



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/7/23  
28 February 2008

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Седьмая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,  
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И  
КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств Гей Макдугалл\***

---

\* Настоящий доклад был представлен после официально установленного срока, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.

## Резюме

Мандат Независимого эксперта по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79. Независимому эксперту поручается, в частности, содействовать осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, выявлять наилучшую практику государств и возможности для технического сотрудничества со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Независимый эксперт представила свой предыдущий доклад Совету по правам человека в феврале 2007 года; в нем она резюмировала проделанную ею работу и подробно рассмотрела тематический вопрос о меньшинствах, нищете и целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

В настоящем докладе дается резюме работы, проделанной Независимым экспертом. С момента представления своего предыдущего годового доклада Независимый эксперт совершила официальные поездки во Францию 19-28 сентября 2007 года и Доминиканскую Республику 22-29 октября 2007 года. Она посетила Доминиканскую Республику вместе со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

За прошедший год Независимый эксперт провела тематическую работу по вопросам, связанным с дискриминационным отказом в гражданстве или лишением гражданства как методом изоляции национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств, и она выбрала эту проблематику в качестве главной темы настоящего доклада. Частью этой работы стало проведение в Женеве в декабре 2007 года семинара экспертов по указанной тематике. Меньшинства часто становятся объектом дискриминации и изоляции, и им приходится бороться за доступ к своим правам человека даже при наличии у них полного и бесспорного гражданства. Отказ им в гражданстве или лишение его по сути дела могут представлять собой прямой путь к усугублению их уязвимости и могут даже закончиться их массовым изгнанием. Получив отказ в гражданстве или лишившись гражданства, меньшинства неизбежно теряют гарантии соблюдения их основных прав и свобод, в том числе прав меньшинств, признанных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Согласно данным Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, почти 15 млн. человек в более чем 49 странах являются лицами без гражданства, и ряды их множатся. Представители многих меньшинств имеют неурегулированный правовой статус: даже в тех случаях, когда по закону они, возможно,

имеют право на гражданство государства проживания, их зачастую лишают этого права или им в нем отказывают, и они могут, по сути дела, иметь статус лиц без гражданства. Проблема лиц без гражданства вызывается многочисленными факторами, в том числе многолетним пребыванием в положении беженцев и правопреемством государств, и все же нельзя не отметить, что большинство лиц без гражданства в настоящее время составляют представители меньшинств.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 12	5
A. Посещения стран .....	2 - 3	5
B. Проведенные мероприятия .....	4 - 12	5
II. МЕНЬШИНСТВА И ДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ ОТКАЗ В ГРАЖДАНСТВЕ ИЛИ ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА .....	13 - 19	8
III. ИСТОРИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ .....	20 - 27	19
IV. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БАЗА .....	28 - 43	13
A. Право на гражданство .....	30 - 34	13
B. Примат принципа недискриминации .....	35 - 37	16
C. Гражданство и осуществление прав человека и основных свобод .....	38 - 40	18
D. Гражданство и осуществление прав меньшинств .....	41 - 43	19
V. ПОСЛЕДСТВИЯ ДИСКРИМИНАЦИОННОГО ОТКАЗА ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ МЕНЬШИНСТВ В ГРАЖДАНСТВЕ ИЛИ ЛИШЕНИЯ ИХ ГРАЖДАНСТВА .....	44 - 48	21
VI. ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В РЕГИОНАХ .....	49 - 70	22
A. Африка .....	50 - 55	23
B. Азия .....	56 - 64	25
C. Европа .....	65 - 68	29
D. Латинская Америка и Карибский бассейн .....	69 - 70	30
VII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ .....	71 - 76	31
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	77 - 90	33

## **I. ВВЕДЕНИЕ**

1. Независимый эксперт имеет честь внести на рассмотрение Совета по правам человека свой третий годовой доклад в соответствии с его резолюцией 2005/79. В настоящем докладе содержится обзор работы, проделанной ею с момента представления своего предыдущего доклада в феврале 2007 года (A/HRC/4/9), а также тематический анализ вопросов в разрезе меньшинств и отказа им в гражданстве или лишения их гражданства.

### **A. Посещения стран**

2. За период после представления своего предыдущего доклада Независимый эксперт совершила официальные поездки во Францию 19-28 сентября 2007 года (A/HRC/7/23/Add.2) и Доминиканскую Республику 22-29 октября 2007 года (A/HRC/7/23/Add.3), причем последнюю она посетила вместе со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

3. В соответствии с мандатом, вверенным Независимому эксперту и предусматривающим содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, и выявление наилучшей практики в каждом регионе, она с одобрением отмечает положительные отклики правительств Гайаны и Греции на ее просьбу о посещении стран в 2008 году. Она полна решимости продолжить диалог с Бангладеш, Казахстаном, Колумбией, Малайзией, Непалом, Никарагуа, Панамой, Суринамом, Таиландом, Турцией и Шри-Ланкой, к которым она обратилась с просьбой о приглашении с визитом.

### **B. Проведение мероприятия**

4. При поддержке Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) 29-30 января 2007 года Независимый эксперт провела консультативное совещание экспертов в целях содействия региональным и национальным институтам в нормотворческой деятельности и создании эффективных механизмов по борьбе с дискриминацией и защите прав меньшинств. В докладе о работе консультативного совещания, проведенного в тесной консультации с Организацией американских государств, отражено региональное видение проблематики меньшинств, дискриминации и нетерпимости. Итоги этого мероприятия стали содержательным вкладом в подготовку пересмотренного проекта Межамериканской конвенции по борьбе с расизмом и всеми формами дискриминации и нетерпимости. В работе консультативного

совещания экспертов приняли участие представители гражданского общества и другие международные эксперты и профессионалы от каждого региона.

5. В целях укрепления своего сотрудничества с договорными органами Организации Объединенных Наций, и в первую очередь с Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, в марте 2007 года Независимый эксперт провела второй официальный диалог с Комитетом, в ходе которого она обсудила возможности сотрудничества в направлении укрепления потенциала Комитета по учету проблем меньшинств в своей работе, в том числе в разрезе его механизмов раннего оповещения, неотложных мер и последующих мероприятий. Независимый эксперт также наладила взаимодействие с Комитетом по вопросам, присущим конкретным странам, и с одобрением отмечает открывшиеся возможности для укрепления координации при выполнении своих соответствующих мандатов в этой области.

6. Независимый эксперт продолжала принимать усилия по дальнейшей актуализации проблем меньшинств в работе Организации Объединенных Наций. Она провела широкие консультации с учреждениями и органами Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ и Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). В 2007 году была проведена работа по консолидации работы межучрежденческой группы по меньшинствам под эгидой Группы по коренным народам и меньшинствам и Независимого эксперта. Эта важная инициатива позволила поставить на регулярную основу обмен информацией, а Независимому эксперту - встретиться с представителями учреждений. Одним из практических результатов работы этой межучрежденческой группы стало проведение консультаций с целью издания брошюры "Проблематика меньшинств: вопросы и ответы" в помощь представителям учреждений на местах в решении вопросов, связанных с меньшинствами.

7. В рамках дальнейшей работы в области сокращения масштабов нищеты и реализации ЦРДТ в интересах меньшинств в 2007 году Независимый эксперт продолжила консультации с учреждениями, занимающимися вопросами развития, в том числе с ПРООН. В развитие обязательства, взятого на себя ПРООН в начале 2007 года, подготовить стратегию/руководство по проблематике меньшинств она сотрудничала с ПРООН в качестве участника целевой группы, созданной для подготовки руководства по источникам данных о проблематике меньшинств. Для содействия этому процессу силами отделений ПРООН в странах был подготовлен интерактивный вопросник. Следующий шаг будет состоять в том, чтобы апробировать и подтвердить применимость руководства по источникам данных о проблематике меньшинств в ходе региональных консультаций, первую из которых предлагается провести в Братиславе в 2008 году.

8. По мнению Независимого эксперта, предупреждение насилия и преступлений на почве ненависти в отношении групп меньшинств - это одно из основополагающих обязательств государств в рамках Декларации о правах меньшинств и других универсальных стандартов. Отсюда следует необходимость всегда внимательно прислушиваться к ранним сигналам о массовых расправах и геноциде. Преследуя эту цель, она стремилась к укреплению связей и сотрудничества с компетентными органами и мандатариями Организации Объединенных Наций, межправительственными учреждениями и неправительственными организациями, в центре внимания которых находятся вопросы предупреждения геноцида и повышения ответственности за защиту населения. В 2007 году она наладила содержательный диалог со Специальным советником Генерального секретаря по предупреждению геноцида и массовых зверств Фрэнсисом Денгом и его предшественником с целью рассмотрения возможностей для взаимодополняющей деятельности и синергизма усилий при выполнении их соответствующих мандатов.

