



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 May 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

Записка секретариата

В настоящем докладе Специальный докладчик обращает особое внимание на явление ксенофобии, его понятийное содержание, тенденции и проявления.

Специальный докладчик выражает мнение о том, что в контексте острого миграционного кризиса, который еще более усугубляет предрассудки и дискриминацию и ухудшает положение уязвимых групп, для реагирования на этот кризис необходимо четкое определение ксенофобии. Специальный докладчик полагает, что ксенофобия может существовать в тех случаях, когда отдельные лица лишены равных прав по причине реального или предполагаемого географического происхождения таких лиц или групп или когда ценности, убеждения и/или практики, связанные с такими лицами или группами, приводят к их восприятию в качестве иностранцев или «чужаков». Это может быть явным и очевидным, как, например, дискриминация в отношении недавних мигрантов или беженцев. Это явление также может быть менее непосредственным образом связано с недавней миграцией и может быть направлено против представителей различных общин, которые живут бок о бок друг с другом на протяжении многих поколений.

Специальный докладчик определяет ключевые элементы, которые должны быть приняты во внимание в целях повышения эффективности политики и мер по борьбе с ксенофобией.

GE.16-07832 (R) 090616 100616



* 1 6 0 7 8 3 2 *

Просьба отправить на вторичную переработку



**Доклад Специального докладчика по вопросу
о современных формах расизма, расовой
дискриминации, ксенофобии и связанной
с ними нетерпимости**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
A. Посещения стран.....	3
B. Другие мероприятия	3
III. Ксенофобия	4
A. Международные и региональные правовые и политические рамки	4
B. Определение ксенофобии	10
C. Тенденции и проявления.....	14
IV. Выводы и рекомендации	24
A. Анализ ситуации на местах	25
B. Профилактические меры	25
C. Поощрение социальной солидарности	26
D. Масштабы деятельности.....	26
E. Взаимодополняемость и координация секторальных стратегий	27
F. Обзор и оценка	28

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 25/32 Совета по правам человека. В нем Специальный докладчик пытается прояснить понятие ксенофобии, представляет общий обзор различных применимых норм и правовых рамок, запрещающих ксенофобию, которые приняты на международном, региональном и национальном уровнях, а также описывает проявления феномена ксенофобии.

2. Во всем мире миллионы людей живут за пределами стран их происхождения. Для многих из них миграция открывает возможности для защиты от кризисов, сокращения масштабов нищеты, повышения доходов и более активных инноваций, в то время как они вносят свой вклад в экономическую и социальную жизнь принимающих их стран. Однако с ростом миграционных потоков мир также сталкивается с усугублением уже существующей ксенофобии и ксенофобной дискриминации во всем мире. Специальный докладчик отмечает, что международное право не содержит определений ни ксенофобии, ни ксенофобной дискриминации. В Дурбанской декларации и Программе действий 2001 года ксенофобия признана в качестве одного из основных современных источников и форм дискриминации и конфликтов, что требует срочного внимания и безотлагательных действий со стороны государств, а также международного сообщества. Настоящий доклад опирается на консультации с экспертами, проведенные в Африканском центре по вопросам миграции и общества (Университет Витватерсранда, Йоханнесбург, Южная Африка) 30 ноября и 1 декабря 2015 года, в ходе которых участники, представляющие все географические регионы, обсудили проявления ксенофобии в различных регионах и подчеркнули необходимость дальнейших исследований по вопросу о стратегиях борьбы с ксенофобией в целях оказания помощи заинтересованным сторонам в разработке эффективных стратегий и планов действий.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Посещения стран

3. Специальный докладчик выражает благодарность правительствам Австралии, Аргентины и Марокко за их согласие на посещения в мае и ноябре 2016 года и в начале 2017 года, соответственно. Он надеется в ближайшее время получить приглашение посетить Фиджи, Японию и Южную Африку. Специальный докладчик настоятельно призывает государства, которые еще не откликнулись на его просьбу о посещении, сделать это.

4. Специальный докладчик посетил Грецию в период с 4 по 8 мая 2015 года (см. A/HRC/32/50/Add.1). Он выражает свою признательность правительству за его полную поддержку и содействие в подготовке и проведении этого визита, несмотря на многочисленные экономические проблемы, с которыми сталкивается страна, и продолжающийся миграционный кризис в Греции.

B. Другие мероприятия

5. Специальный докладчик 5 августа 2015 года выступил с заявлением на второй ежегодной юридической конференции в Стрэтморском университете в Найроби. 3 ноября 2015 года в связи со своим выступлением на сессии Гене-

ральной Ассамблеи в Нью-Йорке он принимал участие в качестве основного докладчика на специальном мероприятии в ознаменование Международного десятилетия лиц африканского происхождения, озаглавленном «Противостоять замалчиванию: аспекты проблемы и диалог по вопросам структурного расизма в отношении лиц африканского происхождения во всем мире». 21 и 22 ноября 2015 года он принял участие в совещании по вопросам дискриминации и религии, которая была организована Институтом Рауля Валленберга по правам человека и гуманитарному праву в Стамбуле. 25 ноября 2015 года Специальный докладчик участвовал в работе восьмой сессии Форума по вопросам меньшинств, на которой рассматривался вопрос о меньшинствах в системе уголовного правосудия. 26 ноября 2015 года он принял участие в официальном праздновании пятидесятой годовщины принятия Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, состоявшемся в Женеве.

III. Ксенофобия

A. Международные и региональные правовые и политические рамки

1. Обзор применимой международно-правовой базы

6. Специальный докладчик хотел бы напомнить о том, что в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах дискриминация определяется как любое различие, исключение, ограничение, предпочтение или другое дифференцированное обращение, прямо или косвенно основанное, в частности, на расовой принадлежности, цвете кожи, половой принадлежности, языке, религии, политических или иных убеждениях, национальном или социальном происхождении, имущественном положении, рождении или ином обстоятельстве. Данные положения в равной степени относятся к расовым и этническим меньшинствам, а также к иностранным гражданам, таким как мигранты.

7. Положения Международного пакта о гражданских и политических правах распространяются на всех лиц независимо от их гражданства или отсутствия такового¹. В статье 2 указано, что каждое государство – участник Пакта обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без каких бы то ни было различий, в том числе по признаку национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. В своем замечании общего порядка № 15 (1986 год) о положении иностранцев в соответствии с Пактом Комитет по правам человека заявил, что «общее правило заключается в том, что каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами»².

8. В своем замечании общего порядка № 20 (2009 год) о недискриминации в отношении экономических, социальных и культурных прав Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отметил, что неграждане «могут сталкиваться с системной дискриминацией в государственной и частной сферах

¹ Замечание общего порядка № 15 (1986 год) Комитета по правам человека о положении иностранцев в соответствии с Пактом, пункт 1.

² Там же, пункт 2.

при осуществлении своих закрепленных в Пакте прав»³. Он подчеркнул, что национальность или иммиграционный статус «не должны препятствовать осуществлению закрепленных в Пакте прав», отметив, например, что «все дети, находящиеся в каком-либо государстве, в том числе не имеющие документов, удостоверяющих их личность, имеют право на получение образования, а также доступ к надлежащему питанию и доступному здравоохранению»⁴. Комитет подчеркнул тот факт, что права, закрепленные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, распространяются на беженцев, просителей убежища, апатридов, трудящихся-мигрантов и жертв международной торговли людьми независимо от правового статуса⁵.

9. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации определяет расовую дискриминацию как любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни. Конвенция запрещает национальное законодательство, предусматривающее дискриминацию в отношении какой-либо определенной национальности. Несмотря на то, что государства-участники могут ограничивать некоторые права граждан, Комитет по ликвидации расовой дискриминации отмечает в своей общей рекомендации № 30 (2004 год) по дискриминации неграждан, что «различие в обращении по признаку гражданства или иммиграционного статуса представляет собой дискриминацию, если критерии такого различного обращения, оцениваемые в свете задач и целей Конвенции, не применяются в соответствии с законной целью и несоразмерны достижению этой цели». В соответствии со статьей 2 Конвенции каждое государство-участник обязуется поощрять в надлежащих случаях деятельность объединяющих многорасовых организаций и движений, равно как и другие мероприятия, направленные на ликвидацию расовых барьеров. Кроме того, статья 4 предусматривает публичное осуждение государством-участником любой пропаганды и организаций, основанных на идеях или теориях превосходства какой-либо одной расы или группы лиц по признаку цвета кожи или этнической принадлежности, в частности путем признания в качестве караемого по закону преступления всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, все акты насилия или подстрекательство к таким актам; а также объявление вне закона и запрещение организаций, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней. Наконец, в соответствии со статьей 7 Конвенции государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности, в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, в целях борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами. Комитет по ликвидации расовой дискриминации подчеркнул, что государства-участники обязаны бороться с дискриминационными структурами, помимо борьбы с преднамеренной дискриминацией. Комитет также напомнил государствам-участникам об обязательстве принимать меры «по ликвидации дискриминации неграждан в отношении условий труда и требований, предъявляемых к работе, включая правила и практику занятости, имеющие дискриминационные

³ См. пункт 24.

⁴ См. пункт 30.

⁵ См. пункт 30.

цели или последствия»⁶. Кроме того, он подчеркнул, что Конвенция обеспечивает защиту расовых и этнических групп, в настоящее время наиболее уязвимых к дискриминации на почве ксенофобии⁷.

