



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
25 April 2018  
Russian  
Original: English

---

## Совет по правам человека

Тридцать восьмая сессия

18 июня – 6 июля 2018 года

Пункт 9 повестки дня

**Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия  
и связанные с ними формы нетерпимости,  
последующие меры и осуществление  
Дурбанской декларации и Программы действий**

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

### **Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости И. Тендайи Ачиуме, подготовленный во исполнение резолюции 34/35 Совета. В докладе рассматривается проблема расовой дискриминации в контексте законодательства, политики и практики, касающихся гражданства, национальности и иммиграции.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Деятельность Специального докладчика .....	3
А. Поездки в страны .....	3
В. Другие мероприятия .....	3
II. Расовая дискриминация в контексте гражданства, национальности и иммиграционного статуса .....	3
III. Запрещение расовой дискриминации на основе гражданства, национальности и иммиграционного статуса по международному праву прав человека .....	7
А. Обзор применимой международно-правовой основы .....	7
В. Право на гражданство и сокращение/предупреждение безгражданства .....	9
С. Значение перекрестного подхода к расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимостью .....	11
IV. Современные факторы и проявления расовой дискриминации в законах, политике и практике в области гражданства, национальности и иммиграции .....	14
А. Этнонационализм .....	14
В. Механизмы и обеспокоенность в связи с национальной безопасностью .....	20
С. Возложение на неграждан ответственности за экономические проблемы .....	21
V. Выводы и рекомендации .....	22

## **I. Деятельность Специального докладчика**

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 34/35 Совета.

### **A. Поездки в страны**

2. После своего назначения на эту должность Специальный докладчик возобновила процедуру официальных просьб о совершении поездки, которые были направлены ее предшественниками в Алжир, Бангладеш, Ботсвану, Израиль, Индию, Малайзию, Тунис, Южную Африку и Японию. Она также обратилась с просьбами о посещении к Доминиканской Республике, Кении, Колумбии, Ливану, Мадагаскару, Оману, Перу, Тринидаду и Тобаго и Ямайке. Она настоятельно призывает государства, которые еще этого не сделали, положительно рассмотреть ее просьбы о совершении поездки.

3. Специальный докладчик благодарит правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии за приглашение совершить поездку в эту страну с 30 апреля по 11 мая 2018 года. Она также выражает признательность правительствам Бразилии, Катара, Марокко, Нидерландов и Польши за их согласие удовлетворить ее просьбы о посещении этих стран.

### **B. Другие мероприятия**

4. В ноябре 2017 года Специальный докладчик выступила с видеообращением перед участниками регионального совещания для стран Европы, Центральной Азии и Северной Америки в рамках Международного десятилетия лиц африканского происхождения. 22 февраля 2018 года она участвовала в ежегодном парламентском слушании Межпарламентского союза на тему «К глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции: мнение парламентариев». В марте 2018 года она приняла участие в 167-й сессии Межамериканской комиссии по правам человека в Боготе, в ходе которой ей удалось наладить взаимодействие с местными организациями гражданского общества. В период проведения двадцать второй сессии Рабочей группы экспертов по проблеме лиц африканского происхождения, состоявшейся 19–23 марта 2018 года, она выступила с видеозаявлением, посвященным земельным правам лиц африканского происхождения.

5. 20 марта 2018 года Специальный докладчик стала одним из основных ораторов в ходе памятного пленарного заседания Генеральной ассамблеи в Нью-Йорке, посвященного Международному дню ликвидации расовой дискриминации. В тот же день она приняла участие в торжественном обеде Группы друзей в области ликвидации расизма. 21 марта 2018 года она стала участницей специального мероприятия в рамках проведения Международного десятилетия лиц африканского происхождения на тему «Десятилетие признания вклада в общественную жизнь, достижений и проблем лиц африканского происхождения во всем мире». Находясь в Нью-Йорке, Специальный докладчик провела неофициальную консультацию с представителями местных организаций гражданского общества и другими заинтересованными сторонами. Участники обсудили вопрос о разработке международной правозащитной повестки дня по борьбе с расизмом на фоне популистского национализма.

## **II. Расовая дискриминация в контексте гражданства, национальности и иммиграционного статуса**

6. В настоящем докладе выявлены и рассмотрены современные идеологии расизма и ксенофобии, а также официально проводимые в жизнь законы, политика и практика, которые в совокупности оказывают дискриминационное влияние на доступ отдельных лиц и групп к гражданству, национальности и иммиграционному статусу. В нем показано, как оба эти явления запрещены международным правом прав человека, и рекомендованы конкретные меры, которые государства должны принять

для выполнения своих обязательств по обеспечению истинного расового равноправия. В докладе особо выделяется воздействие этнонационализма и обращается внимание на то, как этнонационалисты и другие группы манипулируют внутренней обеспокоенностью населения в вопросах обеспечения национальной безопасности и экономического процветания, чтобы насаждать и развивать расистскую и ксенофобную политику в отношении коренных народов, неграждан и других групп меньшинств. При этом в докладе обращается внимание на неприкрытые идеологии расового превосходства и на структурные проявления расизма в учреждениях и политике, которые в ином случае могут игнорироваться из-за отсутствия прямой расовой, этнической или религиозной враждебности. В ходе подготовки настоящего доклада Специальный докладчик обратилась к различным заинтересованным сторонам своего мандата с призывом предоставить ей исходные материалы. Ею было получено 25 ответов от государств-участников и 13 – от организаций гражданского общества. Она выражает удовлетворение в связи с получением таких материалов и призывает государства-участники, организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны к более активному участию в подготовке ее будущих докладов.

7. Положения и принципы международного права прав человека гласят, что все люди обладают основными правами человека в силу достоинства, присущего человеческой личности. Преамбула Всеобщей декларации прав человека начинается с заявления о том, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Однако в действительности для всех людей их способность всеобщим пользоваться правами человека зависит от их гражданства, национальности или иммиграционного статуса. Повсеместно государства требуют паспорта, удостоверения личности и другие средства подтверждения гражданства, чтобы резиденты могли получить доступ к медицинскому обслуживанию, образованию, финансовым услугам и сохранению официальной занятости. Короче говоря, гражданство, национальность и иммиграционный статус повсеместно остаются предварительными условиями для того, чтобы люди могли в полной мере пользоваться правами человека.

8. Хотя точное количество лиц без гражданства неизвестно, по оценочным данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), в мире насчитывается примерно 10 млн апатридов<sup>1</sup>. Тяжелые условия жизни, в которых оказываются лица без гражданства, свидетельствуют о важнейшей роли гражданства и национальности в решении вопроса о доступе к основным правам человека. Из-за отсутствия документов лица без гражданства сталкиваются с серьезными и зачастую непреодолимыми препятствиями при доступе к занятости, образованию, медицинскому обслуживанию, регистрации рождения, владению имуществом, свободе передвижения и участию в политической жизни<sup>2</sup>. Кроме того, лицам без гражданства грозит более серьезная опасность пострадать от торговли людьми и других форм эксплуатации<sup>3</sup>. Вообще, лица без гражданства живут в постоянном страхе, опасаясь ареста, содержания под стражей и даже физического выдворения из-за отсутствия у них официальных документов. Дети составляют более трети от общей численности апатридов, а в 20 странах с наиболее значительным количеством лиц без гражданства ежегодно рождается порядка 70 000 детей-апатридов<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> UNHCR, “The Sustainable Development Goals and addressing statelessness”, March 2017, p. 2. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.refworld.org/docid/58b6e3364.html](http://www.refworld.org/docid/58b6e3364.html).

<sup>2</sup> См. UNHCR, “This is our home: stateless minorities and their search for citizenship”, November 2017. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.refworld.org/docid/59e4a6534.html](http://www.refworld.org/docid/59e4a6534.html).

<sup>3</sup> UNHCR and Open Society Justice Initiative, “Citizens of nowhere: solutions for the stateless in the U.S.”, December 2012, p. 10. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.refworld.org/docid/50c620f62.html](http://www.refworld.org/docid/50c620f62.html).

<sup>4</sup> UNHCR, “I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness”, November 2015, p. 8. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport\\_ENG15-web.pdf](http://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/2015-10-StatelessReport_ENG15-web.pdf).

9. Другие категории неграждан в силу своего иммиграционного статуса также сталкиваются с серьезными нарушениями прав человека, в том числе с незаконным и недобровольной физической высылкой в нарушение принципа невыдворения, предусмотренного международным беженским правом и международным правом прав человека. Многие из официально признанных беженцев и легальных или нелегальных мигрантов сталкиваются с отказом в доступе к образованию, медицинскому обслуживанию, занятости и даже в равенстве перед законом. Препятствия в получении официальных документов могут привести к тому, что целые поколения детей-беженцев окажутся исключенными из системы формального образования. Например, 54% детей-беженцев из Южного Судана не посещают школу<sup>5</sup>, равно как и более полумиллиона сирийских детей-беженцев<sup>6</sup>. В более общем плане лишь около половины всех детей-беженцев имеют доступ к начальному образованию, тогда как среди общего числа детей, не относящихся к беженцам, этот показатель составляет в среднем 90%. С возрастом возможности детей-беженцев для получения образования неуклонно сокращаются: если среди общего числа детей, не относящихся к беженцам, средний показатель охвата средним образованием достигает 84%, то среди детей-беженцев доля учащихся средних школ резко снижается и составляет лишь 22%<sup>7</sup>.

10. Просто ситуация по-прежнему такова, что, хотя каждый человек обладает основными правами, в большинстве случаев практический опыт показывает, что на деле именно гражданство, национальность и иммиграционный статус определяют способность осуществлять эти права и пользоваться ими. Одни получают отказ в предоставлении гражданства или официального иммиграционного статуса при рождении или в силу ограничений по натурализации, другие подвергаются процедуре коллективного или индивидуального лишения гражданства. Иногда в государствах образуются группы лиц без гражданства или лиц с нелегальным или ненадлежащим статусом; это происходит под воздействием административных механизмов, из которых структурно исключаются маргинализированные социальные или национальные группы<sup>8</sup>. Они применяют политику и законодательство, в которых предусмотрены принципы, варьирующиеся от прямого отказа в предоставлении гражданства до чрезмерной недоступности запутанных иммиграционных систем. В любом из таких случаев последствия влияния этих прямых и косвенных механизмов отчуждения и дискриминации одинаково разрушительны.