9. В этой связи Независимый эксперт 10-13 октября 2007 года участвовала в глобальной конференции высокого уровня по предупреждению геноцида, которая была организована Центром по правам человека, и правовому плюрализму Университета МакГилла. На конференцию съехались лица, пережившие геноцид, активисты правозащитного движения и видные политические лидеры и представители гражданского общества со всего мира с целью содействовать налаживанию широкой дискуссии и разработке политики по предупреждению геноцида. Независимый эксперт подчеркнула необходимость более действенной постановки обмена информацией внутри и между органами Организации Объединенных Наций с уделением повышенного внимания правам меньшинств задолго до того, как могут быть совершены массовые убийства.

10. Независимый эксперт приветствует резолюцию 6/15, принятую Советом по правам человека на его шестой сессии, в которой Совет учредил Форум по вопросам меньшинств. Форум станет платформой для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам лиц, принадлежащих к меньшинствам, который будет вносить тематический и экспертный вклад в работу Независимого эксперта. В соответствии с резолюцией 6/15 Форум будет выявлять и анализировать наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Совещания Форума будут проводиться ежегодно в течение двух рабочих дней в Женеве, и независимый эксперт будет отвечать за подготовку и руководство совещаниями Форума.

11. В своем первоначальном докладе Независимый эксперт среди ключевых тематических приоритетов своей работы назвала более глубокое понимание вопросов меньшинств в контексте содействия социальной интеграции и стабильности. В этой связи 6-7 декабря 2007 года Независимый эксперт созвала консультативное совещание экспертов по вопросу дискриминационного отказа в гражданстве или лишения гражданства как фактора изоляции меньшинств. Участники консультативного совещания ознакомились с информацией и опытом представителей затронутых общин, региональных экспертов, органов или учреждений Организации Объединенных Наций, представителей региональных межправительственных учреждений и гражданского общества. Кроме того, 15 октября 2007 года Независимый эксперт распространила среди всех государств - членов Организации Объединенных Наций вопросник с просьбой поделиться информацией по проблематике меньшинств и гражданства. Ответы на вопросник будут размещены на вебсайте Независимого эксперта.

12. В приводимом ниже разделе дается анализ проблемы отказа представителям меньшинств в гражданстве или лишения их гражданства и последствий таких шагов. Этот анализ в основном базируется на результатах работы консультативного совещания экспертов, созванного Независимым экспертом в декабре 2007 года.

## **II. МЕНЬШИНСТВА И ДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ ОТКАЗ В ГРАЖДАНСТВЕ ИЛИ ЛИШЕНИЕ ГРАЖДАНСТВА**

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

14. В настоящем докладе Независимый эксперт не выдвигает тезиса, что гражданство является одним из условий осуществления всех прав человека, включая прав меньшинств. Международное правозащитное право ясно гласит, что только ограниченное число прав может быть привязано к гражданству: право на въезд на территорию государства или постоянного проживания на этой территории; право на защиту со стороны государства при нахождении за пределами его территории; и ряд политических прав (например, право

голосовать и быть избранным)<sup>1</sup>. Тем не менее многие государства по-прежнему определяют гражданство как первоочередную правовую связь между индивидуумом и государством, которое наделяет индивидуума правами.

15. Дискриминация представляет собой как причину, так и следствие действий государства, направленных на маргинализацию меньшинств. Причины, по которым государство допускает дискриминационный отказ или лишение индивидуумов их права на гражданство, нередко уходят корнями в расистскую идеологию. Согласно имеющимся данным, лица, принадлежащие к меньшинствам, в первую очередь страдают от дискриминационного отказа в гражданстве или лишения гражданства<sup>2</sup>.

16. В своей оценке вопросов меньшинств в контексте отказа в гражданстве или лишения гражданства Независимый эксперт исходила из Декларации о правах меньшинств 1992 года и других соответствующих международных стандартов, из содержания которых она вычленила четыре широкие направления деятельности, касающиеся положения меньшинств во всем мире: а) гарантия выживания и существование меньшинств на определенной территории или в государстве, в том числе путем борьбы с насилием в их отношении, принудительным выдворением и геноцидом; б) защита и поощрение культурной самобытности групп меньшинств и права национальных, этнических религиозных или языковых групп на осуществление своей коллективной самобытности и отказа быть объектом принудительной ассимиляции; с) гарантирование прав на недискриминационные отношения и равенство, в том числе в форме прекращения структурной или систематической дискриминации и поощрения, когда это необходимо, позитивной дискриминации; и d) гарантирование их права на эффективное участие в общественной жизни, прежде всего в принятии затрагивающих их интересы решений.

17. Отказ в гражданстве или лишение гражданства в виде политики или метода дискриминации в отношении меньшинств связаны со всеми этими ключевыми элементами прав меньшинств и поэтому также занимают центральное место в работе Независимого эксперта.

---

<sup>1</sup> В определенных ситуациях государство считает, что экономические и социальные права привязаны к гражданству.

<sup>2</sup> Отказ в гражданстве или лишение гражданства - это весьма близкие концепции и имеют весьма схожие практические последствия для индивидуумов. Тем не менее между ними можно провести следующее различие: те, кому не позволяют стать гражданами либо в момент рождения, либо на более позднем этапе, считаются лицами, которым отказано в гражданстве; а те, кто теряет ранее полученное гражданство или у кого такое гражданство отнимают, считаются лицами, лишенными гражданства.

18. В приводимом ниже разделе Независимый эксперт рассматривает исторический и политический контекст, генезис этой проблемы и те трудности, которые она создает для меньшинств и государства. В разделе IV рассматривается применение международного правозащитного права в контексте дискриминационного отказа в гражданстве или лишения гражданства. В разделе V она рассматривает последствия отказа в гражданстве представителям меньшинств в разделе прав человека. Раздел VI содержит примеры затрагиваемых этой проблемой меньшинств по всему миру и перечисляет конкретные действия в их отношении. Внимание также обращается на недавние положительные инициативы. В разделе VII Независимый эксперт рассматривает соответствующие мероприятия, организуемые международными, региональными и национальными участниками процесса по этой проблематике. Завершает доклад серия рекомендаций. Для целей настоящего доклада "национальная принадлежность" и "гражданство" используются как синонимичные термины согласно публичному международному праву.

19. Фигурирующие в настоящем докладе примеры, характерные для отдельных стран и сообществ, были выбраны с таким расчетом, чтобы проиллюстрировать проблемы, с которыми сталкиваются многие другие сообщества меньшинств во всех регионах. Они не претендуют на то, чтобы отражать наиболее проблематичные ситуации или иметь исчерпывающий охват.

### **III. ИСТОРИЧЕСКИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ**

20. Согласно сведениям Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), около 15 млн. человек в более чем 49 странах являются лицами без гражданства, и ряды их множатся<sup>3</sup>. В настоящее время среди лиц без гражданства огромное большинство составляют представители меньшинств. Данные, собранные со всех регионов мира, свидетельствуют о том, что еще большее число меньшинств проживают в условиях весьма сомнительно правового статуса. Даже в тех случаях, когда по закону они, возможно, имеют право на гражданство государства проживания, их зачастую лишают этого права или им в нем отказывают, и они могут по сути дела иметь статус лиц без гражданства.

21. Исторические ситуации, которые привели к отказу меньшинствам в гражданстве или лишению их гражданства, многообразны и различаются от государства к государству. Многие меньшинства составляют коренные группы населения и существуют на

---

<sup>3</sup> УВКБ ООН, статья "Исключенные из жизни", журнал "Беженцы" № 147, выпуск 3, 2007 год, стр. 2.

территории своих государств не менее продолжительный период, чем жители, составляющее большинство населения. Иные меньшинства сформировались в государстве под влиянием внутренних процессов культурной или религиозной диверсификации. Поэтому такие меньшинства имеют не меньшее право претендовать на принадлежность к стране и ее гражданство, чем жители, составляющее большинство населения.

22. Централизация политической власти и создание оговариваемых категорий принадлежности к стране сопровождаются практикой отказа меньшинствам в праве на гражданство и лишением их этого права. Понимание исторических путей формирования государств также помогает проследить то, как меньшинства оказались в ситуации, при которой они "не допускаются" к праву на гражданство, в том числе в результате процесса реорганизации государств. В любой обстановке меньшинства рассматриваются через призму более широких геополитических факторов и временами считаются представителями других держав, например в тех случаях, когда существуют четко идентифицируемые родственные государства с аналогичным этническим составом. В этом контексте возможно возникновение вопросов по поводу их политической принадлежности и лояльности.

23. Политика, проводящая жесткое разграничение между укоренившимся местным и приезжим населением, в длительной перспективе может привести к появлению расистских взглядов и дискриминации. Дефицит ресурсов или экономический спад могут привести к возникновению или ужесточению протекционизма, направленного на то, чтобы изолировать меньшинства или ввести запретительные требования, которые лишают целые этнические группы доступа к правам на гражданство, на которое они имеют право претендовать при иных обстоятельствах.