10. Ряд других международных документов прямо запрещает дискриминацию в отношении определенных групп лиц. В своей общей рекомендации № 32 (2014 год) по гендерным аспектам статуса беженцев, убежища, гражданства и безгражданства женщин Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин уточнил, что Конвенция в обязательном порядке применяется в отношении дискриминации по половому и гендерному признаку, которая в несоразмерно высокой степени затрагивает женщин на основании их расы, национальности, религии или убеждений, принадлежности к касте или иных обстоятельств⁸. В своей общей рекомендации № 26 (2008 год) в отношении трудящихся женщин-мигрантов Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин прямо призывает обеспечить недискриминацию и равенство прав для трудящихся-мигрантов, указывая на двойные пагубные последствия гендерной дискриминации и ксенофобии⁹. В соответствии со статьей 2 Конвенции о правах ребенка государства-участники обязаны распространить права, предусмотренные Конвенцией, на всех детей и обеспечить их осуществление без дискриминации на основе национальности, этнического или социального происхождения, рождения ребенка или его родителей или каких-либо иных обстоятельств. Отдельно останавливаясь на вопросе о недискриминации детей коренных народов, Комитет призывает искоренить дискриминационные подходы и виды практики посредством принятия мер в области общественной информации и образования¹⁰. В соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов государства обязаны обеспечить эффективные механизмы предотвращения и правовой защиты, в том числе в отношении любой формы пропаганды в любой форме, имеющей целью поощрение или разжигание дискриминации на основе происхождения или самобытности лиц из числа коренных народов (статья 8).

11. Все международные механизмы, имеющие непосредственное отношение к беженцам, апатридам, внутренне перемещенным лицам, трудящимся-мигрантам, женщинам и детям, содержат соответствующие положения в отношении борьбы с теми формами дискриминации, которые могут быть следствием ксенофобии. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей гарантирует применение минимального универсального стандарта защиты прав человека вне зависимости от правового статуса трудящихся-мигрантов. На государства-участники возложено позитивное обязательство обеспечивать трудящимся-мигрантам равное с гражданами данного государства обращение, в том числе в отношении социальных пособий (статья 27), задержания (статья 17), срочной медицинской помощи (статья 28) и права ребенка на образование (статья 30). Кроме того, все трудящиеся-мигранты имеют право на не менее благоприятное обращение, чем то, которое применяется к гражданам данного государства, в вопросах вознаграждения,

⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30 (2004 год) о дискриминации неграждан, пункт 33.

⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общие рекомендации № 34 (2011 год) о расовой дискриминации в отношении лиц африканского происхождения, пункт 3, и № 27 (2000 год) о дискриминации в отношении рома, пункт 5.

⁸ См. пункт 6.

⁹ См. пункт 14.

¹⁰ Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 11 (2009 год) о детях коренных народов и их правах в соответствии с Конвенцией, пункты 27 и 29.

условий труда и занятости (статья 25). Комитет по трудящимся-мигрантам призвал государства-участники принять эффективные меры, к которым относятся законодательство, касающееся преступлений на почве ненависти, и мероприятия по повышению осведомленности общественности, для борьбы с любыми проявлениями расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении трудящихся-мигрантов и членов их семей.

12. Конвенция о статусе беженцев запрещает государствам-участникам подвергать дискриминации беженцев по признаку их расы, религии или страны их происхождения (статья 3). Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) пришло к выводу, что негативное отношение населения к беженцам и другим уязвимым иностранцам грозит подорвать усилия по защите этих групп, и призвало принять законы о преступлениях, совершенных на почве ненависти, а также меры по поощрению терпимости в рамках борьбы против ксенофобии.

13. Статья 3 Конвенции о статусе апатридов запрещает дискриминацию лиц без гражданства по признаку их расы, религии или страны их происхождения. Статья 9 Конвенции о сокращении безгражданства запрещает государствам-участникам лишать какое-либо лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны указывается, что внутренне перемещенные лица «не должны подвергаться дискриминации при осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются перемещенными внутри страны лицами».

14. Несколько конвенций Международной организации труда также запрещают дискриминацию, включая Конвенцию № 111 (1958 года) о дискриминации (в области труда и занятий), защищающую всех работников, как граждан, так и неграждан, от дискриминации в процессе предоставления им равных возможностей в области труда или занятий. Конвенция № 97 (1949 года) о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) запрещает дискриминацию трудящихся-мигрантов по признаку их национальности (статья 6). В статье 3 этой же Конвенции указано, что государство обязано принимать соответствующие меры против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции. Конвенция № 189 (2011 года) о домашних работниках обязывает государство учитывать особо уязвимое положение домашних работников-мигрантов перед лицом дискриминационной практики.

2. Региональные правовые и политические рамки

а) Межамериканская система

15. В Организации американских государств имеется ряд важных юридически обязательных документов, которые играют центральную роль в борьбе против ксенофобии и ее проявлений. В Уставе Организации американских государств провозглашены основные права человека без различия расы, национальности, вероисповедания или пола.

16. Статья 1 Межамериканской конвенции о правах человека запрещает дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или этнического происхождения, экономического статуса, рождения или иного социального положения. Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека, касающийся экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол), обязывает государства-участники гарантировать экономические, социальные и куль-

турные права без какой бы то ни было дискриминации по признаку национального или социального происхождения (статья 3).

17. Межамериканская комиссия по правам человека отметила, что ксенофобия в особо острой форме проявляется в тех обществах этого региона, которые принимают иностранную рабочую силу и уже стратифицированы по расовым и этническим признакам. В решениях Межамериканского суда по правам человека особо отмечалась важность региональных правозащитных механизмов для мигрантов, которые могут быть жертвами ксенофобии и ее проявлений, и подчеркивалась уязвимость нелегальных мигрантов и необходимость того, чтобы правительства принимали конкретные меры по обеспечению их защиты¹¹. В своем консультативном заключении 2003 года о правовом статусе и правах мигрантов с неурегулированным статусом Межамериканский суд по правам человека рекомендовал, чтобы все неграждане независимо от их статуса, в том числе миграционного, имели такое же право на недискриминацию и равенство, как и граждане.

18. Межамериканская конвенция по борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости прямо запрещает государствам-участникам принимать какие-либо меры в области обеспечения национальной безопасности, являющиеся прямо или косвенно дискриминационными (статья 8). Эта Конвенция была принята в 2013 году и еще не вступила в силу, так как ни одна из подписавших ее стран до настоящего времени ее не ратифицировала. Латиноамериканский парламент принял закон, обязывающий государства принимать меры для предотвращения ксенофобии, защиты прав трудящихся, независимо от их иммиграционного статуса, и гарантирования политических, социальных и культурных прав трудящихся-мигрантов и членов их семей. Этот закон не носит обязательного характера для государств-членов, пока он не включен в национальное законодательство¹². Специальный докладчик рекомендует государствам-членам принять эти документы.

b) Африка

19. Статья 2 Африканской хартии по правам человека и правам народов¹³ определяет, что «каждый человек имеет право пользоваться правами и свободами... независимо от расы, этнической принадлежности, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других убеждений, национального или социального происхождения, наличия средств, места рождения или других обстоятельств». Кроме того, в статье 28 указывается на то, что «каждый человек обязан относиться к своим согражданам с уважением, без дискриминации и поддерживать отношения, направленные на развитие, защиту и укрепление взаимного уважения и терпимости», что способствует укреплению солидарности внутри общества.

20. В статье 4 Конвенции, регулирующей специфические аспекты проблемы беженцев в Африке (Конвенция 1969 года) определено, что положения Конвенции должны применяться «ко всем беженцам без дискриминации по признаку

¹¹ Inter-American Court of Human Rights, *Nadege Dorzema v. Dominican Republic* (official summary), 24 October 2012.

¹² Latin American Parliament, *Proyecto de ley marco sobre migración en América Latina y el Caribe: trabajadores, familias y grupos vulnerables* (arts. 4, 5, 6, 10, 11 and 15). Размещено по адресу <http://www.parlatino.org/es/proyecto-leyes-marcos> (дата обращения 10 мая 2016 года).

¹³ Имеется по адресу www.achpr.org/instruments/achpr (дата обращения 10 мая 2016 года).

расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов». Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) запрещает дискриминацию по отношению ко внутренне перемещенным лицам «в осуществлении любых прав и свобод на том основании, что они являются внутренне перемещенными лицами»¹⁴. Кампальская конвенция также требует от государств-участников не допускать произвольного перемещения путем недопущения «политической, социальной, культурной и экономической исключенности и маргинализации, которые могут стать причиной перемещения населения или отдельных лиц на основании их социальной принадлежности, религии или политических убеждений»¹⁵.

c) *Европа*

21. В статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) и в статье 1 Протокола № 12 к ней от государств-участников требуется обеспечить реализацию прав «без какой бы то ни было дискриминации по любым признакам, как то пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного, сословного или иного положения». Европейский суд по правам человека призвал государства-участники при назначении наказаний за уголовные преступления уделять надлежащее внимание наличию расистских или ксенофобских мотивов к совершению преступления¹⁶. Кроме того, суд указал на то, что государства-участники должны расследовать случаи проявления расизма и ксенофобии и применять в их отношении соответствующие наказания¹⁷.

22. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года призывает государства-участники «принимать надлежащие меры для защиты лиц, которые могут стать объектами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия вследствие их этнической, культурной, религиозной или языковой принадлежности». Кроме того, государства, подписавшие Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов, обязуются ликвидировать дискриминационные положения в национальном законодательстве с тем, чтобы обеспечить равное обращение с трудящимися-мигрантами.

23. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью подчеркнула необходимость того, чтобы государства-члены приняли соответствующие меры с тем, чтобы в национальном уголовном, гражданском и административном праве прямо была предусмотрена борьба с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и нетерпимостью¹⁸. Она также призвала государства-члены учредить на национальном уровне специализированные консультативные и надзорные органы, а также органы по рассмотрению жалоб в целях борьбы с подобными предрассудками¹⁹.

¹⁴ См. статью 9.

¹⁵ См. статью 3.

¹⁶ European Court of Human Rights, *Nachova and others v. Bulgaria* (Nos. 43577/98 and 43579/98), 6 July 2005; and *Stoica v. Romania*, (No. 42722/02), 4 March 2008.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, общеполитическая рекомендация № 1.

¹⁹ Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью, общеполитическая рекомендация № 2.

24. В соответствии с Директивой Европейского союза о расовом равенстве²⁰ в государствах-членах запрещаются как прямые, так и косвенные формы дискриминации на основе расовой или этнической принадлежности в сфере занятости, а также в плане доступа к другим социальным услугам, таким как образование, социальное обеспечение, здравоохранение, социальные льготы и обеспечение товарами и услугами. В ноябре 2008 года Совет Европы принял Рамочное решение о борьбе с определенными формами и проявлениями расизма и ксенофобии посредством применения уголовного права, направленное на гармонизацию основных положений уголовного права, касающихся преступлений на почве расизма и ксенофобии. Данные меры призваны обеспечить, чтобы одно и то же деяние квалифицировалось в качестве преступления во всех странах Европейского союза, с тем чтобы никто не мог избежать ответственности путем изменения юрисдикции.

25. В соответствии с Директивой об аудиовизуальных медиа-услугах государства-участники обязуются обеспечить отсутствие каких-либо форм подстрекательства к ненависти по признакам расы, пола, религии или национальности в материалах, предоставляемых поставщиками аудиовизуальных медиа-услуг. Кроме того, государства-члены обязаны обеспечить соблюдение поставщиками медиа-услуг требований, согласно которым с помощью аудиовизуальных коммерческих средств связи не должны передаваться материалы, порочащие человеческое достоинство, а также содержащие или поощряющие любые формы дискриминации по признаку пола, расового или этнического происхождения, национальности, религии или убеждений, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации²¹.

В. Определение ксенофобии

26. Как уже отмечалось, международно признанного юридического определения ксенофобии не существует; оно отсутствует даже в различных международных и региональных политических документах, направленных на борьбу с этим явлением. На международном уровне в совместном документе Организации Объединенных Наций, подготовленном для Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, которая была проведена в Дурбане, Южная Африка, было отмечено, что определение ксенофобии и представления о ее взаимосвязях с расизмом и расовой дискриминацией постоянно изменяются²². В настоящем докладе используется концепция ксенофобии, сформулированная в указанном документе, в котором ксенофобия «означает поведение, основанное исключительно на восприятии другого как чуждого или не принадлежащего по происхождению к определенному сообществу или народу»²³.

27. Следует отметить, что в этом совместном документе была сделана попытка провести различие между расизмом и ксенофобией, при этом признава-

²⁰ Council Directive 2000/43/EC.

²¹ European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 15, para. 51.

²² International Labour Organization (ILO), International Organization for Migration (IOM), Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001). Имеется по адресу www.unesco.org/most/migration/imrdx.pdf (дата обращения 11 мая 2016 года).

²³ Ibid., p. 2.

лось, что оба эти понятия во многом совпадают. И действительно, расизм определяется как «идеологическая концепция, которая присваивает определенной расе и/или этнической группе власть над другими на основе физических и культурных признаков, а также экономического богатства, что предусматривает наличие иерархических отношений, в рамках которых "высшая" раса осуществляет господство и контроль над другими»²⁴, в то время как под ксенофобией понимаются «взгляды, предрассудки и поведение, которые отвергают, исключают и зачастую порочат людей, основываясь на восприятии их как чужаков или изгоев по отношению к сообществу, обществу или народу...» Во многих случаях трудно разграничить расизм и ксенофобию, поскольку различия в физических характеристиках часто используются для того, чтобы отличить «другого» от представителей группы с общей идентичностью. Однако проявления ксенофобии также имеют место в отношении людей, обладающих одинаковыми физическими характеристиками или даже общим происхождением, когда такие люди прибывают, возвращаются или мигрируют в государства или районы, жители которых воспринимают их как чужаков²⁵.

28. Понятия ксенофобии и расизма пересекаются в тех случаях, когда другие (по расовому признаку) также рассматриваются как чужаки или изгои и вызывают страх или представляют угрозу. То же наблюдается и в отношении других групп населения, которые исторически подвергались дискриминации по признаку религии, этнической или национальной принадлежности, национального происхождения, пола, сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Подчиненные группы населения чаще других подвергаются ксенофобии именно вследствие того, что являются «чужими» для доминирующей этнокультурной общины. В публикации, изданной при участии Организации Объединенных Наций в 2015 году, отмечается, что «мигранты являются особенно уязвимыми перед лицом дискриминации в силу того, что по признаку этнического происхождения, расовой или религиозной принадлежности мигранты зачастую отличаются от большей части населения принимающей страны. Женщины-мигранты часто сталкиваются с множественными формами дискриминации по признаку пола, этнического происхождения, религиозных убеждений и миграционного статуса. Все больше фактов свидетельствуют о том, что мигранты, принадлежащие к иным культурам, подвергаются расизму и ксенофобии в странах назначения»²⁶.

29. Истоками ксенофобии как таковой также являются исторические процессы и политические меры. Например, в Дурбанской декларации и Программе действий государства – члены Организации Объединенных Наций признали, что рабство и колониализм являются как первопричинами, так и проявлениями ксенофобии, а также других связанных с ней форм нетерпимости. Таким образом, пережитки рабства, систем апартеида и колониализма, а также принудительное перемещение или геноцид коренного населения в целях создания национального государства являются смежными с ксенофобией явлениями, в результате которых целые народы оказываются вне рамок национального проекта или подвергаются маргинализации. Важно отметить, что нет оснований предполагать, что понятия инклюзивности и исключенности существуют преимущественно и исключительно в контексте национальных территорий. Одним из пережитков колониализма является несогласованность политических мер, при-

²⁴ Ibid., pp. 1 and 2.

²⁵ Ibid., p. 2.

²⁶ Inter-Parliamentary Union, ILO and OHCHR, *Migration, Human Rights and Governance: Handbook for Parliamentarians No. 24* (2015), p. 84.

чиной которой является социальное отчуждение и недоверие граждан по отношению друг к другу. Политические проекты, связанные с государственным строительством или с формированием и сохранением региональных политических сообществ, также могут порождать ксенофобскую риторику. Такая ксенофобская риторика, в особенности исходящая от политических и иных лидеров, может рассматриваться как форма подстрекательства к нападению, а также к другим формам насилия по отношению к «чужакам», как бы данное понятие ни определялось.

30. Для нынешней эпохи повышенной мобильности характерны множественные проявления ксенофобии, при этом рост числа таких проявлений вызывает тревогу. Причины все более широкого распространения открытых форм физического насилия, человеконенавистнических высказываний, а также преднамеренной, скрытой и структурной дискриминации кроются в ксенофобии. Ксенофобия может включать в себя выраженные в устной форме или посредством насильственных действий явные предубеждения, а также проявляться в более широком наборе видов дискриминационной практики, политических мер и структур. Хотя многие формы ксенофобии связаны с изгнанием с национальной территории, ксенофобия также может выражаться в форме действий, направленных на изгнание определенных групп за пределы каких-либо районов страны, города или даже квартала. Ксенофобия также может выражаться в форме действий, направленных на то, чтобы исключить для отдельных лиц или определенных групп населения возможность доступа к государственным и частным услугам, учреждениям или ресурсам. Ксенофобия, независимо от формы ее проявления, противоречит основополагающим принципам равенства и недискриминации, которые лежат в основе международного права прав человека.

31. Аналогичным образом, определенные социально-экономические условия тесно связаны с появлением ксенофобских настроений и проявлениями ксенофобии, однако такие условия не являются определяющим фактором. В Дурбанской декларации особо отмечено, например, что «нищета, низкий уровень развития, маргинализация, социальное отчуждение и экономическое неравенство»²⁷ тесно связаны с ксенофобией и сопряженными с ней формами нетерпимости. Предполагаемая и фактическая нехватка материальных ресурсов, усугубленная экономическими кризисами, в ряде случаев способствует росту числа проявлений ксенофобии, поскольку «свои» стремятся преградить доступ к ресурсам для «чужих», которых они воспринимают как недостойных конкурентов в борьбе за государственные и частные ресурсы. Несмотря на то, что наличие таких условий может увеличить вероятность проявления ксенофобии, они не являются определяющим фактором для ее появления или формы ее проявлений.