11. Государство в дискриминационном порядке лишает то или иное лицо гражданства или иммиграционного статуса в случае, если оно лишает его статуса по необоснованной классификации, такой как цвет кожи, этническая принадлежность, национальное происхождение или религия. Государства с давних пор используют доступ к гражданству и иммиграционному статусу в качестве дискриминационного инструмента, чтобы ограничивать права и льготы социально отчужденных групп. У безгражданства, например, имеется целый ряд причин, но оно нередко является результатом многолетней дискриминации, проявляемой в отношении расовых и этнических меньшинств, коренных народов и религиозных групп. Иными словами, зачастую оно — прогнозируемый продукт осуществления дискриминационных законов, политики и практики, направленных на отчуждение или на достижение эффекта отчуждения в отношении лиц, которые считаются чужаками, причем нередко из-за их расы, цвета кожи, родového, этнического и национального происхождения или

<sup>5</sup> См. UNHCR, “The plight of South Sudanese refugee children—reflections of the Regional Refugee Coordinator”, 20 September 2017. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/aft/news/stories/2017/9/59c246674/the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html](http://www.unhcr.org/aft/news/stories/2017/9/59c246674/the-plight-of-south-sudanese-refugee-children-reflections-of-the-regional.html).

<sup>6</sup> UNHCR, “Syria crisis: education interrupted”, December 2013, p. 5. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aaebff9/syria-crisis-education-interrupted.html](http://www.unhcr.org/en-us/publications/operations/52aaebff9/syria-crisis-education-interrupted.html).

<sup>7</sup> UNHCR, “Missing out: refugee education in crisis”, September 2016, p. 4. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/57d9d01d0](http://www.unhcr.org/57d9d01d0).

<sup>8</sup> Такое, в частности, происходит в ситуациях длительного или масштабного перемещения. См., например, Institute on Statelessness and Inclusion and Norwegian Refugee Council, “Understanding statelessness in the Syria refugee context”, 2016. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/](http://www.nrc.no/resources/reports/understanding-statelessness-in-the-syria-refugee-context/).

религии<sup>9</sup>. Неудивительно, что по данным УВКБ, «более 75% людей в мире, о которых известно, что они являются апатридами, относятся к меньшинствам»<sup>10</sup>. Хотя некоторые из государств отказались от явной дискриминационной практики и стали применять внешне более справедливое законодательство и политику, во многих государствах по-прежнему разрешена институциональная или косвенная дискриминация на основе расы, цвета кожи, этнической принадлежности и религии. Аналогичным образом, как указывалось выше, отчуждение от гражданства или от всех форм официального иммиграционного статуса производится по признакам расового, этнического и национального происхождения и религиозной принадлежности.

12. Кроме того, выше отмечалось значение перекрестного подхода к расовой дискриминации в контексте законов о гражданстве, национальности и иммиграции, приводящего к оказанию совокупного и дифференцированного воздействия, в частности, факторов пола и возраста. Государства продолжают придерживаться патриархального законодательства, в котором для обеспечения расового, этнического и религиозного отчуждения используется гендерная дискриминация.

13. Настоящий доклад составлен следующим образом: в разделе III дается обзор применимой международно-правовой основы в области прав человека. В разделе IV рассмотрен ряд современных проявлений и движущих факторов расовой дискриминации в контексте законодательства, политики и практики в сфере гражданства национальности и иммиграции. В текущем разделе отмечается, что за последнее десятилетие повсюду в мире наблюдалась эскалация политики и риторики расовой дискриминации в связи с гражданством, национальностью и иммиграционным статусом. В частности, за истекшие три года набирала силу идеология ненависти на основе расизма и ксенофобии. Как отмечалось выше, первоочередная цель настоящего доклада состоит в том, чтобы определить и проанализировать воздействие подобных идеологий на права человека в отношении конкретных расовых, этнических, национальных и религиозных групп. Специальный докладчик подчеркивает, что государствам настоятельно необходимо осудить явные проявления расистской и ксенофобной практики и политики в части, касающейся законов о гражданстве, национальности и иммиграции.

14. С другой стороны, в настоящем докладе Специальный докладчик стремится выделить и осудить политику и риторику, которые внешне имеют расово нейтральный характер, но при этом приводят к расовому отчуждению. Это происходит потому, что государства регулярно проявляют расовую дискриминацию в сфере доступа к гражданству, национальности или иммиграционному статусу посредством политики и риторики, в которых нет упоминания о расовом, этническом или национальном происхождении и которые ошибочно считаются применяемыми в равной степени ко всем лицам. Поэтому Специальный докладчик использует настоящий доклад для выявления и анализа построений и концепций, приводящих к расовой дискриминации в отношении лиц и групп при их доступе к гражданству и иммиграционному статусу, даже когда государства, политические деятели и население в целом игнорируют или отрицают расовое воздействие этих построений и концепций. Бесспорно, для достижения расового равенства необходимы эффективные меры по быстрому и согласованному противодействию явным проявлениям расизма и ксенофобии, а также политике и институтам, которые направлены на обеспечение расовой и ксенофобной дискриминации, даже если у них не наблюдается заметных проявлений враждебности на почве расизма и ксенофобии.

15. В заключительном разделе V доклада изложены рекомендации для различных заинтересованных сторон, в которых предлагаются необходимые меры, направленные на достижение подлинного равенства.

<sup>9</sup> По мнению УВКБ, «дискриминация и отчуждение этнических, религиозных или языковых групп меньшинств зачастую лежит в основе из безгражданства». См. UNHCR, “This is our home”, p. 2.

<sup>10</sup> Ibid., p. 1.

### III. Запрещение расовой дискриминации на основе гражданства, национальности и иммиграционного статуса по международному праву прав человека

#### A. Обзор применимой международно-правовой основы

16. Специальный докладчик напоминает о том, что в основу международного права прав человека заложен постулат, согласно которому все люди в силу их принадлежности к человеческому роду должны пользоваться всеми правами человека без дискриминации по какому бы то ни было признаку. Следовательно, принципы равенства и недискриминации кодифицированы во всех основных международных договорах по правам человека<sup>11</sup>. Комитет по правам человека и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам часто заявляли, что права, которые закреплены в обоих международных пактах о правах человека, должны в целом гарантироваться каждому человеку, включая неграждан и лиц, относящихся к расовым и этническим меньшинствам<sup>12</sup>. Проведение исключительных различий, например между гражданами и негражданами или между разными группами неграждан, возможно лишь тогда, когда они преследуют законную цель и пропорциональны достижению этой цели. Различия в обращении по признакам расы или этнической принадлежности недопустимы, поскольку запрет расовой дискриминации признан в качестве элемента обычного международного права и налагает прямые абсолютные обязательства, отступление от которых не допускается даже в условиях чрезвычайного положения<sup>13</sup>.

17. Запрещение расовой дискриминации в наиболее полном виде предусмотрено в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В ее статье 1 (1) расовая дискриминация определена 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». Хотя в этом положении нет упоминания о дискриминации на основе религии, Комитет по ликвидации расовой дискриминации указал, что данная конвенция может применяться в случаях, когда дискриминация по религиозным признакам сочетается с другими формами дискриминации, которые непосредственно запрещены статьей 1 (1)<sup>14</sup>.

18. Специальный докладчик хотела бы отметить, что целью запрета расовой дискриминации в международном праве прав человека является нечто намного большее, чем формальное понятие равенства. Равенство в международных правозащитных рамках носит фактический характер и требует от государств принятия мер по борьбе с преднамеренной и умышленной расовой дискриминацией, а также с ее проявлениями де-факто или проявлениями, не имеющими преднамеренного характера. Так, в своей общей рекомендации № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Конвенции Комитет по ликвидации расовой дискриминации поясняет, что предусмотренный Конвенцией запрет расовой дискриминации нельзя толковать ограничительно. Его целью является достижение не только формального

<sup>11</sup> Обзор международных договоров по правам человека, в которых непосредственно запрещается дискриминация в отношении определенных групп, см. A/HRC/32/50, пункты 10–14. В этом докладе также содержится обзор документов о запрещении расовой дискриминации на региональном уровне, пункты 15–25.

<sup>12</sup> См., например, Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 15 (1986) о положении иностранцев в соответствии с Пактом, пункты 1–2; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав, пункты 24 и 30.

<sup>13</sup> См., например, A/HRC/7/23, пункт 35.

<sup>14</sup> См., например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32, пункт 7; и *П.С.Н. против Дании* (CERD/C/71/D/36/2006), пункт 6.3.

равенства перед законом, но и фактического равенства при осуществлении и реализации прав человека. Комитет подчеркивает, что Конвенция применяется к целенаправленной или преднамеренной дискриминации, а также к дискриминационным последствиям<sup>15</sup> и структурной дискриминации<sup>16</sup>.

19. Специальный докладчик подчеркивает, что этот обстоятельный, неформальный подход к понятию равенства применяется даже в контексте законов и политики, касающихся гражданства, национальности и иммиграции. Статья 1 (2) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации гласит, что Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые проводятся между гражданами и негражданами. Хотя это положение дает государствам-участникам возможность проводить некоторые различия между гражданами и негражданами, Специальный докладчик вновь заявляет, что толкование этого положения должно быть узким и соответствовать международному праву прав человека и правозащитным стандартам в области запрещения расовой дискриминации и равенства перед законом. Различия между гражданами и негражданами не должны применяться в дискриминационном с расовой точки зрения порядке или в качестве предлога для проявления расовой дискриминации. В своей общей рекомендации № 30 (2004) о дискриминации в отношении неграждан Комитет поясняет, что статья 1 (2) не должна подрывать положения об общем равенстве и недискриминации, закрепленные в статье 5 Конвенции и других международно-правовых документах (пункты 2–3). Комитет далее указывает, 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 (пункт 4). Для ликвидации и предотвращения расовой дискриминации в отношении неграждан Комитет призывает государства обеспечить, чтобы законодательные гарантии запрещения расовой дискриминации применялись к негражданам независимо от их иммиграционного статуса и чтобы осуществление законодательства не оказывало дискриминационного воздействия на неграждан (пункт 7). Кроме того, Комитет настоятельно призывает государства защищать права неграждан путем принятия конкретных мер в отношении разжигающих ненависть высказываний и расового насилия; доступа к гражданству; отправления правосудия; высылки и депортации; и пользования экономическими, социальными и культурными правами (разделы II–VII).