24. Влияние идеологии национальной исключительности имеет длительную историю и нашло проявление вскоре после первой мировой войны, когда граждане иностранного происхождения, получившие гражданство путем натурализации, были затем лишены его в таких странах, как Бельгия, Франция, Турция и Советский Союз. Печально известные "Нюрнбергские законы", принятые в Германии и Австрии, лишили рожденных в этих странах лиц еврейского происхождения, права на гражданство. Примеры более недавнего прошлого свидетельствуют о том, что меньшинства, которым было отказано в гражданстве или которые были его лишены, по-прежнему сталкиваются с серьезными последствиями, например в форме массового изгнания за пределы государства.

25. Правопреемство государств, которые зачастую, но не всегда, является следствием войны, - это еще один фактор, объясняющий распространенную практику

дискриминационного обращения с лицами, которые, не будучи мигрантами, могут оказаться в положении индивидуумов, живущих под иной юрисдикцией. Распад Советского Союза, например, породил многочисленные споры о национальной принадлежности, в результате чего миллионы лиц оказались, по сути дела, в положении лиц без гражданства и меньшинств, существующих в новом политическом контексте. Аналогичным образом расформирование федеративного союза и разделение Чехословакии на отдельные государства привели к тому, что тысячи представителей меньшинства рома оказались в уязвимом положении, когда оба государства-преемника поставили под сомнение их статус как граждан.

26. Вооруженные конфликты в форме как межгосударственных, так и гражданских войн и процессы национальной интеграции и государственного строительства по следам закончившихся конфликтов нередко выступают в качестве движущих сил, порождающих дискриминационные отношения к меньшинствам. Споры по поводу гражданства зачастую возникают на фоне ранее существовавших этнических или региональных конфликтов, которые во многих случаях увязаны с более широкими факторами нищеты, конкуренции за ограниченные ресурсы и политической нестабильности.

27. Какими бы ни были официальные основания для дарования гражданства доступ к нему может стать объектом манипуляции, например путем возложения на лиц, принадлежащих к меньшинствам, более обременительных условий по "доказыванию" их происхождения или долгосрочного проживания, временами далеко за пределами одного поколения и возможности индивидуума соблюсти поставленные условия. Представители бедных слоев населения, относящегося к большинству или меньшинству, зачастую живут без документов и ресурсов, необходимых для соблюдения бюрократических условий; однако еще большие трудности встречаются на пути лиц, принадлежащих к меньшинствам, если у них нет документов. Механизмы отказа в гражданстве или лишения гражданства нередко действуют на административном уровне вокруг процедур регистрации, документирования и удостоверения личности. При этом должностные лица местного уровня при выполнении возложенных на них функций и принятии решений могут допускать дискриминацию в отношении лиц, считающихся представителями определенных этнических или религиозных меньшинств. Такие действия не могут быть обжалованы или пересмотрены и, как правило, совершаются при явном попустительстве соответствующего правительства.

#### IV. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

28. За некоторыми исключениями на государствах лежит обязанность защищать и поощрять целый ряд прав человека в отношении всех лиц, находящихся в пределах их территории, независимо от их гражданства или отсутствия такового, о чем говорится в пункте 10 Замечания общего порядка № 31 Комитета по правам человека. Права всех лиц, принадлежащих к меньшинствам, будучи неотъемлемой частью прав человека, также пользуются защитой<sup>4</sup>. В настоящее время получил признание тезис, что обязательства государств в отношении прав меньшинств не ограничиваются только их гражданами.

29. Допустимые разграничения между правами граждан и неграждан не могут носить дискриминационного характера по причине пола, расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности. Международное право запрещает дискриминационный отказ в гражданстве или лишение гражданства как средство изоляции лиц, принадлежащих к меньшинствам. В приводимом ниже разделе дается краткий анализ соответствующих международных стандартов в области прав человека по данной тематике.

##### A. Право на гражданство

30. Право на гражданство является одним из основополагающих прав человека и его осуществление гарантируется без какого бы то ни было различия как в отношении расы, цвета кожи, этнической принадлежности, языка, религии, национального происхождения или пола<sup>5</sup>. Помимо статьи 15 Всеобщей декларации прав человека, в которой это право нашло безусловное закрепление, право на гражданство далее подтверждается в ряде

---

<sup>4</sup> См. статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах: Замечания общего порядка № 15 и 23 Комитета по правам человека; статьи 2 и 3 Декларации о правах меньшинств 1992 года.

<sup>5</sup> См. пункты 1 и 2 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах.

международных и региональных правозащитных инструментов<sup>6</sup>. Пункт 3 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах подтверждает право каждого ребенка на получение гражданства. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязывает далее государства гарантировать это право на недискриминационной основе<sup>7</sup>. На региональном уровне это право провозглашается Американской конвенцией о правах человека 1969 года и Европейской конвенцией о гражданстве<sup>8</sup>. Право на гражданство, кроме того, признается в международной и региональной юридической практике, в том числе в заключительных замечаниях договорных органов Организации Объединенных Наций, в частности Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Комитета по правам ребенка. Важные решения по этой теме были также вынесены Межамериканским судом по правам человека и Европейским судом по правам человека<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Статьи 7 и 8 Конвенции о правах ребенка конкретно указывают на то, что ребенок регистрируется сразу после рождения и с момента рождения имеет право на приобретение гражданства, в частности в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства. Кроме того, "государства-участники обязуются уважать право ребенка на сохранение своей индивидуальности, включая гражданство". Конвенция о сокращении безгражданства является зеркальным отражением Конвенции о правах ребенка, предусматривая в статье 1, что государства предоставляют гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом.

<sup>7</sup> См. статью 5 d) iii). См. также статью 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая требует, чтобы эта норма соблюдалась в отношении как мужчин, так и женщин. Право на гражданство далее признается и регулируется в рамках недавно принятой Декларации о правах коренных народов.

<sup>8</sup> Пункты 1 и 3 статьи 20 Американской конвенции о правах человека. Европейская конвенция о гражданстве подтверждает те же принципы в своей статье 4. Кроме того, Европейская конвенция о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств 2006 года после вступления в силу станет важным стандартом защиты этого права, включая гарантию права на гражданство для всех лиц, которые обладали гражданством на момент правопреемства государств, при условии наличия постоянного проживания и исторической связи.

<sup>9</sup> Несмотря на то, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года не содержит конкретного упоминания о праве на гражданство, это право неоднократно получало поддержку со стороны Европейского суда, который, например, вынес постановление, что произвольное лишение гражданства может рассматриваться как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, запрещенное статьей 3 Европейской конвенции, или даже нарушение права на неприкосновенность частной и семейной жизни, гарантируемого статьей 8 Конвенции (E/CN.4/Sub.2/2003/23), пункт 10.

31. Государствам необходимо воздерживаться от действий, превращающих лиц в апатридов, и защищать права человека применительно к лицам без гражданства. Эти обязательства кодифицированы и подробно изложены в Конвенции о сокращении безгражданства и Конвенции о статусе апатридов. Следует все же указать на то, что эти Конвенции ратифицированы еще весьма небольшим числом участников<sup>10</sup>.

32. Два главных основания для предоставления гражданства - это "принцип почвы" (предоставление гражданства лицам, рожденным на территории государства) и "принцип крови" (предоставление гражданства по гражданству родителей). Многие государства пользуются комбинацией этих двух принципов, а также изошренными правилами применительно к другим путям получения гражданства, например в форме натурализации и регистрации. Государства пользуются прерогативой принимать законы, оговаривающие процедуру получения гражданства, отказа от него или его утраты<sup>11</sup>. В статье 1 Гаагской конвенции о коллизии законов о гражданстве 1930 года нашла отражение эта обычная норма международного права, гласящая, что "каждое государство в соответствии со своими законами определяет, кто является его гражданами". Однако Конвенция оговаривает этот тезис условием, что национальный закон "признается другими государствами в случае его соответствия международным конвенциям, международному обычаю и общепризнанным принципам права, касающимся вопросов гражданства".

33. За период, прошедший после принятия Гаагской конвенции в 1930 году, международное право дополнило дальнейшими оговорками прерогативу государств принимать законы, которые определяют процедуру получения гражданства, отказа от него или его утраты, требуя от государств обеспечения полной защиты прав человека при осуществлении такой прерогативы. Так, Межамериканский суд по правам человека вынес следующее постановление:

"Методы регулирования государствами вопросов, касающихся гражданства, нельзя считать сегодня находящимися исключительно в рамках их собственной юрисдикции; полномочия, которыми обладают государства в этой области, сегодня ограничены их обязательствами обеспечить всестороннюю защиту прав человека...

---

<sup>10</sup> Ратифицированы, соответственно, 34 и 62 участниками.

<sup>11</sup> Кроме того, Комитет по правам человека считает, что Международный пакт о гражданских и политических правах не признает права иностранцев въезжать на территорию государства или проживать на ней и что в принципе государство вправе принимать решение, кого допускать на свою территорию. Однако после того, как лицу было дозволено въехать на территорию конкретного государства, оно может претендовать в нем на права, оговоренные Пактом.