32. Широкий круг различных субъектов может способствовать возникновению ксенофобной дискриминации, включая лиц, действующих в одиночку, лиц, действующих согласованно в рамках неофициальных групп, а также формальные объединения, которые могут включать религиозные, политические и экономические организации. В качестве подобных субъектов могут выступать политики, сотрудники правоохранительных органов и служб пограничного контроля, включая частные охранные предприятия и даже лиц, связанных со средствами массовой информации, которые могут способствовать стигматизации определенных групп населения. Ксенофобия также может быть закреплена в правовой или политической системе, в институциональных структурах, что ве-

²⁷ Дурбанская декларация, пункт 18.

дет к целенаправленной или случайной дискриминации в отношении тех, кого считают «изгоями» или чужаками, тем самым лишая их возможности пользоваться основными правами и свободами.

33. В Дурбанской декларации государства – члены Организации Объединенных Наций отметили, что «ксенофобия в отношении неграждан, особенно мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, является одним из основных источников современного расизма» и что «большинство нарушений прав человека в отношении членов таких групп совершается в контексте дискриминационных, ксенофобных и расистских видов практики»²⁸. Государства-члены также обратили особое внимание на сохраняющуюся уязвимость африканцев и лиц африканского происхождения, азиатов и лиц азиатского происхождения, а также коренных народов, перед ксенофобией и связанными с нею формами нетерпимости. Действительно, ксенофобия зачастую зависит от других форм предвзятости и иерархических отношений, а это означает, что среди жертв этих явлений часто будут те, кого отнесли к числу изгоев по причине наличия у них особых гендерных признаков, по причине их занятости в определенных секторах экономики, вследствие их принадлежности к определенной возрастной группе или наличия у них определенного уровня доходов, а также вследствие их явно выраженных религиозных убеждений. В настоящее время в различных регионах мира отмечается рост антимусульманских настроений, что свидетельствует об уязвимости религиозных меньшинств в тех общинах, где они воспринимаются как «чужаки» в социальном или политическом плане. В этой связи необходимо также подчеркнуть, что в некоторых частях Европы сохранился исторический и остаточный антисемитизм.

34. Жертвы ксенофобии и ксенофобной дискриминации подвергаются преследованиям по причине их фактического или предполагаемого статуса иностранцев. Отдельные лица или группы лиц могут считаться иностранцами по множественным и пересекающимся признакам, в том числе по признаку расы, цвета кожи, этнического происхождения, религии, национального происхождения, родословной, гражданства, пола, гендерной принадлежности, сексуальной ориентации, социального положения и языка. Таким образом, многие проявления ксенофобной дискриминации предусмотрены существующими международными, региональными и национальными правовыми документами, запрещающими дискриминацию на основании таких множественных и пересекающихся признаков. Хотя существующие международные и региональные нормы права прав человека могут не включать в себя термин «ксенофобная дискриминация», они, тем не менее, охватывают эту форму дискриминации в тех случаях, когда те, кого считают «чужаками» или «изгоями», подвергаются преследованиям по запрещенным для дискриминации основаниям. Применимые правовые рамки, о которых речь пойдет ниже, применяются к прямым и косвенным формам дискриминации, а в некоторых случаях и по отношению к дискриминационным структурам, незаконно исключаящим неграждан и другие меньшинства, которые зачастую подвергаются различным формам ксенофобии, включая исламофобию, антисемитизм, христианофобию, ромафобию, афрофобию и другие связанные с ними формы нетерпимости.

35. Меры по борьбе с ксенофобией и ксенофобной дискриминацией должны осуществляться с учетом уязвимости соответствующих групп. Хотя государствам следует тщательно отслеживать случаи проявления дискриминации в отношении широкого круга потенциально уязвимых групп, в частности этниче-

²⁸ Там же, пункт 16.

ских или религиозных меньшинств, мигрантов и беженцев, меры противодействия такой дискриминации должны разрабатываться и осуществляться таким образом, чтобы фактор различия по какому-либо признаку не спровоцировал дальнейшие злоупотребления и не стал основанием для усиления уязвимости. Конкретным примером таких негативных последствий, как отметила Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью в своем ежегодном докладе за 2014 год, может служить тот факт, что в некоторых странах законодательные меры по борьбе с человеконенавистническими высказываниями были непропорционально использованы против исторических этнических и религиозных меньшинств, которых подобные меры как раз и призваны были защищать.

С. Тенденции и проявления

36. Перемещение миллионов людей в результате конфликтов и преследований, а также в поиске лучших экономических и социальных возможностей преобразило многие общества во всем мире. По данным Департамента по экономическим и социальным вопросам, в настоящее время насчитывается почти 244 млн. человек, живущих за пределами страны своего гражданства, что на 41% больше по сравнению с 2000 годом.

37. Миграционные процессы сопровождаются обострением давних противоречий, в частности по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культурной самобытности и географического происхождения. Такая напряженность часто приводит к дискриминации, в том числе ксенофобной дискриминации, а иногда и к конфликтам.

38. Ксенофобия проявляется во многих формах, которые можно характеризовать в зависимости от степени тяжести, масштабов и форм выражения. Наиболее серьезные проявления ксенофобии могут привести к изгнанию или ликвидации групп населения. В таких случаях государственные или частные субъекты совершают в отношении групп населения – как правило, граждан, – действия, сопровождающиеся открытым применением насилия или угрозами. Подобные случаи иногда принимают форму геноцида, и хотя не все формы геноцида имеют ксенофобный характер, ксенофобия наряду с геноцидом нередко выражается в стремлении утвердить этническое превосходство путем уничтожения тех лиц, которые рассматриваются в качестве чужаков. На другом конце спектра – на самом нижнем и неофициальном уровне – встречаются проявления дискриминации, которые могут варьироваться от травли до оскорблений в легкой форме в отношении языка, внешности или происхождения того или иного лица, что может иметь место даже в школьной среде. Между этими двумя крайностями существует широкий набор проявлений, в частности: поиск политических козлов отпущения, исключение из административных процедур, выборочная и ограничительная иммиграционная политика, соперничество и конфликты с этнической окраской, бандитизм в отношении конкретных лиц или групп, притеснения и профилирование со стороны полиции, распространение стереотипов в государственных и частных средствах массовой информации и социальных сетях, а также ограничительные критерии отбора в школы или местные ассоциации.

39. Формы дискриминации и причины дискриминации в отношении лиц, воспринимаемых в качестве «чужаков», а также формулировки, используемые в отношении них, существенно варьируются и зачастую зависят от ситуации и конкретного места. Вместе с тем наблюдается и ряд глобальных тенденций.

Возможно, наиболее ярко дискриминация проявляется в политической и повседневной риторике и мерах политики, в которых определенные группы или подгруппы (будь то граждане или иммигранты) представляются в качестве угрозы для безопасности государства. Эти группы часто обвиняются в подрыве стабильности государства.

40. В различных исследованиях предлагаются разъяснения ксенофобных взглядов и практик и выявляются их причины. Выдвинутые в них аргументы следует рассматривать в качестве взаимодополняющих, а не конкурирующих позиций. Некоторые авторы усматривают корни дискриминации и предвзятости в человеческой психологии, утверждая, что люди по природе своей неизбежно боятся тех, кого они считают отличными от себя или чужаками, даже при отсутствии явной угрозы с их стороны. Недоверие и дискриминация вполне могут быть врожденными свойствами человеческой натуры, однако объекты таких предубеждений не предопределены; напротив, неграмотность, отсутствие образования и знаний о мигрантах и/или иностранцах, а также опыт социализации сам по себе могут способствовать возникновению ксенофобских настроений и проявлений. В других исследованиях указывается на то, что в условиях экономической, политической или социальной нестабильности люди нередко сталкиваются с «нехваткой принадлежности», что выражается в стремлении проводить границы в качестве средства достижения индивидуальной или коллективной безопасности.

41. Разногласия, порожденные формированием современных политических систем, также были определены в качестве одной из возможных причин ксенофобии. Сторонники этого подхода отмечают тот факт, что национальные государства зачастую законодательно закрепляют принцип культурной однородности таким образом, чтобы другие, особенно те, которые считаются неспособными ассимилироваться, выглядели как заведомо представляющие угрозу. Это проявляется во враждебных популистской и националистической политической риторике и мерах политики, основанных на исключении, отвержении и изгнании «чужаков», включая группы меньшинств.

42. В рамках более сложных политических теорий признается роль, которую играют предвзятые субъекты в деле мобилизации на основе дискриминационных настроений. К числу таких субъектов могут относиться отдельные лица или группы лиц внутри властных структур или за их пределами, претенденты на должности или стремящиеся сохранить свой пост должностные лица, представители гражданского общества, или лица, действующие в составе банд или в качестве неформальных лидеров в других социальных нишах. Подобные «социальные предприниматели», которые зачастую извлекают выгоду из реальных или искусственно созданных кризисных ситуаций в сфере морали, экономики, безопасности или политики, перекладывают на представителей определенной этнической группы, религии, национальности или другой общности с определенным критерием отличия ответственность за прошлые, нынешние или будущие угрозы. В течение последнего десятилетия примером тому служили действия и меры политики в отношении мигрантов, беженцев, просителей убежища и меньшинств, которые представляются в качестве претендентов на рабочие места, социальное обеспечение, а иногда и культурное господство.