20. Запрещение расовой дискриминации также применяется в контексте депортации или высылки неграждан. Хотя в Конвенции нет прямого упоминания о проявлениях расовой дискриминации при депортациях и высылках, Комитет обращался к этой проблеме в своих общих рекомендациях, правовой практике и заключительных замечаниях. Депортация и высылка угрожают осуществлению и могут приводить к нарушению пункта b) статьи 5 Конвенции, гарантирующего свободу от расовой дискриминации при реализации права на личную безопасность и защиту от насилия или телесных повреждений<sup>17</sup>. В своей общей рекомендации № 30 Комитет перечисляет конкретные меры, которые государствам следует принимать в этой области. Он призывает государства обеспечить, чтобы: а) национальные законы, касающиеся депортации и других форм удаления с территории, не являлись для неграждан дискриминационными по своим намерениям или последствиям и не осуществлялись по признаку расы, цвета кожи и национального или этнического происхождения; б) все неграждане имели равный доступ к эффективным средствам правовой защиты; в) неграждане не подвергались коллективной высылке; г) соблюдался принцип невозвращения; и е) они избегали высылки неграждан – особенно тех, кто проживает в стране длительное время, – которая может привести к несоразмерному вмешательству в их право на семейную жизнь (пункты 25–28).

<sup>15</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32, пункты 6–7.

<sup>16</sup> См., например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 34 (2011) о расовой дискриминации в отношении лиц африканского происхождения, пункты 5–7.

<sup>17</sup> Patrick Thornberry, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A commentary* (Oxford, Oxford University Press, 2016), pp. 325–326 and 339–340.



21. По поводу иммиграции Специальный докладчик отмечает, что законы и политика в области иммиграции не должны по своей цели или результату приводить к дискриминации по признакам расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения<sup>18</sup>. Специальный докладчик полагает, что полное запрещение иммиграции, направленное на определенные национальности с намерением или итогом в виде дискриминации на основе расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, представляет собой явное нарушение статьи 1 (3) Конвенции<sup>19</sup>. В частности, в рамках борьбы с терроризмом при принятии иммиграционных и иных мер должен соблюдаться запрет на проявления расовой дискриминации, в том числе в отношении категоризации по расовым или этническим признакам или стереотипного отношения<sup>20</sup>.

## **В. Право на гражданство и сокращение/предупреждение безгражданства**

22. Хотя запрет расовой дискриминации применяется к осуществлению всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав<sup>21</sup>, Специальный докладчик отмечает, что право на национальность является особенно актуальным в контексте гражданства, национальности и иммиграции.

23. Обычно считается, что сфера регулирования гражданства относится к внутренней юрисдикции государств, однако, согласно международно-правовым положениям, право государств решать, кто является их гражданами, не носит абсолютного характера<sup>22</sup>. Межамериканский суд по правам человека отметил, что, хотя «решение вопроса о том, кто имеет право быть гражданином, по-прежнему относится к внутренней юрисдикции государства... его дискреционные полномочия в этой области постепенно ограничиваются по мере эволюции международного права»<sup>23</sup>.

24. Право на гражданство признается и защищается различными международными<sup>24</sup> и региональными<sup>25</sup> договорами о правах человека. Оно предполагает право каждого человека на приобретение, изменение и сохранение гражданства<sup>26</sup>. Кроме того, вопросы гражданства регулируются Конвенцией о сокращении безгражданства, Конвенцией о статусе апатридов и Конвенцией о статусе беженцев. Согласно Конвенции о сокращении безгражданства государства должны предотвращать безгражданство путем предоставления своего гражданства лицам,

<sup>18</sup> См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 1 (3); Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30, пункты 1, 7 и 9; Дурбанскую декларацию и Программу действий, статья 30.

<sup>19</sup> См. также *А.М.М. против Швейцарии* (CERD/C/84/D/50/2012), пункт 4.11.

<sup>20</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30, пункт 10.

<sup>21</sup> См. Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5.

<sup>22</sup> См. A/HRC/13/34, пункты 20 и 57.

<sup>23</sup> См. *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Inter-American Court of Human Rights, judgment of 5 September 2005, series C, No. 130, para. 140.

<sup>24</sup> См. Всеобщую декларацию прав человека, статья 15; Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) iii); Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 24 (3); Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 9; Конвенцию о правах ребенка, статьи 7–8; Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 29; Конвенцию о правах инвалидов, статья 18; Конвенцию о гражданстве замужней женщины, статьи 1–3; Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 6.

<sup>25</sup> См. Африканскую хартию прав и благосостояния ребенка, статья 6; Протокол к Африканской хартии прав человека и народов о правах женщин в Африке, статья 6; Американскую декларацию прав и обязанностей человека, статья XIX; Американскую конвенцию о правах человека, статья 20; Арабскую хартию прав человека, статья 24; Европейскую конвенцию о гражданстве, статьи 4–9; Конвенцию Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств, статьи 2–11.

<sup>26</sup> См. A/HRC/13/34, пункт 21.

которые иначе были бы апатридами и которые либо родились на их территории, либо родились за границей от одного из их граждан (статьи 1 и 4), и вследствие утраты или лишения гражданства (статьи 5–8). В соответствии с Конвенцией о статусе апатридов государства-участники также должны облегчать ассимиляцию и натурализацию апатридов (статья 32).

25. Дискриминация при приобретении, передаче, изменении или лишении гражданства запрещается в соответствии с положениями об общем равенстве и недискриминации, которые предусмотрены в различных правовых документах<sup>27</sup>. В некоторые договоры также включены отдельные положения о недискриминационном осуществлении права на гражданство. Например, статья 5 d) iii) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации непосредственно обязывает государства-участники гарантировать право каждого человека на равенство перед законом, в том числе при осуществлении права на гражданство. В своей общей рекомендации № 30 Комитет по ликвидации расовой дискриминации обращается к государствам-участникам с призывом обеспечить, чтобы определенные группы неграждан не подвергались дискриминации в отношении доступа к гражданству и натурализации; уделять должное внимание препятствиям для натурализации лиц, длительно или постоянно проживающих в стране; принять во внимание, что отказ в предоставлении гражданства лицам, длительно или постоянно проживающим в стране, может ставить их в невыгодное положение в отношении доступа к занятости и социальным льготам в нарушение Конвенции; сократить масштабы безгражданства; и упорядочить статус бывших граждан государств-предшественников (пункты 13–17)<sup>28</sup>. Кроме того, в своей общей рекомендации № 27 (2000) о дискриминации в отношении рома Комитет настоятельно призывает государства-участники обеспечить, чтобы законодательство в отношении гражданства и натурализации не содержало дискриминации в отношении членов общин рома (пункт 4).

26. Право сохранять гражданство предполагает запрещение произвольного лишения гражданства<sup>29</sup>, которое в подразумеваемой или явной форме признано в целом ряде международных и региональных документов<sup>30</sup>. В своих общих рекомендациях Комитет по ликвидации расовой дискриминации неоднократно утверждал, что лишение гражданства по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения является нарушением обязательств государств-участников гарантировать пользование правом на гражданство без дискриминации<sup>31</sup>. Статья 9 Конвенции о сокращении безгражданства гласит, что лишение гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям запрещается, даже если оно не повлечет за собой состояние безгражданства.

27. В свете вышеупомянутых стандартов Специальный докладчик приходит к выводу, что законы и политика в области гражданства, национальности и иммиграции нарушают международное право прав человека, если они по своей цели или результату допускают дискриминацию между гражданами и негражданами или среди неграждан по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения. Законодательство, политика и практика, которые непропорционально исключают или негативно воздействуют на определенную расовую, этническую или национальную группу, также следует считать нарушающими запрет расовой дискриминации. Такой подход верен даже при отсутствии дискриминации де-юре или преднамеренной дискриминации.

<sup>27</sup> Там же, пункты 18 и 30–31.

<sup>28</sup> Комитет часто обращался к этим аспектам в своих заключительных замечаниях. См., например, CERD/C/KWT/CO/15-20, пункт 17; CERD/C/ITA/CO/16-18, пункт 24; CERD/C/MDV/CO/5-12, пункт 10; CERD/C/CYP/CO/17-22, пункт 18; CERD/C/EST/CO/8-9, пункт 13; CERD/C/KHM/CO/8-13, пункт 18; CERD/C/TKM/CO/6-7, пункт 18; CERD/C/SRB/CO/1, пункт 19.

<sup>29</sup> Анализ термина «произвольное лишение гражданства» см. A/HRC/13/34, пункты 23–27. См. также A/HRC/25/28, пункт 22.

<sup>30</sup> См. A/HRC/13/34, пункт 26; и резолюцию 32/5 Совета по правам человека.

<sup>31</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общие рекомендации № 30, пункт 14, и № 34, пункт 48.

28. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что государства должны не только воздерживаться от проявлений расовой дискриминации, но и нести обязанность по принятию превентивных мер, направленных на борьбу с предрассудками и на поощрение терпимости, взаимопонимания и интеграции<sup>32</sup>.