Классическая доктрина, согласно которой гражданство представляет собой атрибут, которым государство наделяет своих подданных, постепенно претерпела эволюцию и приобрела характер концепции гражданства как права человека"<sup>12</sup>.

34. Лишение гражданства в очень ограниченном числе случаев допускается международным правом, даже если оно приводит к безгражданству<sup>13</sup>. Тем не менее такое лишение гражданства допускается только при условии должного соблюдения процедурных и материальных гарантий, включая право на обжалование в независимом суде.

### **В. Примат принципа недискриминации**

35. Помимо всего вышесказанного следует упомянуть о том, что государства обязаны соблюдать не допускающую отступлений международную норму о недискриминации, которая имеет особую актуальность применительно к меньшинствам. Недискриминация по расовому признаку носит характер обычной нормы. Например, в пункте 3 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации предусматривается, что ничто в Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности. Кроме того, в пункте 14 общей рекомендации № 30 Комитета по ликвидации расовой дискриминации относительно дискриминации неграждан вновь подтверждается этот принцип и говорится, что лишение гражданства по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения является нарушением обязательств государств-участников гарантировать пользование правом на

---

<sup>12</sup> См. предлагаемые поправки к положению о натурализации в Конституции Коста-Рики. Консультативное заключение ОС-4/84 от 19 января 1984 года, серия А, № 4, пункты 32 и 33.

<sup>13</sup> Согласно статье 8 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года государствам позволяется лишать лиц своего гражданства, в частности если такое "гражданство было приобретено в результате сообщения ложных сведений или в результате обмана" или если такое лицо "ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого государства". См. также статью 7 Европейской конвенции о гражданстве.

гражданство без дискриминации<sup>14</sup>. В этой общей рекомендации Комитет также призвал государства обеспечить, чтобы определенные группы неграждан не подвергались дискриминации в плане доступа к гражданству и натурализации, и уделять должное внимание возможным препятствиям для натурализации лиц, длительно или постоянно проживающих в стране, которые, возможно, существуют. Принципы недопущения недискриминации и произвола в равной степени применимы к прерогативе государств лишать лиц гражданства (E/CN.4/Sub.2/1988/35, пункт 107). Кроме того, в то время как пункты 2 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о правах ребенка содержат перечень запрещенных оснований для дискриминации, Конвенция о правах ребенка распространяет эту гарантию и в отношении недопущения недискриминации в отношении ребенка, в основе которой может лежать личность его родителей.

36. Межамериканский суд в своем решении 2005 года по делу *Делисии Йен и Виолеты Босико против Доминиканской Республики* подтвердил запрещение произвольного лишения гражданства и применения дискриминационных мер при предоставлении гражданства и осуществлении прав и свобод на основе гражданства<sup>15</sup>. В Европейском союзе конкретное запрещение дискриминации на основе гражданства является одним из основополагающих принципов Договора, учреждающего Европейское сообщество, и оно конкретизируется в других положениях Договора применительно к специфическим ситуациям, например применительно к свободному движению трудящихся (статья 39), праву на жительство (статья 43) и праву оказывать услуги (статья 60). В рамках Совета Европы как Европейская конвенция о гражданстве, так и Европейская конвенция о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств запрещают дискриминацию по расовому и этническому принципу в том, что касается доступа к гражданству и его лишению.

---

<sup>14</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30: Дискриминация неграждан, 1 октября 2004 года, пункт 2. Кроме того, см. заключительные замечания КЛРД - Туркменистан, CERD/C/NKV/CO/5, 1 ноября 2005 года, пункт 16; заключительные замечания КЛРД - Российская Федерация, CERD/C/62/CO/7, 2 июня 2003 года, пункт 15; заключительные замечания КЛРД - Хорватия, CERD/C/60/CO/4, 21 мая 2002 года, пункт 14; заключительные замечания КПП - Либерия, CRC/C/15/Add.236, 1 июля 2004 года, пункт 33; заключительные замечания КПП - ДПК, CRC/C/15/Add.153, 9 июля 2001 года, пункты 28 и 29.

<sup>15</sup> Межамериканский суд по правам человека, дело *Делисии Йен и Виолеты Босико против Доминиканской Республики*, постановление от 8 сентября 2005 года.

37. Дифференциация условий, на которых предоставляется гражданство, считается законным лишь при соблюдении узаконенных целей и задач со стороны правительства в пределах, предписываемых Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и другими международными правозащитными договорами, и в случае принятия таких мер - в соответствии с законной целью, которая должна быть необходимой и пропорциональной достижению поставленной цели<sup>16</sup>. Например, правила натурализации в Коста-Рике не считаются дискриминационными, даже при том, что они предъявляют менее строгие требования при натурализации выходцев из Центральной Америки, ибероамериканцев и испанцев в силу того, что они объективно имеют более тесные исторические, культурные и духовные связи с населением Коста-Рики. Наличие таких связей позволяет предполагать, что этим лицам будет легче ассимилироваться в национальном обществе и они с большей готовностью будут идентифицировать себя с традиционными верованиями, ценностями и институтами, на сохранение которых государство имеет право и даже обязанность<sup>17</sup>.

### **С. Гражданство и осуществление прав человека и основных свобод**

38. Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, Международному биллю о правах человека, международным правозащитным конвенциям, включая, например, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, и региональным правозащитным инструментам, каждый человек обладает всеми правами и всеми свободами без какого бы то ни было различия, в том числе по признаку национального происхождения, рождения или иного статуса<sup>18</sup>.

39. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 15 о положении иностранцев в соответствии с Пактом указывает, что права, зафиксированные в Международном пакте о гражданских и политических правах, гарантируются в целом всем лицам, независимо от принципа взаимности и того, имеет ли лицо гражданство или является лицом без гражданства; при этом каждое из прав, установленных в Пакте,

---

<sup>16</sup> Там же, пункт 4.

<sup>17</sup> См. предлагаемые поправки к положению о натурализации в Конституции Коста-Рики, пункт 60.

<sup>18</sup> См. статью 2 Всеобщей декларации прав человека, статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьи 1 Европейской и Американской конвенций и статью 2 Устава Африканской комиссии по правам человека и народов.

должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и иностранцами, поскольку на иностранцев распространяется общее требование недискриминации. Исключения из этого общего правила в основном распространяются на права, связанные с участием в политической жизни и свободой передвижения. В статье 25 Пакта дается конкретное упоминание о "каждом гражданине", в том что касается прав принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе<sup>19</sup>. Кроме того, Пакт не признает за иностранцами права проникать на территорию той или иной страны или оставаться на ней на постоянное жительство. Решение по этому вопросу остается за государствами. Пакт лишь гарантирует право свободы передвижения для тех лиц, которые находятся на территории государств на законных основаниях, однако всем гарантируется право покидать территорию страны.

40. Что касается экономических и социальных прав, то Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в пункте 3 статьи 2 предусматривает, что развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами. Ссылку на "надлежащий учет прав и свобод человека" следует толковать как направленную на то, чтобы исключить пользование этим правом на дискриминационной основе, и в силу этого она не может иметь диспропорционально отрицательных последствий для определенных национальных меньшинств. Кроме того, следует отметить, что среди развитых стран есть такие, которые не являются государствами - участниками Пакта, и что некоторые государства сделали оговорки или заявления при его ратификации, которые направлены на то, чтобы позволить им проводить разграничения в их подходе к экономическим правам своих граждан и иностранцев.

#### **D. Гражданство и осуществление прав меньшинств**

41. При толковании статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах Комитет по правам человека в замечании общего порядка № 15 заявил, что в тех случаях, когда иностранцы составляют меньшинство, по смыслу статьи 27 им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Более того, в своем замечании общего порядка № 23 по правам меньшинств Комитет сделал еще один шаг вперед в развитии этого принципа, заявив, что,

---

<sup>19</sup> Интересно отметить, что во Всеобщей декларации в статье 21, где говорится об участии в политической жизни, отсутствует ссылка на "граждан".

поскольку права меньшинств распространяются на меньшинства, которые существуют на территории данного государства, лица, подлежащие защите, не обязательно должны быть гражданами того же государства-участника; нет также смысла определять, какая степень постоянного пребывания подразумевается под словом "существуют". Эти лица могут не являться не только подданными или гражданами, но и постоянными резидентами данной страны. Так, трудящимся-мигрантам и даже приезжим, находящимся на территории государства-участника и принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в осуществлении этих прав. Эта позиция находит дальнейшее подтверждение в принципе, гласящем, что существование национальных, этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории данного государства, не зависит от решения этого государства, а должно устанавливаться на основе объективных критериев<sup>20</sup>. Поэтому и были отвергнуты различные предложения о включении критерия гражданства как необходимого элемента при определении меньшинств<sup>21</sup>.

42. По той же причине Европейский суд принял как приемлемые жалобы на нарушения Европейской конвенции, несмотря на тот факт, что лица, принадлежавшие к пострадавшим меньшинствам, не были гражданами соответствующих государств-участников<sup>22</sup>.