а) Африка

43. Несмотря на то, что на большей части территории Африки дискриминация в отношении групп меньшинств и иммигрантов редко определяется как ксенофобия, здесь широко распространены модели предвзятого поведения, ино-

гда приводившие к попыткам проведения этнических чисток. Эти модели включают официальную политику социального исключения, маргинализации и высылки, а также различные формы насилия и более скрытые проявления дискриминации. Конкретные формы предвзятости зачастую согласовываются на субнациональном уровне с участием органов власти или без него. Хотя во многих регионах, отличающихся очень высокой степенью культурной разнородности, не наблюдается конфликтов и широко распространенной дискриминации, конфликты зачастую возникают в районах, характеризующихся недостаточным формальным регулированием и ограниченным присутствием государства²⁹.

44. Как и в других частях мира, острые экономические проблемы в сочетании с появлением конкурентной политики стали причиной растущего недовольства и послужили стимулом для активных действий³⁰. По мере того, как некоторые постколониальные государства ослабевали, доминирующей моделью мобилизации становилась политика, основанная на принципе национальной идентичности, что приводило к обострению конфликтов и беспорядков³¹. Мощная риторика коренной самобытности и государственного строительства сохранилась и в постколониальную эпоху. Понятия национальной самобытности, гражданства и принадлежности ранее активно использовались в борьбе против колониального господства; после обретения независимости политика гражданства на основе автохтонности, коренной самобытности и аутентичности широко применяется для создания дихотомии «свой–чужой» внутри одного государства³². Более того, подобные политические подходы также используются для устранения политических оппонентов на основании сомнений в их гражданстве, что потенциально подпитывает более широкие ксенофобские настроения и легитимизирует изоляционистские стратегии государственного строительства³³. Наглядным примером подобных тенденций может послужить избирательный кризис и предшествовавшая ему гражданская война в Кот-д'Ивуаре³⁴.

45. Учитывая многоэтнический характер большинства постколониальных африканских государств, ксенофобия и дискриминация в Африке зачастую существенно пересекаются с этноцентризмом³⁵. На фоне широко распространенной дискриминации в отношении иммигрантов также наблюдается дискриминация в отношении давних иммигрантских групп или «местных меньшинств», которые воспринимаются как лица, проживающие на данной территории неза-

²⁹ Joshua D. Kirshner, "We are Gauteng People: challenging the politics of xenophobia in Khutsong, South Africa", *Antipode*, vol. 44, issue 4 (September 2012), pp. 1307-1328.

³⁰ Christopher J. Gray, "Cultivating citizenship through xenophobia in Gabon", *Africa Today*, vol. 45, No. 3/4, pp. 389-409; Nadine Sika, "Irregular migration in North Africa: Libya, Tunisia and Algeria", *Partners in Development*; и Bonaventure Rutinwa, "The end of asylum? The changing landscape of refugee policies in Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, issue 1-2 (2002), pp. 12-41.

³¹ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", *African Identities*, vol. 8, issue 3 (2010).

³² Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", *Africa Spectrum*, vol. 45, No. 1, pp. 57-93; и Norbert Kersting, "New nationalism and xenophobia in Africa: a new inclination?", *Africa Spectrum*, vol. 44, No. 1, pp. 7-18.

³³ Beth E. Whitaker, "Citizens and foreigners: democratization and the politics of exclusion in Africa", *African Studies Review*, vol. 48, issue 01 (2005), pp. 109-126.

³⁴ См. A/HRC/19/72, пункты 15-18.

³⁵ Abu Bakarr Bah, "Democracy and civil war: citizenship and peacemaking in Côte d'Ivoire", *African Affairs*, vol. 109, issue 437 (2010), pp. 597-615.

конно, или как «чужие»³⁶. Пожалуй, наиболее наглядно это проявляется в периоды открытого политического насилия, когда одна группа стремится получить контроль над государственными учреждениями или территорией путем высылки или подчинения тех групп, которые считаются низшими в силу их географического происхождения и культурной идентичности³⁷. Кроме того, институционализация различий путем целенаправленного конструирования самобытности усугубила исторический антагонизм и в некоторых регионах континента привела к самым жестоким формам насилия на почве ксенофобии, как это имело место в Руанде³⁸.

46. Кроме того, в результате глобальной войны против террора и ограничительной иммиграционной политики некоторые части региона, особенно страны транзита, сегодня испытывают давление извне, связанное с контролем за иммиграцией, что приводит к дальнейшей стигматизации мигрантов и росту числа проявлений ксенофобии и расизма³⁹. Было отмечено, что в Северной Африке, через которую жители африканских стран к югу от Сахары транзитом следуют в Европу, ксенофобские настроения подпитываются расизмом. Эти пересекающиеся проявления расизма и ксенофобии по отношению к лицам африканского происхождения характеризуются понятием афрофобия⁴⁰, но в их отношении также применяются такие термины, как расовые предрассудки⁴¹ и расизм⁴².

b) *Северная и Южная Америка*

47. Проявления ксенофобии в Северной и Южной Америке зачастую были связаны с официальной государственной практикой подавления политической оппозиции. Некоторые меры политики и законы отдельных государств были признаны способствующими распространению ксенофобских настроений и идей и, тем самым, институционализации дискриминации в отношении «чужаков»⁴³. В некоторых местах поощрялись национальные и зачастую монокультурные концепции самобытности и принадлежности к доминирующим группам, с тем чтобы исключить тех, кто, согласно утверждениям, представлял угрозу экономике, морали, здоровью или безопасности общества. Осуществляемые при поддержке государства ксенофобские практики могут включать в себя введение ограничительных категорий принадлежности к группе⁴⁴, расовое профи-

³⁶ Loren B. Landau, "Introducing the demons", in *Exorcising the Demons Within: Xenophobia, Violence and Statecraft in Contemporary South Africa*, Loren B. Landau, ed. (Johannesburg, Wits University Press), pp 1-25; и Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa".

³⁷ Sabelo J. Ndlovu-Gatsheni, "Do 'Africans' exist? Genealogies and paradoxes of African identities and the discourses of nativism and xenophobia", pp. 281-295.

³⁸ См. E/CN.4/1994/7/Add.1.

³⁹ Nizar Messari and Johannes van der Klaauw, "Counter-terrorism measures and refugee protection in North Africa", *Refugee Survey Quarterly*, vol. 29, No. 4(2010), p.85.

⁴⁰ David Mario Matsinhe, *Third World Quarterly*, vol. 32, No. 2 (2011), pp. 295-313.

⁴¹ Cindy Warner and Gillian Finchilescu, "Living with prejudice: xenophobia and race", *Agenda*, No. 55 (2003).

⁴² Kenneth Tafira, "Is xenophobia racism?" *Anthropology Southern Africa*, vol. 34, No. 3&4 (2011), pp. 114-121.

⁴³ David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash", *Human Rights Brief*, vol. 13, issue 2 (2006); и Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", *Latin American Perspectives*, vol. 35, No. 6 (2008), pp. 106-121.

⁴⁴ Barbara Sutton, "Contesting racism: democratic citizenship, human rights, and antiracist politics in Argentina", pp. 106-121.

лирование со стороны государственных служащих и сотрудников сил безопасности, а также преследование «девиантных» или «неприемлемых» субъектов⁴⁵, принятие законов, направленных на предотвращение или прекращение доступа мигрантов к здравоохранению и социальным льготам⁴⁶, отказ в защите их основных прав и принятие политических мер, ограничивающих иммиграцию⁴⁷.

48. Как и в других местах, ксенофобия в Северной и Южной Америке пересекается с другими формами дискриминации, в том числе по признаку расы, этнического происхождения, принадлежности к коренным народам, пола или религии. Хотя зачастую официально замаскированная под риторику гибридной идентичности и мультикультурализма, «расиализация» некоторых групп в социальных структурах и в культурной практике со стороны государственных должностных лиц и граждан, которая часто происходит посредством повседневного использования в их адрес уничижительных слов, играет определенную роль в стигматизации тех, кто принадлежит к этим группам, и препятствует их доступу к осуществлению социальных и экономических прав.

49. Историческая преемственность дискриминации коренных народов в Южной и Северной Америке проявляется в систематической дискриминации и прямом отказе в признании этих народов государством и его институтами. Такая дискриминация может иметь ряд проявлений, включая серьезные нарушения прав человека, такие как насильственные перемещения, убийства, изнасилования и другие формы насилия или запугивания.

50. С учетом многопланового характера дискриминации на почве ксенофобии, следует отметить, что обсуждение нарушений прав женщин-мигрантов часто ограничивается контекстом торговли людьми и почти совсем не затрагивают трудовые права, особенно права лиц, работающих в качестве домашней прислуги, которые очень часто подвергаются трудовой эксплуатации, которая усугубляется предрассудками и стигматизацией по признаку их происхождения. В некоторых местах, где женщины африканского происхождения являются наиболее уязвимой группой, находящейся в нижней части социально-экономической иерархии, женщинам-мигрантам африканского происхождения часто отказывают в праве на доступ к достойной работе на основе их расы, а также в силу гендерной дискриминации⁴⁸.

51. На фоне глобальной войны с терроризмом общины из Южной Азии, Ближнего Востока, мусульманские и арабские общины, проживающие в Северной и Южной Америке, все чаще становятся предметом ксенофобской риторики и подвергаются дискриминации по причине их религиозной принадлежности. Зачастую безосновательно такие группы, как это ни парадоксально, обвиняются в распространении ненависти и подрывании терпимости и инклюзивности в странах иммиграции.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Sharon M. Keigher, "America's most cruel xenophobia", *Health and Social Work*, vol. 22, No. 3 (1997), p. 232.