### **С. Значение перекрестного подхода к расовой дискриминации и связанной с ней нетерпимостью**

29. Для достижения подлинного расового равенства требуется перекрестный анализ проблемы расовой дискриминации и нетерпимости<sup>33</sup>. Значение «пересекаемости» наглядно отражено в ее следующем определении:

Концепция «пересекаемости» направлена на выявление как структурных, так и функциональных последствий взаимодействия между двумя или более формами дискриминации или системами подчиненности. Эта концепция позволяет непосредственно рассматривать механизм, в рамках которого расизм, патриархальность, неблагоприятное экономическое положение и другие дискриминационные системы способствуют созданию различных уровней неравенства, формирующего сравнительные позиции женщин и мужчин, расовых и других групп. Она также описывает то, как конкретные действия и меры политики создают препятствия, которые выстраиваются вдоль этих взаимосвязанных направлений и в конечном итоге ведут к ограничению прав<sup>34</sup>.

30. Перекрестный подход особенно важен в случаях, касающихся гражданства и иммиграционного статуса. Лица и группы, являющиеся фактическими или предполагаемыми «иностранцами», уязвимы от широкого спектра нарушений прав человека, обусловленных их иностранным статусом. В данном случае иностранное происхождение – это статус фактического или предполагаемого «чужака» для определенного политического сообщества, причем формирование этого статуса опирается в значительной степени на множественные, пересекающиеся классификации даже в случаях, когда речь идет о международных мигрантах<sup>35</sup>. Для мигрантов соответствующей «единицей принадлежности» обычно – но не исключительно – является национальное государство. При этом иностранный статус не следует сводить только к гражданству или национальному происхождению<sup>36</sup>. Во многих районах мира небелые мигранты значительно более уязвимы от дискриминации и нетерпимости, чем белые мигранты, вне зависимости от их гражданства. Беженцы и мигранты подвергаются дискриминации на основе гражданства и национального происхождения в сочетании с другими социальными признаками, к наиболее важным из которых относятся раса, этническое происхождение, религия и класс<sup>37</sup>. Эти признаки все чаще находят непосредственное

<sup>32</sup> См., например, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 2 (1) е), 4 и 7; Дурбанскую декларацию и Программу действий, в частности пункты 30 а) и 132; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30, пункты 11–12.

<sup>33</sup> См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 25 (2000) о гендерных аспектах расовой дискриминации.

<sup>34</sup> См. Division for the Advancement of Women, OHCHR and United Nations Development Fund for Women, “Gender and racial discrimination: report of the Expert Group Meeting, 21–24 November 2000”. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/genrac/report.htm).

<sup>35</sup> Анализ иностранного происхождения как «перекрестной категории» и его нормативно-правовых последствий см. E. Tendayi Achiume, “Beyond prejudice: structural xenophobic discrimination against refugees”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 45, No. 2 (Winter 2014), pp. 331–334.

<sup>36</sup> Национальное происхождение и гражданство различаются по ряду важных аспектов, несмотря на регулярное отождествление этих двух понятий. Национальное происхождение в разных источниках соотносится со страной происхождения лица или с его родословной, а гражданство означает юридический статус принадлежности к определенному национальному государству.

<sup>37</sup> См. UNHCR, “Combating racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance through a strategic approach”, December 2009, пункт 11. Можно ознакомиться на веб-сайте <http://www.refworld.org/docid/4b30931d2.html>.

отражение в фактической и желаемой государственной политике, когда политические деятели в Западной Европе и Северной Америке открыто выступают против приема конкретных групп беженцев по религиозным или расовым признакам.

## 1. Пол

31. Дискриминация по признаку пола применительно к праву на гражданство непосредственно запрещена статьей 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцией о гражданстве замужней женщины<sup>38</sup>.

32. Что касается законодательства и политики в области гражданства, национальности и иммиграции, то для обеспечения отчуждения или установления ограничений расового, этнического и религиозного характера государства широко опираются на патриархальные законы и гендерную дискриминацию. В ряде стран по всему миру женщинам отказывают в праве передавать свое гражданство своим детям или своему супругу-негражданину<sup>39</sup>. Такая дискриминация по признаку пола нередко применяется государствами для защиты понятий национальной, этнической или расовой «чистоты». Подспудная цель распространения прав на гражданство только на детей мужчин-граждан и отказа замужним женщинам в праве передавать свое гражданство мужу-иностранцу состоит в том, чтобы отбить у женщин-гражданок желание вступать в брак с мужчинами из определенных национальных, религиозных, этнических или расовых групп.

33. В 25 странах законодательство о гражданстве допускает гендерную дискриминацию; 12 из них находятся на Ближнем Востоке и в Северной Африке и 6 – в регионе Африки к югу от Сахары<sup>40</sup>. Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике особо отметила масштабное воздействие положений о гендерной дискриминации в законах о гражданстве:

Помимо нарушения антидискриминационных обязательств, неравный статус гражданства женщин в законодательстве и на практике затрудняет осуществление других прав, включая право на гражданство и свободу от безгражданства, право на равенство в семье, право на равноправное участие в общественной и политической жизни, свободу передвижения, доступ к общественным услугам и право на жилище, здоровье и образование, а также других экономических, социальных и культурных прав<sup>41</sup>.

34. Кроме того, более чем в 40 странах Ближнего Востока, Северной Африки и региона к югу от Сахары, а также Карибского бассейна<sup>42</sup>, Азии и Тихого океана<sup>43</sup> действуют законы, в которых отрицается или ограничивается право замужних женщин передавать свое гражданство супругу-иностранцу наравне с женатым мужчиной. Например, в ряде государств женщина, выходящая замуж за иностранца, утрачивает свое гражданство, а в случае развода не имеет права на его восстановление<sup>44</sup>. Из-за дискриминации в области гражданства женщины и их дети, в частности, нередко становятся апатридами, не имеют доступа к социальным пособиям и образованию и получают ограниченные экономические возможности<sup>45</sup>. Ряд стран, чьи законы о

<sup>38</sup> См. также резолюцию 32/7 Совета по правам человека; Комитет по правам человека, общая рекомендация № 28 (2000) о равноправии мужчин и женщин, пункт 25.

<sup>39</sup> UNHCR, “Background note on gender equality, nationality laws and statelessness 2017”, pp. 3–5. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.refworld.org/docid/58aff4d94.html](http://www.refworld.org/docid/58aff4d94.html).

<sup>40</sup> Ibid., p. 2. Анализ гендерной дискриминации в законах о гражданстве в Африке см. Bronwen Manby, *Citizenship Laws in Africa: A Comparative Study*, 2nd ed. (New York, African Minds, 2009), pp. 63–72.

<sup>41</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf), p. 1.

<sup>42</sup> A/HRC/28/85, p. 119 (BHS 2/2014).

<sup>43</sup> Equality Now, *The State We're In: Ending Sexism in Nationality Laws*, January 2016, p. 16. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport\\_EN.pdf](http://www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_EN.pdf).

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid., p. 9.

гражданстве дискриминируют женщин, также являются прибежищем для тысяч беженцев, спасающихся от вооруженных конфликтов, репрессий, бедности и насилия. Эти законы усугубляют уязвимость беженцев от безгражданства, надругательств и эксплуатации.

35. Вследствие действия законодательства, допускающего гендерную дискриминацию, миллионы людей оказываются лишенными доступа к гражданству и тех прав, которыми они пользовались бы в качестве граждан. Во многих случаях такие законы, допускающие гендерную дискриминацию, влекут более суровые последствия для лиц из определенных групп ввиду их происхождения, расы, этнических или родовых корней. Следовательно, эти законы могут оказывать прямое или косвенное расово-дискриминационное воздействие на упомянутые группы. Так, Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике указала на наличие в этой связи пересечения с гендерной дискриминацией, в результате чего «женщины и девочки, принадлежащие к общинам меньшинств, женщины из числа сельского и коренного населения, женщины-мигранты, женщины-беженцы и женщины – просители убежища, а также малоимущие женщины» явно подвергаются неравному обращению в сфере законодательства о гражданстве и иммиграции<sup>46</sup>. Как минимум в одном материале, полученном Специальным докладчиком, были выделены особые проблемы, стоящие перед трансгендерами-негражданами, включая ограничения для этих групп, которые не применяются к гражданам, но при этом влияют на доступ трансгендеров-неграждан к занятости, жилищу и другим основным правам, и которые непропорционально воздействуют на расовые меньшинства<sup>47</sup>.

36. За последние годы во многих государствах были приняты меры по изменению дискриминационных законов о гражданстве, чтобы разрешить женщинам передавать свое гражданство собственным детям и в меньшей степени – своим мужьям-иностранцам<sup>48</sup>. Такие реформы достойны поощрения и должны подхватываться другими государствами. Подобные преобразования были также реализуемы в странах, чьи правительства сняли оговорки к статье 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, согласно которой государства предоставляют женщинам равные с мужчинами права в отношении приобретения, изменения или сохранения их гражданства, а также в отношении гражданства их детей.

## 2. Религия

37. Современные проявления расизма и ксенофобии применительно к гражданству и иммиграционному статусу также указывают на важность учета религии<sup>49</sup> и на ее регулярное пересечение с признаками расы, этнического и национального происхождения в случаях, когда речь идет о проявлениях дискриминации и нетерпимости. Взаимосвязь между расовой и религиозной дискриминацией носит сложный характер. Дискриминация по расовому и религиозному признакам не всегда легко различима, особенно в практической плоскости. Например, религиозные меньшинства могут также иметь расовые и этнические отличия, которые делают их уязвимыми от расовой дискриминации, формально проявляемой по религиозным предпочтениям. Кроме того, в ряде случаев религиозный и расовый признаки объединяются, образуя опасные сочетания. Во многих частях мира лица или группы подвергаются дискриминации из-за их «мусульманской внешности» даже независимо от того, исповедует ли эти лица или группы исламские религиозные взгляды<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/DiscriminationAgainstWomenNationality.pdf), p. 2.

<sup>47</sup> См. материалы для настоящего доклада, представленные научно-практическим центром по расовым отношениям 16 февраля 2018 года.

<sup>48</sup> См. Equality Now, “Nationality laws: progress”. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.equalitynow.org/nationality-laws-progress](http://www.equalitynow.org/nationality-laws-progress).