43. Дискуссия вышла за пределы рассмотрения гражданства как единственного определяющего критерия для доступа к определенным правам меньшинств; в рамках этого анализа актуальность приобрели другие элементы, такие как продолжительность постоянного проживания в конкретном государстве. В своем замечании к Декларации о правах меньшинств 1992 года Рабочая группа по меньшинствам, вновь подтверждая общий принцип, согласно которому само по себе гражданство не должно быть

---

<sup>20</sup> Замечание общего порядка № 23: Права меньшинств (статья 27), 8 апреля 1994 года, пункт 5.2.

<sup>21</sup> Например, в 1979 году Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств не поддержала предложенное специальным докладчиком Франческо Капоторти определение понятия "меньшинство" в силу того, что одним из элементов был критерий гражданства. Кроме того, есть опасность - и поведение государств Европы тому подтверждение, - что такое включение гражданства как одного из критериев определения государствами меньшинств может привести к узакониванию отказа меньшинствам, не являющимся гражданами, в пользовании правами меньшинств. См. Доклад по вопросу неграждан и правам меньшинств, соответственно, пункты 10 и 20-31.

<sup>22</sup> Европейская комиссия за демократию через законодательство, Доклад по вопросу неграждан и правам меньшинств, CDL-AD(2007)001, Венеция, 15-16 декабря 2006 года, пункт 18.

определяющим критерием в отказе некоторым лицам или группам в пользовании правами меньшинств, тем не менее высказала тезис о возможной актуальности других факторов. Те меньшинства, которые, например, компактно проживают на какой-либо части территории соответствующего государства, в отличие от некомпактно проживающих меньшинств, могут рассчитывать на осуществление прав, касающихся использования языка и наименования улиц и мест, а также в некоторых случаях - на автономию в определенных масштабах<sup>23</sup>.

## **V. ПОСЛЕДСТВИЯ ДИСКРИМИНАЦИОННОГО ОТКАЗА ПРЕДСТАВИТЕЛЯМ МЕНЬШИНСТВ В ГРАЖДАНСТВЕ ИЛИ ЛИШЕНИЯ ИХ ГРАЖДАНСТВА**

44. Несмотря на указанную выше правовую основу, государства по-прежнему практикуют дискриминационный отказ лицам в гражданстве или лишение их гражданства. Отказ меньшинствам в гражданстве или лишение их гражданства имеет серьезные последствия и отрицательно сказывается на условиях жизни затрагиваемых лиц и степени их интеграции в общество<sup>24</sup>. Практика государств показывает, что, когда речь заходит о практических аспектах пользования многими основополагающими правами, в том числе правами меньшинств, фактор гражданства по-прежнему имеет значение.

45. Некоторые государства специально оговаривают круг тех, кто могут пользоваться правами меньшинств, ограничивая его гражданами или меньшинствами, официально признанными государством. Те, кому отказано в гражданстве или кто лишен гражданства, сталкиваются с дополнительными проблемами при осуществлении права на защиту и поощрение их коллективной культурной самобытности, в том числе в плане признания языков меньшинств и пользования ими или свободы отправления религиозных культов меньшинств. Отказ в гражданстве, как правило, делает невозможным участие в политической жизни страны, лишая меньшинства права голоса и искажая картину политического представительства.

46. Увязывая гражданство с правами собственности, трудоустройством или доступом к услугам, государство оставляет доступ к богатству и ресурсам только за теми группами, которым оно благоволит, в ущерб тем, кого оно желает маргинализировать. Последние,

---

<sup>23</sup> Комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), пункт 10.

<sup>24</sup> См. тематическую дискуссию по вопросу неграждан и расовой дискриминации (CERD/C/SR.1624). См. заключительные замечания Комитета по правам человека - Эстония (CCPR/CO/77/EST), пункт 14.

будучи бедными и необразованными, лишены политического веса, не пользуются более гарантией защиты со стороны государства и легко могут стать жертвой дальнейшей дискриминации. Они нередко становятся объектом насильственных действий, произвольного изгнания или депортации. Само физическое существование меньшинства на территории государства может быть поставлено под угрозу массовым изгнанием по причине отсутствия статуса граждан.

47. Маргинализация и лишение прав больших групп меньшинств могут подрывать общественную безопасность и посеять зерна раздора и нищеты. В том случае если меньшинства проживают в приграничных районах и тем более если они считаются общинами, проживающими по обе стороны границы, то в этом случае намеренная изоляция конкретных групп населения может иметь серьезные последствия как для внутренней, так и для региональной безопасности.

48. От этого проигрывают не только отдельные лица, но и государства в целом. Помимо того, что такое положение имеет серьезные последствия в виде нестабильности и конфликтов, государство проигрывает и в плане снижения результативности экономики и сужения налоговой базы. Лица, относящиеся к меньшинствам, будучи лишены полного доступа к высшему образованию и возможностям занятия квалифицированным трудом, не могут в полную силу вносить вклад в развитие страны. В обстановке репрессий и под давлением программ по лишению гражданства государство рискует создать ситуацию, при которой ограничения на доступ к образованию и трудоустройству потворствуют "утечке умов" и бегству из страны. В крайних случаях это чревато серьезными отрицательными последствиями как для членов конкретных групп меньшинств, так и для общества в целом и стабильности государства в более широком понимании.

## **VI. ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В РЕГИОНАХ**

49. Во всех регионах имеется большое число примеров ограничительной практики в вопросах гражданства. В приводимом ниже разделе дается лишь краткая информация по ряду примеров по странам и общинам, которые стали предметом рассмотрения в ходе консультации экспертов. Эти примеры не претендуют ни на то, что они дают исчерпывающую картину положения дел, ни на то, что эти примеры являются наиболее вопиющими. Скорее следует считать, что приводимые ниже примеры отражают ряд отмечаемых в последнее время положительных тенденций. Однако и они - не более чем первые шаги в верном направлении.

## А. Африка

50. В Африке вопрос гражданства носит особенно сложный характер в силу того, что государственные границы в ней проводились колониальными державами, которых мало интересовали интересы народов, населяющих континент. Большинство африканских государств имеют многоэтнический и поликультурный характер. Как сказано ниже, в некоторых случаях этнические меньшинства никогда не считались гражданами, в то время как в других - они изначально признавались гражданами, а затем преднамеренно лишались этого статуса. В последние годы на фоне растущего подъема многопартийной демократии некоторые политические деятели сталкивались с искушением пойти на лишение гражданства конкретных лиц и целых групп меньшинств, дабы склонить в свою пользу чашу политических весов. В то же время растущее внимание к вопросам национальной безопасности означает, что у населения растет потребность в обладании документами, удостоверяющими их личность. В то же время кочевые и полукочевые народы нередко имеют связи с несколькими государствами, но они могут быть лишены возможности доказать наличие у них гражданства какого-либо из этих государств в силу того, что факт их рождения не был официально зарегистрирован, а им никогда не выдавались документы, удостоверяющие их личность.

51. В Кот-д'Ивуаре вопрос оспариваемого гражданства стал причиной гражданской войны, разразившейся в середине 1990-х годов, когда политические лидеры, по свидетельствам очевидцев, пошли на спекулятивное толкование нечетких положений о гражданстве, с тем чтобы фактически лишить гражданства большой пласт населения ивуарийцев и на этом основании изолировать политических кандидатов, одновременно внося поправки в избирательное законодательство и Конституцию для дисквалификации определенных лиц и лишения их возможности участвовать в политической гонке за выборные должности под предлогом несоответствия концепции "ивуарийства". Поводом для вооруженного конфликта в Кот-д'Ивуаре послужил факт наличия права на получение гражданства у примерно 3 млн. постоянно проживающих мигрантов, эксплуатация фактора этнической принадлежности для получения политических выгод и борьба за землю между "коренными" и "приезжими" общинами<sup>25</sup>. Определенный оптимизм вселяет заключенное в 2007 году мирное соглашение Уагадугу. Согласно этому соглашению правительство национального единства провело кампанию регистрации рождений постфактум и выдало свидетельства о рождении, которые могут использоваться для получения гражданства. Возвращение к эпохе мира и стабильности в большой мере будет зависеть от успешности этого процесса.

---

<sup>25</sup> Human Rights Watch, *2007 World Report*, Côte d'Ivoire, ("Защита прав человека", *Положение дел в мире за 2007 год*, Кот-д'Ивуар), стр. 103.

