
Черногория	Общий ответ на вопросник и письмо с разъяснением политики и законодательных положений о безгражданстве
Португалия	Непосредственный ответ на вопросник
Украина	Непосредственный ответ на вопросник
Соединенные Штаты Америки	Общий ответ на некоторые вопросы анкеты
Уругвай	Непосредственный ответ на вопросник

2. Национальные правозащитные учреждения

<i>Учреждение</i>	<i>Характер ответа</i>
Афганистан (Независимая комиссия по правам человека)	Письмо в ответ на некоторые вопросы
Аргентина (Канцелярия Омбудсмена)	Непосредственный ответ на вопросник
Дания (Датский институт по вопросам прав человека)	Непосредственный ответ на некоторые вопросы
Гватемала (Управление защитника прав человека)	Непосредственный ответ на некоторые вопросы
Сербия (Управление по защите граждан)	Общий ответ
Того (Национальная комиссия по правам человека)	Непосредственный ответ на вопросник
Косово ^a (Канцелярия Омбудсмена)	Общий ответ

^aСсылки на Косово следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности. Канцелярия Омбудсмена в Косово была учреждена в 2000 году в соответствии с постановлением № 2000/38 Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации.

3. Международные организации

<i>Организация</i>	<i>Характер ответа</i>
Совет Европы (Группа по делам рома и лиц, ведущих кочевой образ жизни, Главное управление по вопросам демократии)	Ответ на вопросник, в котором рассматриваются различные случаи, касающиеся рома в таких странах, как Сербия, Италия, Украина, и прочие законодательные изменения
УВКБ	Конкретный ответ на вопросник, охватывающий проблемы, которые возникают в различных регионах, включает доклад УВКБ о безгражданстве в Юго-Восточной Европе
УВКБ (Таджикистан)	Непосредственный ответ на вопросник с разъяснением роли УВКБ и трудностей, с которыми Таджикистан сталкивается в решении проблемы безгражданства на законодательном и политическом уровнях

4. Организации гражданского общества

<i>Организация</i>	<i>Характер ответа</i>
Европейская сеть по вопросам безгражданства, Европейский центр по правам рома, Институт по вопросам безгражданства и интеграции (совместно представленный материал)	Исследование, посвященное положению рома и трудностям в плане получения гражданства
Группа «Первая общественная инициатива по внедрению современного сельскохозяйственного оборудования»	Всеобъемлющий ответ на вопросник, охватывающий проблемы безгражданства, с которыми сталкивается англоязычное меньшинство в Камеруне
Гонконгское общество для просителей убежища и беженцев	Непосредственный ответ на вопросник, включающий результаты исследования, проведенного Гонконгским университетом образования с целью понять тяжелое положение просителей убежища, а также ответ на вопрос о том, каким образом ситуация с безгражданством затрагивает просителей убежища в Гонконге, Китай
Фонд журналистов и писателей	Общий ответ, в котором рассматривается проблема лишения гражданства турецких граждан за рубежом
Гонконгский центр правосудия	Непосредственный ответ на вопросник, в котором рассматриваются проблемы, связанные с безгражданством в Гонконге, Китай
Латвийский комитет по правам человека	Непосредственный ответ на вопросник, в котором рассматриваются отдельные аспекты безгражданства в Латвии
Либерийский совет церквей	Непосредственный ответ на вопросник и публикация пресс-релиза, посвященного призыву к

<i>Организация</i>	<i>Характер ответа</i>
Международная группа по правам меньшинств	учреждению всемирного дня апатридов, рассмотрение многочисленных ситуаций в Западной Африке и Азии
«Право на государство» (Бенин)	Конкретный ответ на вопросники и рассмотрение препятствий, с которыми сталкиваются апатриды в Мавритании
Центр Скалабрини в Кейптауне и Центр правовых ресурсов (Южная Африка)	Конкретный ответ на вопросник, доклад о безгражданстве в Бенине, ответ на вопросы об устранении препятствий для ликвидации или решения проблемы безгражданства на социальном, политическом и законодательном уровнях в Бенине
«Юнайтед стейтлес»	Непосредственный ответ на вопросник, в котором затрагиваются проблемы и причины безгражданства в Южной Африке
	Общее представление, в котором рассматриваются вопросы безгражданства в Соединенных Штатах

5. Прочие эксперты и ответные меры

<i>Фамилия, имя, должность или место работы</i>	<i>Характер ответа</i>
Эвелина Очаб, правовед-исследователь	Общий доклад, касающийся статуса христианских меньшинств в Ираке после ухода боевиков «Исламского государства Ирака и Леванта»
Влада Полисадова, Маастрихтский университет	Доклад, посвященный правам неграждан в Латвии
Яна Тум, член Европейского парламента	Общий ответ на вопрос о том, как проблема безгражданства решается в Европейском парламенте и охватывается законодательством
Уильям Уостер, доцент, Гаагский университет	Доклад о безгражданстве детей