<sup>49</sup> См. A/72/365, пункты 19–25.

<sup>50</sup> Muneer I. Ahmad, “A rage shared by law: post-September 11 racial violence as crimes of passion”, *California Law Review*, vol. 92, No. 5 (October 2004), p. 1278; Stephanie E. Berry, “Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination—square peg in a round hole?”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 3

С другой стороны, в законах о гражданстве ряда стран проявляется дискриминация в отношении немусульман и неарабов<sup>51</sup>. Хотя в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации религия не упомянута среди запрещенных признаков расовой дискриминации, Комитет по ликвидации расовой дискриминации указал, что статья 1 может применяться в случаях проявления религиозной дискриминации, если дискриминируемое лицо или лица относятся к идентифицируемым группам этнических меньшинств<sup>52</sup>.

#### **IV. Современные факторы и проявления расовой дискриминации в законах, политике и практике в области гражданства, национальности и иммиграции**

38. Когда государства оправдывают, принимают и проводят политику расовой дискриминации на основе гражданства и иммиграционного статуса, они применяют для этого целый комплекс подходов. Бывает трудно обособить индивидуальные факторы дискриминации и нетерпимости, но при этом можно выявить отдельные, хотя и взаимосвязанные категории.

##### **A. Этнонационализм**

39. Наиболее явным фактором и средством обеспечения расовой дискриминации в законах о гражданстве и иммиграции является неприкрытое предубеждение, зачастую уходящее своими корнями в этнонационалистическую идеологию. Этнонационализм в широком смысле — это взгляд на нацию, «определяемую с точки зрения допустимых кровных уз и этнического происхождения»<sup>53</sup>. Важно отметить, что идеология этнонационализма, несмотря на ее широкое распространение, возникла отнюдь не спонтанно. Она — результат взаимодействия ряда комплексных экономических, политических, социальных и исторических сил в сочетании с преднамеренной манипуляцией со стороны «этнических дельцов»<sup>54</sup> и других политических субъектов, стремящихся продвигать узкие интересы определенных групп.

40. Теория этнонационализма не нова. Как указано ниже, она имеет глубокие исторические корни и с давних пор проявляется в законодательстве и политических пристрастиях. Например, система европейского колониализма опиралась на этнонационалистическую теорию, чтобы систематически препятствовать неевропейцам в получении реального гражданского статуса. В XIX и XX веках еврейская и цыганская общины в Европе подвергались преследованию и отчуждению от гражданства по этнонационалистическим соображениям. Впрочем, за последние четыре года произошли заметные и опасные сдвиги в сторону распространения и закрепления расистских и ксенофобных высказываний в политических выступлениях, что отчасти объясняется ростом влияния этнонационалистических идеологий. Политические партии и лидеры демонстрировали все более явную и тревожащую снисходительность к этнонационалистическим тезисам своих политических платформ, насаждающим ненависть и нетерпимость. Страны, которые длительное

---

(September 2011), p. 446; Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York, Columbia University Press, 2004), p. 133.

<sup>51</sup> Bronwen Manby, *Citizenship Law in Africa*, p. 4. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf](http://www.unhcr.org/4cbc60ce6.pdf).

<sup>52</sup> Анализ примеров предыдущей практики Комитета по ликвидации расовой дискриминации в отношении религиозной дискриминации, когда Комитет приходил к такому выводу, см. Stephanie E. Berry, “Bringing Muslim minorities within the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination—square peg in a round hole?”, *Human Rights Law Review*, vol. 11, No. 3 (September 2011), pp. 431–436 and 450.

<sup>53</sup> René Lemarchand, “The siren song of self-determination”, *UNESCO Courier* (June 1993), p. 30. Можно ознакомиться на веб-сайте <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000944/094420eo.pdf>.

<sup>54</sup> Ibid., p. 31. См. также Kris Brown and Fionnuala Ní Aoláin, “Through the looking glass: transitional justice futures through the lens of nationalism, feminism and transformative change”, *International Journal of Transitional Justice*, vol. 9, No. 1 (March 2015), p. 140.

время превозносили иммиграцию как основу своей национальной идентичности, теперь принялись демонизировать и подрывать ее, оказывая при этом непропорциональное воздействие на определенные расовые, религиозные и национальные группы. Даже такие страны, как Аргентина, получавшие весьма позитивную оценку предыдущих мандатариев за их правозащитную иммиграционную политику, в настоящее время свертывают эту политику по инициативе политического руководства, настроенного против иммиграции<sup>55</sup>.

41. Подъем популистского национализма и правого экстремизма стал сокрушительным ударом по расовому равенству, особенно в странах Севера. Неграждане, включая беженцев и апатридов, стали наиболее уязвимыми в результате проявлений этнонационализма, сопровождавшими этот подъем, хотя страдали от него и другие группы населения, в том числе женщины, сексуальные меньшинства и инвалиды. Расистско-ксенофобные выступления и проявления насилия в отношении расовых и других меньшинств, особенно беженцев и мигрантов, активизировались после решения Соединенного Королевства о выходе из Европейского союза, или «брексита», и проведения национальных выборов в Европе, Северной Америке и Австралии<sup>56</sup>. В то же время государства и политические деятели использовали агрессивную и исламофобную риторику для оправдания полного запрета на иммиграцию и применения вооруженных сил и заграждений на пограничных пунктах в нарушение своих обязательств по международному праву прав человека и положений международного беженского права. В других странах главными целями сплошных иммиграционных запретов стали африканцы и лица африканского происхождения<sup>57</sup>. В авторитетных докладах была вскрыта негласная тактика политических лидеров этнонационалистического толка и даже официальных руководителей правительств, которые были готовы осознанно тратить миллионы на распространение «фальшивых новостей» или ложной информации о беженцах и недобровольных мигрантах<sup>58</sup>. Эта ложь опасна и даже фатальна, когда она вызывает национальное сопротивление и насилие в отношении просителей убежища и мигрантов, а в более общем плане приводит к эскалации расовой, этнической и религиозной нетерпимости<sup>59</sup>.

42. В сегодняшней Европе наблюдается множество примеров беспокойства по поводу национальной идентичности – от открытой пропаганды расовой или этнической чистоты до завуалированных призывов к сохранению религии или языка. В некоторых случаях этнонационалистическая аргументация подается под ложным предлогом в качестве фактора защиты языковой, культурной или религиозной идентичности. Но когда языковые и культурные требования, предусмотренные законами о натурализации или иммиграции, приводят к отчуждению определенных групп от преимуществ гражданства по причине их расы, этнической принадлежности или религии, эти требования следует рассматривать в качестве злободневной и неправомерной угрозы расовому равенству. Специальный докладчик выражает серьезную озабоченность в связи с ростом числа государств, которые угрожали ввести и даже ввели полный запрет на беженцев определенного вероисповедания или

<sup>55</sup> См. A/HRC/35/41/Add.1. В атмосфере нарастающего расизма и ксенофобии в отношении неграждан одним из президентских указов 2017 года были введены регрессивные меры по свертыванию или подрыву иммиграционной политики, являвшейся одной из самых передовых в мире. См. Alejandro Grimson, “Argentina’s anti-immigrant about-face”, *North American Congress on Latin America Report on the Americas*, vol. 49, No. 2 (2017), p. 123. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10714839.2017.1331792).

<sup>56</sup> См., например, A/HRC/35/41/Add.2, пункт 56; A/HRC/35/42, пункты 17–18; A/72/287, пункты 11–17; A/HRC/32/50, пункты 64–65.

<sup>57</sup> См. OHCHR, “Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals”, 1 March 2018. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E).

<sup>58</sup> См. Human Rights Watch, “Hungary’s xenophobic anti-migrant campaign”, 13 September 2016. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign](http://www.hrw.org/news/2016/09/13/hungarys-xenophobic-anti-migrant-campaign).

<sup>59</sup> См. OHCHR, “Hungary: opinion editorial by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra’ad Al Hussein”, 6 March 2018. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22765).

национального происхождения, как правило, из стран с мусульманским населением или стран, где мусульмане составляют большинство населения<sup>60</sup>. Религиозная дискриминация является вопиющим нарушением международного беженского права<sup>61</sup>, а дискриминация по признаку национального происхождения – вопиющим нарушением международного права прав человека и принципов, которые рассмотрены выше. Учитывая сложившуюся в настоящее время обстановку обеспокоенности национальной идентичностью, направленной против мусульман, важно отметить, что такая обеспокоенность зачастую основана прежде всего на исламофобии, которую один из правоведов определил как «предубежденность в том, что ислам по своей природе является агрессивным, чужеродным и неассимилируемым»<sup>62</sup>.

43. Полное отчуждение целых категорий меньшинств или мигрантов, которое оправдывается утверждениями о сохранении культуры, зачастую направлено на обеспечение расовой неприкосновенности. Использование культуры в качестве такого аргумента имеет в Европе и Северной Америке глубокие исторические корни. На европейском континенте расизм традиционно понимался как «идеология, проповедующая фундаментальное неравенство и иерархию различных биологически определенных рас»<sup>63</sup>. После германского нацизма ученые в Европе выявили смещение акцентов от расизма в его традиционном понимании к «новой форме расизма... основанной не на биологии и иерархиях, а на культуре и различии»<sup>64</sup>. В настоящее время радикальные правые партии в Европе характеризуются идеологией, в рамках которой культурные различия представляются как угроза самому существованию европейской государственности, которую можно устранить только путем отчуждения мигрантов, чтобы обеспечить этническую чистоту<sup>65</sup>. Аналогичная тенденция наблюдается в ряде районов Северной Америки, где аргументация за сохранение национальной идентичности использовалась как средство достижения расово-этнической чистоты<sup>66</sup>. Расизм, подаваемый под личиной культуры, продолжает оставаться расизмом и заслуживает сурового осуждения.