52. Среди многочисленных тянувшихся годами неурегулированных ситуаций в Африке следует назвать вопрос о неопределенном национальном статусе баньямуленге - этнического меньшинства, которое, как считается, относится к группе народностей тутси и компактно проживает в восточной части Демократической Республики Конго. В 1972 года президентским указом всем лицам руандийского или бурундийского происхождения, которые осели в стране до 1950 года, было представлено национальное гражданство. В 1981 году этот закон был заменен другим, в котором права на гражданство были поставлены в зависимость от факта постоянного проживания предков на территории страны в 1885 году, что практически лишило баньямуленге надежд на сохранение гражданства. В результате недавно проходившего процесса примирения в 2004 году был принят новый закон о гражданстве, который наравне с Конституцией 2005 года вновь признал за баньямуленге конголезское гражданство на основании их исторически подтвержденного постоянного проживания в стране. Для того чтобы эти поправки дали ожидаемый эффект, в том числе содействовали восстановлению стабильности в регионе, необходимо приложить все меры для их реализации на практике. В то же время следует указать на то, что представители меньшинства баньямуленге, по имеющимся свидетельствам, по-прежнему являются объектом дискриминации и этнической напряженности на этой почве.

53. Независимый эксперт также получил информацию относительно последователей культа бахайя в Египте, которым, согласно свидетельствам очевидцев, отказано в праве быть признанными как религиозное меньшинство, вследствие чего они испытывают трудности при получении удостоверений личности, необходимых для подтверждения гражданства. Не имея действующих удостоверений личности, бахайя, как сообщается, сталкиваются с трудностями при записи своих детей в школы, открытии банковских счетов, создании компаний и получении доступа к государственным службам, включая образование и трудоустройство. Лишение бахайя возможности официально идентифицировать свою личность само по себе нарушает их право на защиту идентичности как меньшинства и создает тем самым проблему, которая встречается и в других странах, где они являются религиозным меньшинством, в частности в Исламской Республике Иран. В январе 2008 года Административный трибунал Каира, если верить сообщениям, согласился с аргументацией, выдвинутой по двум делам относительно представителей бахайя, которые настаивали на восстановлении в полном объеме их прав как граждан, попросив разрешения оставлять незаполненной графу религиозной принадлежности в официальных документах. Правительству было настоятельно рекомендовано принять меры для выполнения этого постановления.

54. Согласно информации, представленной на консультативном совещании экспертов, члены нубийского меньшинства в Кении на основании их этнической принадлежности и презюмируемой идентификации с колониальной державой сталкиваются с тем, что им отказывают в праве на кенийское гражданство, несмотря на тот факт, что нубийцы более 100 лет проживают на территории Кении и лица нубийского происхождения отвечают критериям кенийского гражданства согласно Конституции. Они лишены права голосовать и быть избранными, претендовать на рабочие места и владеть землей. Нубийцам отказано в признании в качестве этнической группы, и их относят к категории "прочие кенийцы". Как следствие нубийцы испытывают дискриминацию при регистрации и выдаче удостоверений личности. Для получения последних, по свидетельствам очевидцев, от них требуют представления свидетельств о рождении их родителей или предков второго поколения, чего не требуют от членов других групп. Считается, что дискриминационное отношение к ним основано на бытующем представлении, что эта община якобы не принадлежит коренному населению Кении; правительство утверждает, что нубийцы, проживающие в стране, - это иностранцы, не отказавшиеся от своего суданского гражданства.

55. В 1989 году из-за напряженности, возникшей между скотоводами и земледельцами, правительство Мавритании лишило мавританского гражданства примерно 70 000 лиц, относящихся к меньшинству чернокожих мавританцев, и подвергло их массовым изгнаниям в Сенегал и Мали. Примерно 20 000 из них остаются в Сенегале, обитая в лагерях для беженцев. В последнее время наметились положительные сдвиги, после того как в 2007 году при поддержке и сотрудничестве Верховного комиссара ООН по делам беженцев правительство приступило к реализации процесса добровольного возвращения на родину ранее выдворенных лиц.

Согласно трехстороннему соглашению, подписанному между правительством Мавритании, правительством Сенегала и Верховным комиссаром, на Мавританию возложена обязанность обеспечить возвращенцам права наравне с другими гражданами Мавритании<sup>26</sup>

## **В. Азия**

56. В Азии имеется немало примеров того, когда меньшинства становились объектами лишения гражданства или отказа в гражданстве, как правило, по той причине, что их не признают принадлежащими к основной группе населения по причине их статуса

---

<sup>26</sup> *Пресс-релиз Верховного комиссара по делам беженцев на вебсайте [www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html](http://www.unhcr.org/news/NEWS/46d7f3042.html).*

меньшинства или потому, что их предки относительно недавно мигрировали на территорию страны. Как и в остальных регионах, в Азии такое положение зачастую является результатом принятия законодательства, которое направлено на изолирование конкретной группы населения, например путем предъявления к ним требований о представлении подтверждающей документации, необходимой для получения или подтверждения гражданства, которую они не в силах предъявить. Такая ситуация нередко усугубляется дискриминацией в отношении женщин в вопросах получения, изменения или сохранения гражданства или унаследования гражданства их детьми. Признавая негативные последствия безгражданства, ряд государств недавно приняли меры для предоставления гражданства национальным меньшинствам или его подтверждения.

57. Несмотря на тот факт, что бихарцы - говорящее на урду этническое меньшинство Бангладеш - имеют право на получение гражданства по Конституции и закону о гражданстве, примерно 300 000 бихарцев, согласно сообщениям, до недавнего времени были лишены гражданства в основном из-за подозрений в неблагонадежности и политической поддержке Пакистана. Более 30 лет этому меньшинству отказывалось в гражданстве, к тому же оно было объектом сегрегации от остального населения страны и сталкивалось с серьезной дискриминацией в плане возможностей для достижения приемлемого уровня жизни, доступа к образованию и рабочим местам. Положительное изменение наступило только тогда, когда правительство в сентябре 2007 года рекомендовало предоставить гражданство большинству обычно проживающих в Бангладеш бихарцев.

58. Участники консультативного совещания экспертов рассказали о том, как в 1985 году по закону о гражданстве Бутана примерно 100 000 этнических непальцев были лишены прав на гражданство, что стало одной из причин их насильственного выдворения из страны. По словам участников совещания, бутанцам непальского происхождения не дают вернуться к себе на родину, им отказано в праве на гражданство в своей собственной стране проживания, вследствие чего они фактически являются апатридами. Тем же, кто остался в Бутане, также отказано в гражданстве, вследствие чего они продолжают жить в состоянии неурегулированного правового статуса и опасаются аналогичного изгнания из страны.

59. Согласно информации, представленной на консультативном совещании экспертов, представители народности рохингья в Мьянме на основе их групповой идентичности лишены права на гражданство согласно Закону о гражданстве от 1982 года. Они страдают от ограничений на свободу передвижения и права на семейную жизнь, испытывают трудности при получении доступа к гражданским службам, являются объектом нарушения их права на здравоохранение и образование, принадлежащие им земли

конфискуются, а сами они подвергаются подневольному труду и произвольному налогообложению. В результате таких лишений многие представители народности рохингья покинули Мьянму и как беженцы, переместившись в соседние и другие страны.

60. В Непале этнические группы мадхези, далиты и джанджати являются объектом глубоко укоренившейся дискриминации, в силу чего им отказано в гражданстве, их лишают гражданства Непала и они не имеют удостоверений личности. Однако недавно правительство предоставило гражданство примерно 2,4 млн. лиц, ранее страдавших от безгражданства, в том числе примерно 1,2 млн. мадхези из района Тераи. Это стало возможным благодаря принятию в 2006 году нового Закона о гражданстве и последовавшему в начале 2007 года проведению в жизнь правительственной инициативы по созданию передвижных бригад, которые посетили 75 округов страны, включая их самые удаленные уголки, с целью выдачи гражданских паспортов. Остается принять меры к тому, чтобы лица, которые не были охвачены этим процессом, могли получить гражданские паспорта в рамках последующей регистрации граждан.

61. В Шри-Ланке "поместные" или "колониальные" тамилы, несмотря на то, что они в течение многих поколений проживают в стране, в силу исторических условий были лишены возможности получить шри-ланкийское гражданство в силу своего статуса наемных работников на плантациях и действующих в стране ограничительных законов о гражданстве. Под давлением общественного мнения в 2003 году были приняты поправки к законодательству, приведшие к немедленному наделению гражданством представителей этого меньшинства. Решающее значение для успеха этого начинания имели передвижные юридические консультации и информационно-пропагандистские кампании, проводившиеся при поддержке УВКБ и при прямом участии заинтересованного меньшинства. Этот процесс все же необходимо держать под контролем, поскольку, согласно полученным сообщениям, в последние годы выдача необходимых документов сбавила темпы; эта проблема, возможно, связана с нынешним напряженным положением в стране.

62. Согласно информации, представленной участниками консультативного совещания экспертов, на Ближнем Востоке отказ в гражданстве или лишение гражданства носит повсеместный и запутанный характер, и, если верить сообщениям, от этих явлений в основном, но не только, страдают палестинцы, курды и бахайя. Например, в Израиле Закон о гражданстве и въезде в Израиль (временный указ) от 31 мая 2003 года приостановил действие положений о возможности предоставления израильского гражданства и вида на жительство в Израиле, в том числе по линии воссоединения семей, жителям оккупированных палестинских территорий. По словам участников совещания, в результате принятия этого дискриминационного закона тысячи палестинских семей

вынуждены жить порознь, эмигрировать или незаконно находится на территории Израиля, постоянно подвергаясь опасности подвергнуться аресту и депортации<sup>27</sup>.