⁴⁷ David C. Baluarte, "Inter-American justice comes to the Dominican Republic: an island shakes as human rights and sovereignty clash"; and Laurel Fletcher and Timothy Miller, "New perspectives on old patterns: forced migration of Haitians in the Dominican Republic", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 30, No. 4 (2004), pp. 659-679.

⁴⁸ Tanya Basok and Nicola Piper, "Management versus rights: women's migration and global governance in Latin America and the Caribbean", *Feminist Economics*, vol. 18, No. 2, pp. 35-61.

с) *Азиатско-Тихоокеанский регион*

52. Хотя некоторые страны этого весьма разнообразного региона, возможно, по-прежнему сталкиваются с трудностями в деле интеграции коренных народов или мигрантов прошлых поколений, которые по-прежнему подвергаются дискриминации и прилагают все усилия для своей интеграции в общество, другие страны являются главным образом странами происхождения мигрантов, и в них обеспокоенность ксенофобией связана, прежде всего, с обращением с их гражданами в других странах региона и за его пределами. Перед лицом националистических идей и пагубной идеологии культурного превосходства доминирующих групп в некоторых частях региона коренные народы все еще вынуждены бороться за свои права и за сохранение своей культурной самобытности, в то время как некоторые мигранты для получения гражданства были вынуждены ассимилироваться.

53. В некоторых местах в отношении иммигрантов применяется изоляционистская политика, способствующая активизации антииммигрантской риторики. Иммигранты рассматриваются как угроза безопасности, демографии и экономике, зачастую в условиях увеличения уровня безработицы и роста числа трудящихся-мигрантов⁴⁹.

54. В некоторых странах мигрантам закрывают доступ к государственным услугам и отказывают в материальной и социальной поддержке, а также в доступе к рынку труда. В других странах были приняты законы, направленные на воспрепятствование свободному передвижению трудящихся-мигрантов и ограничение их основных прав⁵⁰. Некоторые правительства начали осуществлять стратегии, поощряющие увольнение компаниями иностранных работников и сокращающие квоты на использование таких работников более чем на 50%⁵¹.

55. В этом регионе трудящиеся-мигранты сталкиваются с серьезной дискриминацией со стороны правительств и граждан, зачастую проявляющейся в форме насилия в отношении просителей убежища, их экономической изоляции, а также подавления культурных и религиозных проявлений⁵². Согласно документально зафиксированным данным, в некоторых местах патриотические чувства и чувство национальной принадлежности формируются путем объявления других «некоренными»⁵³.

56. Этноцентрические взгляды также порой выражаются в религиозной сфере. Например, во вмешательстве правительства в религиозные вопросы путем определения того, что является «экстремальным», «радикальным» или неприемлемым, просматривается исламофобия⁵⁴.

⁴⁹ ILO, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), p. 36; и Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", *Journal of International Migration and Integration* (2014), pp. 1-24.

⁵⁰ ILO, "Equality at work: the continuing challenge" (2011), p. 35.

⁵¹ Ibid., p. 36.

⁵² Yoav H. Duman, "Infiltrators go home! Explaining xenophobic mobilization against asylum seekers in Israel", pp. 1-24.

⁵³ Peidong Yang, "'Authenticity' and 'foreign talent' in Singapore: the relative and negative logic of national identity", *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, vol. 29, No. 2 (2014), pp. 408-437.

⁵⁴ Scott Poynting and Victoria Mason, "The new integrationism, the state and Islamophobia: retreat from multiculturalism in Australia", *International Journal of Law, Crime and Justice*, vol. 36, No. 4 (2008), pp. 230-246.

d) Ближний Восток и Северная Африка

57. Ксенофобия в регионе Ближнего Востока и Северной Африки связана с быстрыми экономическими преобразованиями и диверсификацией экономики⁵⁵, опирающимися на иммиграцию. Мигранты воспринимаются как угроза для тех, кто всеми силами стремится извлечь выгоду из этих преобразований⁵⁶. Доминирующие этнические группы также воспринимают мигрантов как культурную угрозу национальной самобытности⁵⁷. Это, прежде всего, относится к Ближнему Востоку, где в ряде стран трудящиеся-мигранты в значительной степени являются залогом поддержания устойчивости экономики, а иногда превышают по численности местное население.

58. Хотя между странами наблюдаются существенные различия, имеются многочисленные сообщения о высоком уровне враждебности по отношению к недавним мигрантам со стороны местного населения по всему региону, а также о предрассудках и нетерпимости по отношению к группам «чужаков», включая давно прибывших иммигрантов и представителей религиозных и этнических меньшинств⁵⁸. В некоторых странах «чужаки» рассматриваются гражданами как лица «с низким статусом» или «граждане второго сорта»⁵⁹. Могут существовать возражения против доступа мигрантов к социальным правам, равным тем, которыми пользуются граждане⁶⁰. Иногда такие предрассудки выражаются в физическом преследовании и словесных оскорблениях отдельных лиц⁶¹. Нетерпимость представителей общественности зачастую еще больше укореняется вследствие поддерживаемой государством дискриминации⁶². Также наблюдаются публичные призывы со стороны государственных органов и средств массовой информации к защите самобытности и культуры страны от воздействия иностранцев⁶³. Некоторые правительства реагируют путем осуществления более жесткой политики в области набора кадров, отправляют обратно «лишних» иностранных работников, усложняют процедуры возобновления видов на жи-

⁵⁵ Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", *Perspectives on Politics*, issue 3 (2006), pp. 495-505; and Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", *International Journal on Multicultural Societies*, vol. 7, No. 2 (2005), pp. 90-118.

⁵⁶ Daphna Canetti-Nisim and Ami Pedahzur, "Contributory factors to 'political xenophobia' in a multi-cultural society: the case of Israel", *International Journal of Intercultural Relations*, vol. 27, No. 3 (2003), pp. 307-333; and Ami Pedahzur and Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 22, No. 2 (1999), pp. 101-117.

⁵⁷ Noah Lewin-Epstein and A. Levanon, "National identity and xenophobia in an ethnically divided society", pp. 90-118.

⁵⁸ Giuseppe Calandruccio, "A review of recent research on human trafficking in the Middle East", *International Migration*, vol. 43, issue 1-2 (2005), pp. 267-299; and Ronald Inglehart, Mansoor Moaddel and Mark Tessler, "Xenophobia and in-group solidarity in Iraq: a natural experiment on the impact of insecurity", pp. 495-505.

⁵⁹ Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009* (Haifa, The Jewish-Arab Center, University of Haifa, 2010).

⁶⁰ Ami Pedahzur and Yael Yishai, "Hatred by hated people: xenophobia in Israel", pp. 101-117.

⁶¹ Ray Jureidini, "Mixed migration flows: Somali and Ethiopian migration to Yemen and Turkey", final report, May 2010.

⁶² Sammy Smooha, *Index of Arab-Jewish Relations in Israel 2003-2009*.

⁶³ Magdalena Maria Karolak and Anjum Razzaque, "Marginalizing or blending of transnational workers: case of the Kingdom of Bahrain". *Somkiet Poopatwiboon*, vol. 1981, issue 1991, p.100.

тельство и ограничивают возможные места проживания мигрантов и их доступ к определенным сферам деятельности⁶⁴.

59. В ряде стран региона гражданство предполагает определенное религиозное участие и религиозную принадлежность⁶⁵. В общественном дискурсе религиозные меньшинства определяются как угроза для большинства или как лица, не входящие в состав общества, и они сталкиваются с предвзятым отношением со стороны членов общества в дополнение к экономической и политической исключенности⁶⁶. В некоторых местах система образования способствует поощрению и подчеркиванию превосходства некоторых религиозных групп над другими и пропагандирует этноцентрическое понимание истории и других культур⁶⁷.

60. В этом регионе также растет озабоченность по поводу обращения с женщинами-мигрантами, особенно с учетом того, что среди мигрантов становится все больше женщин⁶⁸. Женщины-мигранты, работающие в качестве домашней прислуги, нередко подвергаются трудовой эксплуатации, а также сексуальному насилию и надругательствам. Их статус иностранцев повышает их уязвимость перед лицом гендерной дискриминации и насилия.

61. Система спонсорства труда⁶⁹ во многих странах Ближнего Востока не обеспечивает защиту трудящимся-мигрантам⁷⁰, позволяет работодателям осуществлять чрезмерную власть над иностранными работниками и способствует пространственной и социальной изоляции мигрантов в принимающих обществах. Зачастую низкоквалифицированные трудящиеся-мигранты, которые не проживают в домах своих работодателей, вынуждены жить в лагерях, сталкиваясь с плохими условиями жизни и лишаясь возможностей и услуг, доступных населению принимающей страны⁷¹. Некоторые правительства даже пошли на

⁶⁴ Anisur Rahman, "Migration and human rights in the Gulf", размещено по адресу www.mei.edu/content/migration-and-human-rights-gulf (дата обращения 12 мая 2016 года); F. Halliday, "Labour migration in the Arab World", *Middle East Report*, MER 123, pp. 3-10; и Michele R. Gamburd, "Sri Lankan migration to the Gulf: female breadwinners – domestic workers", Middle East Institute, Washington, D.C.

⁶⁵ David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 10, issue 1 (1999), pp. 53-67.

⁶⁶ Elizabeth Frantz, "Buddhism by other means: sacred sites and ritual practice among Sri Lankan domestic workers in Jordan", *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 11, issue 3-4 (2010), pp. 268-292; и David Zeidan, "The Copts—equal, protected or persecuted? The impact of Islamization on Muslim-Christian relations in modern Egypt", pp. 53-67.