44. Специальный докладчик отмечает, что ксенофобная и расистская риторика и политика, которые возрождаются на почве этнонационализма, наносят вред не только негражданам, относящимся к определенной нации; они также делают законных граждан из числа этнических, расовых или религиозных меньшинств уязвимыми от проявлений дискриминации и нетерпимости. Например, этнонационализм антиисламского или антисемитского толка подрывает права мусульман и евреев вне зависимости от их гражданства. Кроме того, этнонационалистическая риторика и политика активизировали и усилили дискриминацию в отношении коренных народов и народов африканского происхождения, проявляемую в рамках различных мер в связи с гражданством и иммиграционным статусом, даже когда эти общины имеют глубокие и прочные связи с теми странами, в которых они проживают<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> В деле *International Refugee Assistance Project v. Trump*, 883 F.3d 233, 269 (2018) Апелляционный суд четвертого округа Соединенных Штатов отметил, что «истцы представили неоспоримые свидетельства того, что Президент Соединенных Штатов открыто и многократно выражал стремление ввести запрет на въезд в Соединенные Штаты для лиц исламского вероисповедания. Таким образом, введение запрета на въезд не только является вероятным нарушением оговорки об учреждении религии, но и противоречит основному принципу, согласно которому правительство не может предпринимать действия на основе "религиозной неприязни"» (стр. 52). См. также Secretary General of the Council of Europe, "No place for discrimination, xenophobia in migrant crisis in Europe", 20 August 2015. Можно ознакомиться на веб-сайте <https://goo.gl/sk8VtS>; CCPR/C/POL/CO/7, пункты 31–32.

<sup>61</sup> См. Конвенцию о статусе беженцев, статья 3.

<sup>62</sup> См. Khaled A. Beydoun, "Islamophobia: toward a legal definition and framework", *Columbia Law Review Online*, vol. 116 (2016).

<sup>63</sup> Jens Rydgren, "Meso-level reasons for racism and xenophobia", *European Journal of Social Theory*, vol. 6, No. 1 (2003), p. 48.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Jens Rydgren, "Immigration sceptics, xenophobes or racists? Radical right-wing voting in six West European countries", *European Journal of Political Research*, vol. 47, No. 6 (October 2008), pp. 745–746.

<sup>66</sup> См., например, Juan F. Perea, "Demography and distrust: an essay on American language, cultural pluralism, and official English", *Minnesota Law Review*, vol. 77 (1992).

<sup>67</sup> См., например, CERD/C/GBR/CO/21-23, пункт 15; A/HRC/35/41, пункты 48–59.



45. В странах Юга идеология национального строительства и национализма, предусматривающая привилегии для некоторых расовых, этнических или религиозных групп, сыграла такую же роль, что и ультраправая идеология в странах Севера. Идеологи этнонационализма продолжают использовать гражданскую и военную силу, чтобы отрешить меньшинства и коренные народы от преимуществ, обеспечиваемых гражданством. Такие формы нетерпимости служат питательной средой для крайних проявлений дискриминации, в том числе для этнических чисток и в конечном счете – для геноцида. Красноречивым примером тому является случай мусульман-рохингья. В этой связи в марте 2018 года Специальный советник по предупреждению геноцида заявил:

Мусульман-рохингья убивали, пытали, насиловали, сжигали заживо и унижали лишь за то, что они являются таковыми. Вся полученная мною информация свидетельствует о том, что намерением лиц, совершавших эти деяния, являлась зачистка северной части штата Ракхайн от их присутствия и, возможно, даже уничтожение общины рохингья как таковой; если наличие такого намерения будет доказано, оно явится преступлением геноцида<sup>68</sup>.

46. Закон Мьянмы о гражданстве 1982 года предусматривает дискриминацию на основе этнической принадлежности; в результате получение гражданства является в значительной степени недоступным для рохингья, многие из которых становятся апатридами. Этот закон и порядок его применения действительно приводят к отказу представителям общины рохингья в гражданстве; еще важнее то, что подобные законы, вероятно, обеспечили государству возможность отрицать саму человеческую природу рохингья<sup>69</sup>.

47. В некоторых случаях этнонационалистические идеологии могут имплицитно проявляться в политико-правовых механизмах, которые обеспечивают систематическое недопущение определенных расовых, этнических или национальных меньшинств к гражданству, даже если эти меньшинства проживают на соответствующей территории в течение нескольких поколений. Одним из показательных примеров ущемления в правах по расовому признаку является обращение с выходцами из Гаити, многие из которых были фактически лишены гражданства в Доминиканской Республике<sup>70</sup> и которых власти Соединенных Штатов лишили иммиграционного статуса, обеспечивавшего временную защиту<sup>71</sup>. Межамериканский суд по правам человека определил, что Доминиканская Республика допустила дискриминационное применение своего законодательства о гражданстве в отношении доминиканцев гаитянского происхождения<sup>72</sup>. В своем докладе о поездке в Доминиканскую Республику в 2007 году Специальный докладчик по вопросу о расизме и Независимый эксперт по вопросам меньшинств указали, что лица гаитянского происхождения подвергаются дискриминационному обращению в регистрационных бюро государственного учреждения по выдаче основных личных документов, которые необходимы для оформления гражданства и получения права на дальнейшее проживание в стране<sup>73</sup>. Хотя надлежащие документы отсутствуют у

<sup>68</sup> См. [www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations](http://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2018-03-12/note-correspondents-statement-adama-dieng-united-nations).

<sup>69</sup> См. UNHCR, “States of denial: a review of UNHCR’s response to the protracted situation of stateless Rohingya refugees in Bangladesh”, December 2011, paras. 11–15. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html](http://www.unhcr.org/afr/research/evalreports/4ee754c19/states-denial-review-unhcrs-response-protracted-situation-stateless-rohingya.html).

<sup>70</sup> См. Inter-American Commission on Human Rights, *Report on the situation of human rights in the Dominican Republic*, 31 December 2015, paras. 4–6 and 197–271. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/dominicanrepublic-2015.pdf); CERD/C/DOM/CO/13-14, пункты 19–21; A/HRC/7/19/Add.5–A/HRC/7/23/Add.3, пункты 51–87 и 125–131; Inter-American Court of Human Rights, *Yean and Bosico v. Dominican Republic*.

<sup>71</sup> См. United States of America, Citizenship and Immigration Services, “Termination of the designation of Haiti for temporary protected status” (Federal Register, 18 January 2018). Можно ознакомиться на веб-сайте [www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status](http://www.federalregister.gov/documents/2018/01/18/2018-00886/termination-of-the-designation-of-haiti-for-temporary-protected-status).

<sup>72</sup> См. Inter-American Court of Human Rights, *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, пункт 260.

<sup>73</sup> См. A/HRC/7/19/Add.5–A/HRC/7/23/Add.3, пункты 49, 55–56 и 129.

многих жителей Доминиканской Республики, только лица с «темной кожей и гаитянскими чертами» рассматриваются в качестве «нарушителей закона»<sup>74</sup>. Широкомасштабное, официально закрепленное отчуждение гаитянцев и их потомков в разных частях мира – это всего лишь один пример сохраняющейся уязвимости лиц африканского происхождения от расовой дискриминации.

48. В некоторых африканских странах этнонационалистические теории гражданства использовались для отстранения лидеров политической оппозиции от должностей национального уровня, а в ряде регионов Азии и Ближнего Востока проявления этнонационализма регулярно приводят к лишению гражданства или к высылке с территории представителей непопулярных расовых и этнических меньшинств<sup>75</sup>.

### Неурегулированные исторические проблемы этнонационализма

49. Наряду с современными проявлениями расовой дискриминации, которые стимулируются явным и скрытым этнонационализмом в области гражданства и иммиграционного статуса, продолжает действовать и историческое наследие этой доктрины. В частности, на территориях бывших колоний давние законы о гражданстве и национальности зачастую допускают дискриминацию в отношении коренных народов или лиц, относящихся к расовым и этническим меньшинствам, тем самым укрепляя этнонационалистические концепции политического класса. В ряде случаев проявления расовой или этнической дискриминации в сфере доступа к гражданству или натурализации приводят к тому, что члены этих групп становятся апатридами и лишаются возможности полноценно пользоваться своими правами человека.

50. Корейцы, которые в годы Второй мировой войны были принудительно перемещены в Японию, сталкивались с крайними формами дискриминации. В настоящее время их потомки, выросшие в этой стране во втором или третьем поколении, тем не менее, не могут получить гражданство и до сих пор считаются «иностранцами» или «чужаками». Кроме того, эти потомки корейцев по-прежнему уязвимы от преступлений на почве ненависти, в том числе от нападения со смертельным исходом<sup>76</sup>. Аналогичным образом живущие в Кении нубийцы считаются чужаками и всегда имели неопределенный гражданский статус<sup>77</sup>. Во время Второй мировой войны британские колониальные силы мобилизовали большое число нубийцев в Судане и разместили их в Кении. В конце войны этим нубийцам запретили репатриацию, а колониальное правительство отказалось признать нубийцев в качестве граждан, классифицировав их как иностранное племя<sup>78</sup>. Такая иностранная классификация продолжала применяться к нубийцам в Кении, хотя многие поколения нубийцев проживали в этой стране, не имея реальных связей с Суданом<sup>79</sup>. Чтобы получить удостоверения личности, которые необходимы для подтверждения

<sup>74</sup> Там же, пункт 62.

<sup>75</sup> James A. Goldston, "Holes in the rights framework: racial discrimination, citizenship, and the rights of noncitizens", *Ethics and International Affairs*, vol. 30, No. 3 (2006), p. 327.

<sup>76</sup> См. CERD/C/JPN/CO/7-9, пункт 11.

<sup>77</sup> См. CERD/C/KEN/CO/5-7, пункт 27.

<sup>78</sup> Bronwen Manby, *Struggles for Citizenship in Africa* (New York, Palgrave Macmillan, 2013), pp. 122–123.