63. По словам участников совещания, в 1962 году была проведена чрезвычайная перепись населения с целью выявления, с одной стороны, курдов, имеющих право на проживание в Сирийской Арабской Республике, и, с другой стороны, курдов, незаконно проникших на ее территорию из Турции или Ирака после 1945 года. По итогам этой переписи населения тысячи курдов лишились сирийского гражданства. По словам очевидцев, перепись проводилась без достаточного уведомления и подробной информации относительно последствий неучастия. Тысячи лиц не имели возможности представить необходимую документацию, подтверждающую их постоянное проживание в стране до 1945 года. Из более чем полутора миллионов курдов, согласно имеющимся на сегодняшний день оценкам, число лиц, которым было отказано в гражданстве или которые были лишены гражданства, достигло 300 000 человек. Курды без гражданства, как сообщается, лишены полного доступа к своим правам, в том числе к праву на собственность, праву доступа к государственным службам и праву пользоваться курдским языком в системе образования. Несмотря на то, что правительство Сирийской Арабской Республики с 2004 года давало обещание предоставить им гражданство, независимый эксперт располагает информацией о том, что тысячи курдов по-прежнему зарегистрированы в стране как "аджанибы" или иностранцы.

64. Независимый эксперт также был проинформирован о положении *бедуинов* (происходят от арабского "бедун", что значит "без чего-либо"), еще одного меньшинства, которое особенно пострадало от поправок к законам о гражданстве вследствие изменений в составе государств Залива - получения независимости Кувейтом, Бахрейном и Катаром и образования Объединенных Арабских Эмиратов. Например, в Кувейте проживают примерно 130 000 бедуинов, которые были лишены прав на гражданство в середине 1980-х годов и с тех пор так и не смогли натурализоваться. По имеющимся сведениям, они живут в ужасающих условиях: им отказано в праве на трудоустройство, передвижение, образование, бесплатное медицинское обслуживание, регистрацию браков и, в большинстве случаев, иметь водительские права. Несмотря на то, что, согласно поступающим сообщениям, в Кувейте положение так и не улучшилось, другие государства стали принимать меры для урегулирования статуса бедуинов на своей территории. Так, в 2001 году Бахрейн натурализовал 2 090 бедуинов иранского происхождения, которые утратили связи с Исламской Республикой Иран. В 2006 году

---

<sup>27</sup> Доклад Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят вторая сессия, дополнение № 18 (A/62/18)*, пункт 213.

Объединенные Арабские Эмираты издали инструкции, допускающие натурализацию бедуинов; на первом этапе процедуру натурализации прошли 1 294 бедуина<sup>3</sup>.

### С. Европа

65. В Европе ряд возникших проблем в первую очередь связан с тем, как система гражданства и национальной принадлежности складывались по итогам правопреемства и восстановления государств, о чем свидетельствует опыт стран - правопреемников бывшего Советского Союза и Югославии. Как и в других регионах, в Европе меньшинства в первую очередь страдают от невозможности зарегистрировать факт рождения ребенка и от того, что государства не выдают документы, удостоверяющие личность, всем своим гражданам. В результате в некоторых государствах члены меньшинства рома и других этнических групп не имеют возможности пользоваться всем набором прав, предоставляемых гражданам.

66. В Латвии согласно Закону о гражданстве только лица, которые были гражданами страны до 17 июня 1940 года, и их потомки автоматически получили гражданство после приобретения страной независимости в 1991 году, в результате чего гражданства лишились меньшинства, такие как русскоговорящие этнические группы. Начатый в 1995 году процесс натурализации в какой-то мере ослабил остроту этой проблемы, однако, согласно имеющимся сведениям, в стране число неграждан по-прежнему составляет 400 000 человек (примерно 18% населения страны). В Эстонии в 1992 году был вновь введен в силу Закон о гражданстве 1938 года, что лишило одну треть населения, в том числе русскоговорящие этнические меньшинства, права на получение гражданства вновь образованного независимого государства. С середины 1990-х годов примерно 150 000 человек прошли натурализацию, которая еще далека от завершения (в настоящее время примерно 8% населения, согласно сообщениям, по-прежнему имеют статус апатридов). Согласно информации, озвученной в ходе консультативного совещания экспертов, многие из числа бывших граждан Советского Союза, которые до этого законно проживали на территории Российской Федерации, были лишены гражданства после вступления в силу в 2002 году федеральных законов о российском гражданстве и правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации.

67. В Словении тысячи постоянно проживающих представителей меньшинств, в том числе боснийцев, косовских этнических албанцев, македонцев, рома и сербов, согласно информации, представленной в ходе консультативного совещания экспертов, были лишены возможности получить гражданство на основании ограничительных законов о гражданстве, введенных в действие в 1991 году, причем меньшинствам из числа неэтнических словенцев был дан очень короткий срок для подачи ходатайств о

предоставлении гражданства. Общая правовая база значительно улучшилась с принятием в Словении в 1999 году Закона об урегулировании в Республике Словения статуса граждан других государств - правопреемников Социалистической Федеративной Республики Югославии, хотя некоторые меньшинства, включая рома, по-прежнему страдают от ограничений. Участники далее рассказали о том, как бывшая югославская Республика Македония проводила в жизнь крайне ограничительный Закон о гражданстве в период после получения независимости, что привело к появлению ряда категорий меньшинств, обделенных гражданством, в первую очередь этнических албанцев и рома. Широко разрекламированные поправки 2004 года так и не смогли снять лежащую в основе этих трудностей проблему, состоящую в том, что македонское руководство не признает наличия у ряда категорий лиц законных связей.

68. Несмотря на продолжающиеся проблемы, в регионе происходят заметные позитивные сдвиги, в основном благодаря деятельности ряда наднациональных европейских органов, таких, как Европейский союз, Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которые уже давно занимаются решением этих проблем в регионе.

#### **D. Латинская Америка и Карибский бассейн**

69. В Латинской Америке и Карибском бассейне большинство государств придерживаются либеральных традиций в предоставлении гражданства на основании принципа почвы. В силу этого в них должно быть мало лиц, которые не имели бы гражданства при рождении. Однако нехватка средств и инфраструктурные трудности привели к тому, что лишь у небольшой доли населения имеются документы, подтверждающие их гражданский статус. Для решения этой проблемы Организация американских государств (ОАГ) в настоящее время акцентирует свое внимание на реализации права на получение удостоверения личности, считая его одним из основных направлений программной деятельности и придавая центральное значение регистрации всех лиц при рождении как одной из целей решения проблем, связанных с отказом меньшинства в гражданстве. В настоящее время государства - члены ОАГ прилагают усилия к тому, чтобы к 2015 году добиться всеобщей бесплатной и своевременной регистрации актов рождения. Чили, Куба и Гайяна сообщили, что они почти достигли поставленной цели.

70. Заслуживающим внимания примером является Доминиканская Республика, где эти проблемы сохраняются. Гаитяне и доминиканцы гаитянского происхождения, рожденные на территории Доминиканской Республики, являются объектом неприкрытой расовой дискриминации, они чаще других подвергаются депортации и наталкиваются на

препятствия в доступе к экономическим и социальным благам. Большинство проживают с неурегулированным правовым статусом из-за того, что им отказано в доминиканском гражданстве. В центре недавно разгоревшегося скандала находится Закон о миграции № 285-04, который вступил в коллизию с принципом почвы при определении гражданства, принятым в Конституции страны, а также его ретроактивное и дискриминационное применение в отношении лиц гаитянского происхождения. Недавно введенная процедура выдачи розовых свидетельств о рождении и "книжек иностранца" на практике лишает гражданства детей гаитянского происхождения, рожденных на территории Доминиканской Республики. Надежда на изменение создавшегося положения появилась с принятием в 2005 году Межамериканским судом решения, гласящего, что Доминиканская Республика своей произвольной и дискриминационной практикой в вопросах гражданства нарушила международное гуманитарное право на гражданство. Однако правительство еще не полностью выполнило это постановление<sup>28</sup>.

## **VII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ, РЕГИОНАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

71. В Независимого эксперта вселяет оптимизм большая работа, проводимая в настоящее время соответствующими участниками этого процесса по всему миру, в том числе учреждениями Организации Объединенных Наций, региональными межправительственными организациями и многочисленными неправительственными организациями. Она приветствует преданность государств делу решения стоящих задач, свидетельством чему - большое число ответов, поступивших на вопросник о том, как государства решают вопросы гражданства.