⁶⁷ Thomas Hegghammer, "Jihad, yes, but not revolution: explaining the extraversion of Islamist violence in Saudi Arabia", *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 36, No. 3, pp. 395-416.

⁶⁸ Imee Acosta and Alexander Acosta, "In pain and in wail: a phenomenology of the abuses of the Filipino domestic workers, Qatar"; и Attiya Ahmad, "Migrant domestic workers in Kuwait: the role of State institutions", Middle East Institute, Washington, D.C.

⁶⁹ Tristan Bruslé, "Living in and out of the host society. Aspects of Nepalese migrants' experience of division in Qatar", *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 11, No. 2 (2010).

⁷⁰ Pardis Mahdavi, "Gender, labour and the law: the nexus of domestic work, human trafficking and the informal economy in the United Arab Emirates", *Global Networks*, vol. 13, issue 4 (2013), pp. 425-440.

⁷¹ Mohamed Kamel Doraï, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", *Manifestations of Identity. The Lived Reality of Palestinian Refugees in Lebanon* (2010), pp. 75-92; и Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration* (Sussex Academic Press, 2003).

ограничение доступности материалов, которые мигранты могут использовать для строительства жилищ, пытаясь укрепить свои временные дома, что способствует их дальнейшей стигматизации в качестве «низшего класса»⁷². В дополнение к пространственной изоляции эти маргинализованные группы зачастую лишены таких основных прав, как права на образование и здравоохранение, право собственности на имущество и землю, а также право на свободу передвижения⁷³.

e) *Европа*

62. Европа в последнее время занимает центральное место в повестке мировых средств массовой информации и в общественных обсуждениях, касающихся решения проблем, связанных с практически беспрецедентным притоком неевропейских мигрантов, просителей убежища и беженцев. Регион широко критикуют за его подход к решению миграционных проблем с точки зрения безопасности, который порой не отвечает международным стандартам в области прав человека. Почти две трети (76 млн. человек) всех международных мигрантов живут в Европе⁷⁴, что привело к росту культурной неоднородности и многообразия в районах, в которых зачастую наблюдается экономический спад и недовольство большинства. Миграция из других регионов мира воспринимается как прямая угроза для культурной идентичности отдельных стран и региона в целом. Некоторые правительства региона поддерживали курс на ассимиляционную интеграцию, приходящую на смену мультикультурализму, что создает опасность лишения групп меньшинств их социальных и культурных прав.

63. В Европе наблюдается рост исламофобии, активизация политических партий с явно антииммигрантскими и зачастую более широкими программами, направленными против меньшинств, подход к контролю за миграцией прежде всего на основе соображений безопасности, а также рост уличных протестов, в которых выражаются сильные ксенофобские настроения. В Европе также наблюдается рост исламофобии в дополнение к давно существующей ромафобии. Это отражается на общественном мнении, в котором ислам рассматривается как по сути своей противоречащий европейским ценностям демократии и секуляризма, при этом реальная жизнь мусульманских общин игнорируется. «Рост экстремистских и агрессивных исламистских движений часто умело используется для изображения всех мусульман людьми, не способными интегрироваться в европейские общества и не желающими этого делать, а потому представляющими угрозу безопасности. Популистские движения, заявляющие о своем протесте против предполагаемой исламизации Европы, смешивают различные аспекты исламофобии с общими ксенофобскими настроениями. Часто поступают сообщения о том, что женщины, носящие хиджабы, иногда открыто подвергаются словесным оскорблениям и запугиванию»⁷⁵.

64. По мнению Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, популистские партии успешно воспользовались обобщенной антииммиграционной риторикой в своей агитации в ходе выборов в Европейский парла-

⁷² Simon Haddad, *The Palestinian Impasse in Lebanon: The Politics of Refugee Integration*.

⁷³ Mohamed Kamel Dorai, "From camp dwellers to urban refugees? Urbanization and marginalization of refugee camps in Lebanon", pp. 75-92.

⁷⁴ Department of Economic and Social Affairs, "Trends in international migration", имеется по адресу www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf (дата обращения 12 мая 2016 года).

⁷⁵ См. ежегодный доклад за 2014 год о деятельности Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости, пункты 14 и 15.

мент в мае 2014 года⁷⁶. В этом контексте общая модель мультикультурализма изображалась как опасное явление и концепция, которая провалилась и более не является желательной.

65. На значительной части территории Европы политические заявления, которые ранее были бы сочтены ненавистническими или выходящими за рамки приемлемых, теперь стали частью господствующей политической риторики, для которой характерно открыто враждебное отношение к мигрантам и культурному многообразию вообще⁷⁷. Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости сообщила, что в рамках своего странового мониторинга она зарегистрировала случаи использования ненавистнической риторики, оскорбительных формулировок и стереотипов, уничижительных замечаний, сделанных на улицах, в школах и в магазинах, а также фактических призывов к применению насилия в отношении уязвимых групп. Было установлено, что использование неуместных формулировок и риторики, к которым прибегают члены многих парламентов и государственные должностные лица, способствует формированию все более агрессивного и нетерпимого общественного дискурса. Кроме того, попытки общественных деятелей оправдать и/или приуменьшить значение существования предрассудков и нетерпимости по отношению к определенным группам способствуют сохранению и усилению враждебности по отношению к уязвимым лицам⁷⁸. Антимиграционная риторика получает все более широкую поддержку со стороны общественности, о чем свидетельствуют результаты выборов в большинстве стран региона.

66. Оправданием негативного отношения к мигрантам зачастую служат обвинения в том, что доля иммигрантов в преступных организациях, как правило, непропорционально велика, и кроме того, их обычно представляют как угрозу для государства всеобщего благосостояния в связи с повышением расходов на социальные субсидии⁷⁹. Так, явление афрофобии в Европе объясняется разнообразными причинами, в том числе отношением к африканцам как к нежелательным экономическим мигрантам. Как следствие, лица африканского происхождения подвергаются дискриминации на основании их миграционного статуса, но в то же время они подвергаются дискриминации в тех странах, где они проживают уже несколько десятилетий. По сравнению с белым населением несопоставимо большее число лиц африканского происхождения живет в социально неблагополучных районах, имеет менее благоприятные показатели в сфере охраны здоровья и их чаще останавливает и обыскивает полиция⁸⁰.

67. В Европе, как и в других регионах, в миграционной политике преобладает подход, продиктованный соображениями безопасности. Хотя сам по себе он необязательно имеет ксенофобный характер, результатом такого подхода становится высокий уровень притеснений и дискриминации на границах, на улицах и

⁷⁶ Michelle Hale Williams, "Can leopards change their spots? Between xenophobia and trans-ethnic populism among Western European far-right parties", *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 16, No. 1, pp. 111-134.

⁷⁷ Tijtske Akkerman, "Comparing radical right parties in government: immigration and integration policies in nine countries (1996-2010)", *West European Politics*, vol. 35, No. 3 (2012), pp. 511-529.

⁷⁸ Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости, общеполитическая рекомендация № 15, пункт 24.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ См. ежегодный доклад за 2014 год о деятельности Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости, пункты 17 и 18.

в государственных учреждениях, в том числе в школах и других социальных учреждениях⁸¹.

IV. Выводы и рекомендации

68. В заключение следует отметить, что, учитывая неопределенность понятия ксенофобии, существует необходимость разработки более строгой исследовательской программы для анализа причин ксенофобии и эффективности существующих стратегий борьбы с ксенофобией, при этом следует принимать во внимание взаимообусловленность и масштабы этого явления, а также наличие большого числа субъектов, участвующих как в появлении конфликтов, так и в формировании культуры взаимного уважения. Во всех регионах государственные институты, отвечающие за поощрение, защиту и осуществление прав уязвимых групп, не справляются со своими обязанностями либо из-за того, что сами являются соучастниками процесса или не обладают необходимыми возможностями, либо в силу сложности определения характеристик дискриминационной практики. Иногда наблюдается явное нежелание признавать, что в рамках того или иного общества существует ксенофобия или что в общественном дискурсе она стала нормой, а оправданием для нее служат отсылки к национальным ценностям, в том числе к свободе слова, или необходимость обеспечения безопасности. Зачастую эффективность стратегий, направленных на борьбу с дискриминацией в целом, в том числе с ксенофобией, со временем оказывается ограниченной. В этой связи заместитель Верховного комиссара по правам человека отметила, что спустя 15 лет после принятия Дурбанской декларации и Программы действий «медленного, неравномерного и неоднозначного прогресса недостаточно»⁸².

69. Для того чтобы лучше понять причины и последствия ксенофобии и эффективность стратегий открытой борьбы с ксенофобией, необходимо продолжать документально фиксировать успешные инициативы и меры политики, которые способствовали углублению понимания между различными группами населения⁸³. Специальный докладчик продолжит рассмотрение этого вопроса в своем следующем докладе Генеральной Ассамблее.

70. Работая над этой темой, Специальный докладчик надеется внести вклад в текущее обсуждение вопросов ксенофобии и ксенофобной дискриминации в контексте нынешнего миграционного кризиса и в более широком аспекте. Он также хотел бы указать на необходимость принятия международным сообществом четкого определения этого явления, с тем чтобы более эффективно его предупреждать и преодолевать, а также бороться с его проявлениями.

⁸¹ Jef Huysmans, "The European Union and the securitization of migration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, No. 5 (2000), pp. 757-777.