<sup>79</sup> Samantha Balaton-Chrimes, "Indigeneity and Kenya's Nubians: Seeking equality in difference or sameness?", *Journal of Modern African Studies*, vol. 51, No. 2 (June 2013), pp. 338–339. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049](http://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/S0022278X13000049). См. также Adam Hussein Adam, "Kenyan Nubians: standing up to statelessness", *Forced Migration Review*, vol. 32 (April 2009). Можно ознакомиться на веб-сайте [www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf](http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR32/19-20.pdf); African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, *Institute for Human Rights and Development in Africa and Open Society Justice Initiative on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya v. Kenya*, decision No. 002/Com/002/2009 (2011). Можно ознакомиться на веб-сайте [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ACERWC-nubian-minors-decision-20110322.pdf) (в решении сделан вывод о том, что обращение правительства Кении с детьми нубийского происхождения в этой стране являлось нарушением Африканской хартии прав и благополучия ребенка и отказом от защиты их права на гражданство).

гражданства, нубийцы обязаны проходить долгие, сложные и унижительные процедуры проверки без гарантии получения таких удостоверений<sup>80</sup>. Такой порядок существенно ограничивает доступ нубийцев к гражданству во всех частях Восточной Африки. Лишь в июне 2017 года после решения, вынесенного Африканской комиссией по правам человека и народов, Кения признала имущественные права нубийцев<sup>81</sup>.

51. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что ограничительное законодательство о гражданстве, действующее в одном государстве Ближнего Востока, привело к тому, что более 100 000 человек стали апатридами. Хотя многие из них проживали в этой стране в течение нескольких поколений, они считаются «незаконными резидентами», которым по-прежнему отказывают в равном доступе к социальным услугам, действительным документам о гражданском состоянии и к надлежащей процедуре рассмотрения ходатайства о предоставлении гражданства<sup>82</sup>.

52. В некоторых странах бывшие граждане государств-предшественников продолжают испытывать трудности при упорядочении их статуса. По данным УВКБ, в 2015 году в регионе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) насчитывалось свыше 722 000 апатридов, которые не имели гражданского статуса или статус которых был неопределенным. Большинство из них являются гражданами бывшего Советского Союза и Социалистической Федеративной Республики Югославия<sup>83</sup>. Хотя многими государствами-преемниками были приняты меры по упорядочению статуса бывших граждан государств-предшественников, ныне проживающих под их юрисдикцией, на сегодняшний день тысячи людей в государствах-преемниках не пользуются правами и преимуществами гражданства<sup>84</sup>. Даже если положения о гражданстве этих стран формально не предусматривают дискриминацию в отношении определенных групп неграждан, исторические обстоятельства нередко приводят к тому, что эти положения в непропорциональной степени затрагивают лиц, относящихся к этническим меньшинствам<sup>85</sup>. В Латвии более 230 000 человек остаются в статусе так называемых неграждан, причем 99,5% из них относятся к этническим меньшинствам<sup>86</sup>. В этих условиях бывший Специальный докладчик по вопросу о расизме рекомендовал этой стране принять различные меры для упрощения натурализации, включая автоматическое предоставление гражданства при рождении детям, родившимся от родителей-неграждан<sup>87</sup>.

53. Специальный докладчик подчеркивает, что давнее наличие препятствий для доступа к гражданству и натурализации в различных странах способствовало укоренению форм дискриминации и отчуждения, с которыми сталкиваются синти и рома. Из-за отсутствия доступа к документам, удостоверяющим гражданское состояние и личность, многие члены общин рома и синти не имеют гражданства или рискуют стать апатридами<sup>88</sup>. К числу основных факторов, способствующих отсутствию личных документов, относятся сложные и громоздкие бюрократические процедуры, нехватка финансовых средств для оплаты процедуры получения документов, проживание в незарегистрированных поселениях и трудности с

<sup>80</sup> См. Open Society Foundations, “Nubian community in Kenya v. Kenya”, 12 May 2017. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya](http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/nubian-community-kenya-v-kenya).

<sup>81</sup> См. Open Society Foundations, “After long struggle, Kenya’s Nubian minority secures land rights”, 5 June 2017. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights](http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/after-long-struggle-kenyas-nubian-minority-secures-land-rights).

<sup>82</sup> См. CERD/C/KWT/CO/21-24, пункты 27–28; CCPR/C/KWT/CO/3, пункты 10–11; Human Rights Watch, “Prisoners of the past: Kuwaiti Bidun and the burden of statelessness”, 13 June 2011. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness](http://www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness).

<sup>83</sup> OSCE and UNCHR, “Handbook on statelessness in the OSCE area: international standards and good practices”, 2017, p. 9. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area](http://www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area).

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> См., например, A/HRC/7/19/Add.3, пункт 77.

<sup>86</sup> См. [www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN\\_Latvija\\_pec\\_TTB\\_VPD.pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/1aaaa/ISVN_Latvija_pec_TTB_VPD.pdf).

<sup>87</sup> См. A/HRC/7/19/Add.3, пункт 88.

<sup>88</sup> См. A/HRC/29/24, пункт 36.

регистрацией постоянного места жительства, перемещение, отсутствие доступа к бесплатной правовой помощи, недостаток информации о процедурах и дискриминация<sup>89</sup>. Наличие таких препятствий означает, что состояние безгражданства переходит от одного поколения к другому, усугубляя отчуждение, дискриминацию и маргинализацию, с которыми общины рома и синти сталкиваются во многих странах.

54. С другой стороны, расовая дискриминация в контексте законов и практики в сфере гражданства и иммиграции нередко подпитывается проявлениями национальной обеспокоенности и последующей политикой, которые существуют опосредованно от этнонационализма. Показательным примером тому является наблюдаемая внутри стран озабоченность национальной безопасностью и экономическим процветанием, которая продолжает способствовать расовой дискриминации на основе гражданства и иммиграционного статуса. В остальной части этого раздела Специальный докладчик рассматривает подобные проявления обеспокоенности как факторы, усугубляющие расовую дискриминацию и ксенофобию, и осуждает ту роль, которую они играют в поддержании дискриминации и нетерпимости по признакам расы, цвета кожи, родового, этнического, национального происхождения или религии.

## **В. Механизмы и обеспокоенность в связи с национальной безопасностью**

55. Обеспокоенность проблемами национальной безопасности и угрозами терроризма, особенно в западных либеральных демократиях, привела к формированию широкомасштабных механизмов наблюдения и других видов практики, которые порождают расовую дискриминацию на основе гражданства или иммиграционного статуса. Эта тенденция является продолжением тревожной и незаконной практики, которая была подробно представлена бывшим Специальным докладчиком в его тематических докладах 2017 года. В этих докладах приводился всеобъемлющий анализ нарушений прав человека и ксенофобной риторики, прежде всего в отношении мусульман и лиц, воспринимавшихся в качестве мусульман, которые наблюдались при попустительстве правительств и других субъектов в странах Европы, Азии, Южной Америки, Ближнего Востока, Северной Америки и Африки и подпитывались чрезмерными и надуманными опасениями, касающимися терроризма и национальной безопасности<sup>90</sup>.

56. В ряде стран политические деятели распространяли дезинформацию, характеризующую некоторые расовые, национальные и религиозные группы как постоянную угрозу для национальной безопасности. Наиболее активно такие кампании по дезинформации проводились политическими партиями и лидерами этнонационалистического толка. Эти партии и лидеры преднамеренно распаляют и эксплуатируют обеспокоенность населения своих стран проблемами национальной безопасности, активно стигматизируя целые расовые, этнические, национальные и религиозные группы, в результате чего они становятся еще более уязвимыми от насилия на почве расизма и ксенофобии<sup>91</sup>.

57. Во всем мире государства продолжают использовать оправдания, связанные с обеспечением национальной безопасности и борьбой с терроризмом, чтобы лишать некоторых представителей населения их гражданства. При осуществлении своих процедур лишения гражданства государства редко проявляют открытую дискриминацию на основе расы и этнического или национального происхождения. Однако столь масштабная политика, преднамеренно увязываемая с опасениями за

<sup>89</sup> OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, "Summary report: expert seminar on access to identification and civil registration documents by Roma in Ukraine" (Kyiv, 2015), p. 6. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.osce.org/odihr/211996?download=true](http://www.osce.org/odihr/211996?download=true).

<sup>90</sup> См. A/HRC/35/41, пункты 48–75; A/72/287, пункты 11–45.

<sup>91</sup> См. OHCHR, "Zeid warns against populists and demagogues in Europe and U.S.," 5 September 2016. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20452).

национальную безопасность, открывает возможности для произвольного правоприменения, в том числе для произвольного лишения гражданства, которое на практике оказывает непропорциональное воздействие на социально отчужденные расовые, национальные и религиозные группы. В этих случаях расовая дискриминация по-прежнему остается предсказуемым следствием широкой политической кампании по обеспечению национальной безопасности, которая непропорциональна удовлетворению законных требований национальной безопасности.

58. Хотя некоторым группам грозит повышенная опасность утраты гражданства и иммиграционного статуса под действием механизмов и обеспокоенности в связи с национальной безопасностью, этим группам по аналогичным причинам также систематически чинятся препятствия в натурализации или упорядочении их иммиграционного статуса. Волнующим примером является проведение негласных обзоров и внутренних проверок с применением ненадежных методов для признания лиц, относящихся к определенным религиозным и этническим группам, в качестве внутренней угрозы национальной безопасности, что приводит к запрету или отсрочке их натурализации<sup>92</sup>.

59. Для подробного анализа проявлений расовой дискриминации и нетерпимости в отношении неграждан, обусловленных опасениями в связи с национальной безопасностью и терроризмом, Специальный докладчик рекомендует Совету обратиться к докладам ее предшественника за 2017 год, в которых также рассматриваются применимые положения международного права прав человека<sup>93</sup>.