⁸² Заявление заместителя Верховного комиссара по правам человека Кейт Гилмор, опубликованное 18 марта 2016 года.

⁸³ Francis B. Nyamnjoh, "Racism, ethnicity and the media in Africa: reflections inspired by studies of xenophobia in Cameroon and South Africa", pp. 57-93; и Francis B. Nyamnjoh, "From bounded to flexible citizenship: lessons from Africa", *Citizenship Studies*, vol. 11, No. 1 (2007), pp. 73-82.

71. Специальный докладчик отмечает множественные факторы, препятствующие борьбе с дискриминацией и предрассудками, в том числе отсутствие политической воли, недостаточное понимание масштабов проблемы и ограниченные возможности. В приведенных ниже рекомендациях Специальный докладчик указывает на ряд ключевых элементов, которые необходимо учитывать, чтобы разработать и осуществлять более эффективные стратегии. К их числу относятся: а) анализ ситуации на местах; б) профилактические меры; в) поощрение социальной солидарности; г) определение надлежащего масштаба деятельности; д) разработка взаимодополняющих стратегий; и е) обзор и оценка.

А. Анализ ситуации на местах

72. Хотя проявления ксенофобии в разное время и в разных регионах имеют некоторые общие черты, ее причины различаются между странами и внутри стран. Дискурс разобщенности и социальной сплоченности часто исторически и социально обусловлен, равно как и основания для мобилизации, которые могут привлечь внимание населения и политических кругов. Поэтому стратегии противодействия ксенофобной дискриминации и насилию, основанные на принципах недискриминации, терпимости и многокультурности должны быть определены контекстом и тщательно адаптированы к ситуации в каждой стране. Правительства, международные организации, гражданское общество и другие частные субъекты должны участвовать в индивидуальных оценках национальной политической риторики, организационного потенциала и интересов, которые определяют политику и действия органов власти на местах. Кроме того, следует признать, что предупреждение или искоренение ксенофобии требует изменения институциональных, политических и экономических стимулов, которые способствуют продолжению или усилению ксенофобных видов практики. Для этого требуется высокая степень политической воли и понимания общественных процессов.

В. Профилактические меры

73. Опора на конкретные оценки, выявление и устранение стимулов для существующих или потенциальных конфликтов может помочь ограничить способность «предпринимателей» мобилизовать население на основе стремления к исключению «чужаков» из общества. Так, например, в тех случаях, когда позитивный вклад беженцев и других иммигрантов представлен в качестве дополнительной социальной и экономической ценности, у принимающих сообществ и местных учреждений появляется больше стимулов для того, чтобы признать и принять иммигрантов. Канада, где общины с уменьшающейся численностью населения активно принимали иммигрантов в целях расширения с их помощью трудовых ресурсов и укрепления их политической значимости, может послужить хорошим примером. С другой стороны, чтобы препятствовать обострению разногласий между различными группами населения или сдерживать их, необходимо эффективное вмешательство на ранних этапах, чтобы пресекать деятельность тех, кто стремится обострить разногласия и дискриминацию, или привлекать их к осуществлению позитивной повестки дня. Меры профилактики могут также включать в себя укрепление взаимодействия и отно-

шений между группами, чтобы сделать их более устойчивыми к риторике враждебности.

С. Поощрение социальной солидарности

74. В связи с миграцией необходимо найти новые пути для укрепления социальной солидарности на основе уже существующих местных культурных, социальных и политических условий. Все субъекты, в том числе должностные лица местных органов власти, общественные деятели, частные организации и поставщики услуг, которые имеют возможности для достижения немедленных позитивных результатов, должны быть осведомлены о важности социальной солидарности. Необходимо перейти от подхода, ориентированного исключительно на государство, к принципу осуществления политики «снизу вверх» в интересах поощрения социальной терпимости, взаимного уважения и доверия. Утверждение прав отдельных лиц или групп лиц на основе их принадлежности к меньшинству может быть эффективным средством привлечения внимания к тенденциям и практике дискриминации, включая ксенофобию. Вместе с тем, поскольку эта стратегия предполагает привлечение внимания к группам, которые уже находятся в уязвимом положении, должны быть предусмотрены необходимые гарантии, чтобы предотвратить дальнейшее закрепление такого положения. Например, Португалия разработала последовательную политику интеграции иммигрантов и активно поощряет межкультурный диалог. Эта деятельность находится в ведении Верховной комиссии по вопросам иммиграции и межкультурного диалога, которая отвечает за внедрение поэтапного плана действий по интеграции иммигрантов с четкими сроками осуществления.

Д. Масштабы деятельности

75. Помимо анализа ситуации на местах необходимо уделять внимание исключительно местным источникам конфликтов и дискриминации. В этой связи роль местных субъектов, включая местные органы власти, имеет первостепенное значение в деле принятия учитывающих местные условия административных и других мер для преодоления конкретных препятствий на пути к интеграции и обеспечения мирного сосуществования. Например, в городе Нью-Йорк было принято решение выдать удостоверение личности всем иммигрантам, независимо от их иммиграционного статуса, чтобы позволить им получить доступ к таким основным услугам, как жилье, банковские счета, юридические услуги и образование⁸⁴. Сегодня в Соединенных Штатах Америки путем требования о конфиденциальности иммиграционного статуса городское движение «Санкчуари» оспаривает отказ негражданам в осуществлении таких прав, как право на жилище, медицинское обслуживание, образование, услуги правоохранительных органов, трудоустройство и социальная помощь, при одновременной пропаганде альтернативных подходов к гражданству⁸⁵. В своем ежегодном докла-

⁸⁴ Aaron Morrison, "Immigrant identification card: New York's ID program watched by immigration reform advocates across nation".

⁸⁵ Jennifer Ridgley, "Cities of refuge: immigration enforcement, police, and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities", *Urban Geography*, vol. 29, No. 1 (2008), pp. 53-77.

де за 2014 год Межамериканская комиссия по правам человека отметила меры, принятые в ряде стран в целях поощрения прав и повышения благосостояния неграждан, включая меры, принятые в Уругвае для сирийских беженцев в целях их интеграции в общество, предусматривающие доступ к жилью, медицинскому обслуживанию, урокам испанского языка и культуры, а также обучение школьных учителей, учащихся и родителей, чтобы способствовать интеграции беженцев в местное сообщество.

Е. Взаимодополняемость и координация секторальных стратегий

76. Необходимо одновременно осуществлять институциональные, политические, законодательные и социальные реформы таким образом, чтобы они взаимно усиливали стимулы к интеграции и солидарности, а не к исключенности. Эти меры должны предусматривать укрепление верховенства права путем принятия и осуществления на национальном уровне соответствующих международных норм, в частности признания и защиты прав меньшинств, включая неграждан⁸⁶. Возможно, еще более важно обеспечить уязвимым группам населения, в том числе иностранным гражданам, эффективные судебные, административные и иные средства правовой защиты⁸⁷. Однако создание таких систем возможно лишь там, где существуют политические и социальные стимулы к соблюдению принципа солидарности благодаря наличию условий и возможностей для формирования пересекающихся или общих интересов. Этот процесс должен быть основан на образовании в области прав человека с использованием инновационных инструментов, таких как молодежные диалоги по вопросам миграции, социальной интеграции и многообразия⁸⁸. Учебные программы должны систематически включать подготовку по вопросам мультикультурализма и многообразия. В рамках подготовки по вопросам прав человека для сотрудников судебной системы, правоохранительных органов, социальных партнеров и преподавателей особое внимание следует уделять вопросам недискриминации и равных прав для всех. Целенаправленные общественные кампании в средствах массовой информации и учебные курсы должны разрабатываться с участием всех заинтересованных сторон, с тем чтобы повысить осведомленность населения в целом в отношении принципов равенства и недискриминации, а также в отношении борьбы с расизмом и предрассудками в повседневной жизни. В рамках таких кампаний в средствах массовой информации особое внимание следует уделять информированию о позитивном вкладе уязвимых групп в экономическое и социальное благосостояние, а также об общем негативном воздействии дискриминации и маргинализации.

⁸⁶ ILO, IOM, OHCHR, *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia* (2001).

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ IOM, Plural+Youth Video Festival (2015); и European Union Agency for Fundamental Rights, "Promoting respect and diversity, combating intolerance and hate: contribution to the Annual Colloquium on Fundamental Rights" (2015).

Е. Обзор и оценка

77. Хотя формирование общих рамок и формулирование принципиальных заявлений с призывами к терпимости и интеграции являются важным и необходимым шагом, существует мало конкретных источников, позволяющих увязывать стратегии действий, местные условия и показатели успеха. Только посредством независимого мониторинга и критической оценки с участием всех заинтересованных сторон можно достичь понимания, которое позволит повысить шансы на успешные действия в будущем. В этой связи Специальный докладчик вновь повторяет свою рекомендацию о создании независимых национальных наблюдательных органов по борьбе с дискриминацией, уполномоченных контролировать эффективность политики и исполнение антидискриминационного законодательства, получать индивидуальные жалобы на дискриминацию и принимать по ним меры, а также поддерживать уязвимые группы в их требованиях справедливости и равенства. Кроме того, научные исследования и мониторинг отношения граждан к иммигрантам, беженцам и другим меньшинствам, воспринимаемым в качестве «чужаков», следует проводить на регулярной основе для разработки политических мер и внесения в них любых необходимых коррективов.