### **С. Возложение на неграждан ответственности за экономические проблемы**

60. К числу экономических последствий глобализации относится обострение неравенства. Например, долговременное воздействие мирового экономического кризиса 2008 года привело, в частности, к принятию мер жесткой экономии, повлекших за собой массовое обнищание населения в разных странах мира. Предыдущие мандатарии отмечали «прямую связь между ростом экономического неравенства и подъемом популистских партий, использующих ксенофобную риторику»<sup>94</sup>. Вытекающая из этого экономическая маргинализация больших групп населения этих стран продолжает способствовать активному поиску виноватых, в результате которого мигранты, беженцы и другие неграждане назначаются ответственными за экономические неудачи правительств и глобального неолиберального порядка. Более того, конъюнктурные политические лидеры и экстремистские группы продолжают использовать экономические опасения для оправдания карательных ограничений, налагаемых на права человека мигрантов. Например, правительство Израиля обязалось высылать беженцев и мигрантов, которых оно квалифицировало в качестве «нарушителей границы», «экономических оппортунистов» и «уголовных преступников»<sup>95</sup>. В Греции принимаются меры по

<sup>92</sup> Например, Американский союз гражданских свобод заявил, что в рамках Программы Соединенных Штатов по контролируемому применению процедур обзора и урегулирования применяет ненадежные методы определения угроз национальной безопасности и зачастую отождествляет исламское вероисповедание и отправление мусульманского религиозного культа с терроризмом. См. Jennie Pasquarella, *Muslims Need Not Apply* (American Civil Liberties Union of Southern California, August 2013). Можно ознакомиться на веб-сайте [www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf](http://www.aclusocal.org/sites/default/files/carrp-muslims-need-not-apply-aclu-socal-report.pdf).

<sup>93</sup> См. A/HRC/35/41, пункты 52–96; A/72/287, пункты 11–57.

<sup>94</sup> См. A/HRC/35/41, пункт 48.

<sup>95</sup> См. OHCHR, “Israel: UN experts urge immediate halt of plans to deport Eritrean and Sudanese nationals”, 1 March 2018. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22741&LangID=E). См. также Ruth Eglash and Loveday Morris, “Q&A with Israel’s Interior Minister Aryeh Deri: plan to deport thousands of Africans is not about race”, *Washington Post*, 7 February 2018. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-](http://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/02/07/refugees-or-illegal-migrants-israels-)

выявлению беженцев из так называемых «нежелательных» стран Северной Африки и Южной Азии, которых затем помещают под стражу, проводят по ускоренной процедуре рассмотрения ходатайства об убежище, а затем возвращают обратно в Турцию<sup>96</sup>.

61. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что в том, что касается прежде всего беженцев, страны и правительства с наиболее расистской и ксенофобной позицией по вопросу о недобровольном перемещении, в частности в Европе, Северной Америке и Австралии, не относятся к числу стран, испытывающих в настоящее время первичные экономические последствия от приема беженцев. В 2016 году УВКБ сообщило, что 84% всех беженцев в мире по мандату УВКБ принимаются в развивающихся странах<sup>97</sup>, причем самые многочисленные контингенты беженцев размещаются в наиболее бедных и наименее ксенофобных странах. Экономическую риторику, которая приводится в оправдание отказа от приема беженцев в богатых странах, следует отбросить, поскольку она основана на ксенофобии и расизме. Специальный докладчик по правам человека мигрантов отметил, что, несмотря на распространение рассказов о мигрантах как об источнике экономических трудностей, «иммиграция, как было установлено, оказывает минимальное воздействие на уровень безработицы среди местных жителей и в целом позитивное воздействие на расширение рынка труда и инвестиции»<sup>98</sup>.

62. В Дурбанской декларации государства отмечают неравный характер распределения выгод от глобализации и признают, «что в результате глобализации произошло расширение масштабов межрегиональной и внутрирегиональной миграции, в частности с Юга на Север» (пункты 11–12). Далее они подчеркивают, что миграционная политика не должна строиться на основе расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (пункт 12). Однако сторонники расизма и ксенофобии, в том числе в составе правительств по всему миру, по-прежнему продолжают извлекать выгоду из закономерного недовольства экономическим положением, чтобы ущемлять неграждан из определенных расовых, этнических и религиозных групп. Конъюнктурные политические лидеры и партии продолжают преследовать стратегические цели, распространяя искаженные экономические истории о негражданах, относящихся к определенным народностям, расам и религиям. При этом упомянутые лидеры и партии отвлекают внимание общественности своих стран от политических и экономических элит из числа граждан, в том числе через транснациональные корпорации, которые в полном составе являются неизменными и слишком многочисленными получателями выгоды от экономической глобализации.

## V. Выводы и рекомендации

63. Таким образом, расистские и ксенофобные идеологии, уходящие своими корнями в этнонационализм, в постоянном сочетании с опасениями за национальную безопасность и с обеспокоенностью экономическими проблемами используются для нарушения прав человека неграждан, коренных народов и меньшинств на основе расы, этнической принадлежности, национального происхождения и религии. Хотя Специальный докладчик проводит в настоящем докладе отдельный анализ каждого из этих факторов, крайне важно не упускать из виду их совокупное воздействие. Нужно противодействовать подъему и

plan-is-to-deport-them-by-force/?utm\_term=.5d917cd434f8; A/HRC/22/67 и Corrs.1 and 2, p. 24 (ISR 8/2012).

<sup>96</sup> См. Eleni Koutsaraki, “The indefinite detention of undesirable and unreturnable third-country nationals in Greece”, *Refugee Survey Quarterly*, vol. 36, No. 1 (March 2017); Amnesty International, “Greece: lives on hold. Update on situation of refugees and migrants on the Greek islands”, 14 July 2017. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF](http://www.amnesty.org/download/Documents/EUR2567452017ENGLISH.PDF).

<sup>97</sup> UNCHR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, p. 2. Можно ознакомиться на веб-сайте [www.unhcr.org/5943e8a34.pdf](http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf).

<sup>98</sup> См. A/69/302, пункты 20, 25 и 98.

распространению ультраправой расистской идеологии наряду с другими концепциями и факторами, которые внешне более приемлемы, но на практике не менее эффективны в ущемлении определенных расовых, этнических или религиозных групп. Тревоги или озабоченности по поводу национальной безопасности и экономического процветания могут дополнительно способствовать превращению дискриминации на почве расизма и ксенофобии в общественно-приемлемое явление. Дифференциация этих различных факторов впоследствии дает возможность выработать скорректированную политику с учетом местных особенностей.

64. В ряде недавних случаев некоторые отважные государства и другие субъекты в системе Организации Объединенных Наций публично выступили с осуждением крайних проявлений ксенофобного этнонационализма. Эти действия заслуживают поощрения и похвал. Однако в большинстве случаев неприкрытого проявления этнонационализма, ксенофобии и расизма даже на самом высоком политическом уровне слишком многие государства продолжают безмолвствовать. Подобное молчание равнозначно пособничеству, и Специальный докладчик обращается ко всем государствам и многосторонним региональным органам с настоятельным призывом занять публичную, последовательную и твердую позицию против всех инцидентов такого рода, где бы они ни происходили.

65. Специальный докладчик настоятельно призывает всех проявлять бдительность в отношении расчетливых и конъюнктурных методов, с помощью которых многие политические лидеры и партии продолжают играть на недовольстве своего населения экономической ситуацией и на его тревогах, связанных с национальной безопасностью. Государства должны воздерживаться от надуманного использования гипертрофированных озабоченностей в сфере экономики и национальной безопасности, никак не связанных с объективной реальностью, чтобы оправдывать проявления расизма и ксенофобии в законах и политике в области гражданства, национальности и иммиграции. Правомерные озабоченности, связанные с экономикой и национальной безопасностью, не удастся устранить, разрешая популистским лидерам элит, которые и так являются слишком многочисленными получателями выгод от экономической глобализации, использовать в качестве инструмента и еще больше маргинализировать тех, кто не получил аналогичных выгод от неолиберального мирового порядка.

66. В свете этих выводов Специальный докладчик хотела бы вновь напомнить рекомендации, изложенные Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в его общей рекомендации № 30 о дискриминации неграждан (разделы II–VII). Она также ссылается на соответствующую передовую практику и рекомендации своих предшественников, сформулированные, в частности, в докладах о ксенофобии (A/HRC/32/50), борьбе с терроризмом (A/72/287), расовом и этническом профилировании (A/HRC/29/46) и исламофобии (A/HRC/15/53).

67. Кроме того, Специальный докладчик настоятельно призывает государства принять следующие конкретные меры по ликвидации и предупреждению расовой дискриминации в контексте гражданства, национальности и иммиграции:

а) ратифицировать соответствующие документы, в том числе Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства, и привести определения расовой дискриминации в отношении неграждан, апатридов и беженцев, предусмотренные во внутреннем законодательстве, в соответствие с этими документами. Это предполагает снятие оговорок к указанным международным договорам, которые препятствуют достижению подлинного расового равенства;

b) особенно в отношении гражданства и национальности – принять и применять статью 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, как это разъяснено Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в его общей рекомендации № 30. Государствам запрещается ограничивать права неграждан каким-либо способом, который не является пропорционально ориентированным на достижение правомерной цели, закрепленной в основных положениях Конвенции, касающихся расового равенства. Согласно Конвенции о статусе беженцев и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, общие запреты для определенных национальностей и другие иммиграционные меры, влекущие за собой отчуждение по признакам расы, цвета кожи, этнического и национального происхождения, являются незаконными. Государства должны предпринять немедленные действия по отмене мер такого рода;

c) пойти на конкретные шаги по прекращению безгражданства, включая отмену вышеупомянутых видов практики и политики, которые приводят к безгражданству лиц и наряду с этим делают их уязвимыми от грубейших нарушений прав человека;

d) противодействовать перекрестной дискриминации, особенно ее проявлениям в отношении неграждан на основе пола и религии в сочетании с другими признаками;

e) делать все возможное для того, чтобы принципы равенства и недискриминации заняли центральное место как в Глобальном договоре о миграции, так и в Глобальном договоре о беженцах. Применительно к Глобальному договору о миграции это означает, что государства должны взять на себя непосредственное обязательство по защите легальных и нелегальных мигрантов от расовой дискриминации, как это предусмотрено в международном праве прав человека.

68. Комплекс более конкретных рекомендаций размещен на веб-сайте Специального докладчика<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> См. [www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/Reports.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/Reports.aspx).