72. УВКБ прилагает всесторонние усилия для выполнения на глобальном уровне своего мандата по решению проблем безгражданства в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы добиться прогресса в вопросах выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов<sup>29</sup>. Управление выразило готовность оказать поддержку деятельности Независимого эксперта, признав, что среди апатридов большой процент составляют меньшинства, которым отказано в гражданстве или которые лишены гражданства. Например, УВКБ ведет работу с правительством Вьетнама

---

<sup>28</sup> Относительно полной картины положения дел в Доминиканской Республике см. доклад о совместной поездке Независимого эксперта и Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в октябре 2007 года (A/HRC/7/23/Add.3).

<sup>29</sup> Заключение 106 Исполнительного комитета по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов.

по натурализации бывших камбоджийских беженцев, ныне имеющих статус апатридов. Кроме того, в ноябре 2007 года Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев выступили с совместным заявлением о стремлении найти окончательное решение проблемы безгражданства.

73. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) сотрудничает с партнерами в деле выполнения ключевых положений Конвенции о правах ребенка, связанных с вопросам безгражданства. В центре программ ЮНИСЕФ по защите детей от насилия, эксплуатации и надругательства находится принцип обязательной регистрации детей при рождении как путь к обеспечению того, чтобы все без исключения дети обладали, среди прочего, правосубъектностью и вытекающими из нее всеми прочими правами. Другие учреждения Организации Объединенных Наций, ведущие работу по вопросам гражданства, включают Фонд Организации Объединенных Наций по народонаселению, который, в частности, занимается демографическими переписями и выдачей документов на основе актов гражданского состояния. ПРООН сотрудничает с УВКБ в вопросах, связанных с социальной и экономической интеграцией лиц без гражданства, через реализацию программ сокращения масштабов нищеты и обеспечения верховенства закона, а также напрямую с Независимым экспертом в плане более полного учета вопросов меньшинств во всех ключевых направлениях работы.

74. В ходе состоявшегося в Женеве консультативного совещания экспертов Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств подчеркнул то центральное место, которое работа по решению вопросов гражданства в Европе, в частности в разрезе их последствий для групп меньшинств, занимает в реализации его мандата по предотвращению конфликтов. Признавая, что еще предстоит проделать немало работы, в частности по отказу от дискриминационной и изоляционистской политики в отношении меньшинства рома и других меньшинств, он подчеркнул заметные усилия и значительный успех своего управления в работе с государствами в направлении совершенствования законодательства о гражданстве в Европе и обеспечения более сбалансированной и успешной интеграции групп меньшинств в окружающие их социумы. Ведется также работа напрямую с затрагиваемыми группами меньшинств, включая русскоговорящие меньшинства Эстонии и Латвии и крымских татар.

75. До недавнего времени круг неправительственных организаций, занимающихся вопросам гражданства в рамках своей деятельности по решению проблем прав человека, был невелик. Однако по мере того, как проблемы в этой области стали возрастать и получать все более широкое признание, стало также расти число инициатив гражданского общества, направленных на участие в мероприятиях по мониторингу, представлению

докладов, пропаганде и судебному решению проблем, связанных с отказом в гражданстве или лишением гражданства. Такая тенденция просматривается в Азии, Африке, Европе, Латинской Америке и Ближнем Востоке. Международному сообществу доноров следует поощрять и поддерживать такие направления деятельности гражданского общества.

76. Среди многочисленных инициатив гражданского общества в 2007 году следует назвать "Права на гражданство в Африке", совместное начинание "Инициатива по созданию справедливого открытого общества", "Международную инициативу за права беженцев" и "Глобальное panaфриканское движение". Инициатива "Права на гражданство в Африке" позиционирует себя как кампания, направленная на то, чтобы положить конец безгражданству и произвольному отказу в гражданстве в странах Африки; в этом контексте в ее рамках ведется работа по мониторингу, расследованию, документированию, осуждению и, при необходимости, судебному обжалованию статуса апатрида и отказа в правах на гражданство в странах Африки. Заслуживает также упоминания проведение симпозиума по вопросу о региональной интеграции и гражданстве, который состоялся 31 августа 2007 года и был организован Руандийским центром стратегических исследований в Кигали. В Латинской Америке деятельность Движения женщин-доминиканок гаитянского происхождения в партнерстве с другими национальными и международными неправительственными организациями в защиту прав доминиканского меньшинства гаитянского происхождения в Доминиканской Республике, в частности в разрезе их права на гражданство, привела к принятию международной судебной практики по праву на гражданство и запрещению произвольной дискриминационной практики в этом вопросе<sup>13</sup>. Программа равноправия и гражданства, реализуемая "Инициативой по созданию справедливого открытого общества", предусматривает продолжение работы на глобальном уровне при непосредственном участии государств и затрагиваемых общин по вопросам, связанным с правами неграждан. Международная организация в защиту беженцев также заслуживает признания за проводимую ею работу по представлению докладов о положении лиц без гражданства по всему миру.

## **VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

77. **Независимый эксперт приветствует большую работу, проводимую в деле выявления и устранения причин и следствий дискриминационного отказа меньшинствам в гражданстве или лишения их гражданства, и положительные сдвиги в этом плане и рекомендует международному сообществу использовать настоящий доклад в качестве одного из инструментов дальнейшего движения вперед на этом пути. Уже выявлены примеры положительной практики, но лишь немногие из них полностью охватили и решили ситуации, с которыми члены сообществ**

меньшинств сталкиваются во всех регионах мира. Настало время интенсифицировать усилия всех надлежащих участников процесса и в первую очередь самих государств, на которых лежит основная ответственность за защиту прав и благополучия всех лиц, постоянно проживающих на их территории, независимо от того, являются ли они гражданами этого государства или нет. Независимый эксперт имеет честь выступить с изложенными ниже рекомендациями.

78. Право на гражданство - это основополагающее право человека и таковым должно признаваться всеми государствами.

79. В то время как государство обладает прерогативой принимать законы, определяющие процедуру получения гражданства, отказа от него или его утрату, ему необходимо при этом оставаться в рамках международного правозащитного права. В ситуациях, возникающих в связи с внесением конституционных поправок или изменений в национальное законодательство по вопросам предоставления гражданства, государствам не следует допускать ретроактивного лишения гражданства.

80. Государства не должны допускать произвольного отказа меньшинствам в гражданстве или лишения их гражданства на основании цвета кожи, семейного, национального или этнического происхождения, языка, расы или религии. Все процедуры по вопросам иммиграции и гражданства должны быть пронизаны гарантией элементарной справедливости, включая право на обжалование.

81. За небольшим исключением, государствам необходимо рассматривать гражданство как одно из условий осуществления прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам.

82. Государствам настоятельно рекомендуется ратифицировать все соответствующие международные конвенции, включая Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о сокращении безгражданства, или присоединиться к ним для обеспечения того, чтобы национальное законодательство соответствовало таким стандартам и полностью отвечало взятым на себя международным обязательствам.

83. Верховному комиссару ООН по делам беженцев и его Управлению следует провести исследование для более досконального выявления масштабов проблем безгражданства, с которыми во всем мире сталкиваются меньшинства. Это должно,

по возможности, включать сбор и анализ статистических данных, дезагрегированных по признаку пола, этнического происхождения, языка и религии.

84. Государства обязаны регистрировать всех детей и выдавать свидетельства о рождении сразу после рождения без какой бы то ни было дискриминации. В тех случаях, когда свидетельства о регистрации факта рождения не дают права на гражданство, государствам следует предусмотреть процедуры для определения гражданства независимым органом вскоре после рождения ребенка.

85. Государства должны предоставлять гражданство детям, рожденным на их территории, если в ином случае ребенок был бы апатридом. При этом иммиграционный статус родителей не должен иметь никакого значения.

86. Государствам настоятельно рекомендуется допускать двойное или множественное гражданство.

87. Государствам рекомендуется облегчать процедуру получения гражданства через натурализацию или постоянное проживание для лиц, которые на законных основаниях постоянно проживают в стране в течение периода, соизмеримого с необходимостью установления ими социальных, экономических и общинных связей с государством. Рекомендуется, чтобы этот период не превышал 10 лет.

88. Государствам рекомендуется выдвигать разумные требования для предоставления гражданства, которые не возлагают чрезмерного бремени на ходатайствующих о гражданстве лиц.

89. Государствам следует облегчить полный доступ к удостоверяющим личность документам без какой бы то ни было дискриминации. В случае необходимости определения подложного характера оправдательной документации бремя доказывания подложного характера документов должно лежать на государстве и определение такого характера должно быть предметом судебного разбирательства и обжалования. При регистрации следует учитывать конкретные обстоятельства, в которых находятся лица, принадлежащие к меньшинствам, в том числе отсутствие документов, подтверждающих регистрацию рождения на момент прибытия их предков на территорию данного государства. Сборы за регистрацию должны быть минимальными, и бюро регистрации актов гражданского состояния должны быть физически доступны для всех. Регистрационные формуляры должны быть составлены на всех государственных языках и языках крупных этнических меньшинств.

90. **Государствам следует проводить информационно-пропагандистские кампании о праве на гражданство и необходимых процедурах для признания такого права на языке и в той форме, которые доступны для всех. Следует добиваться того, чтобы группы меньшинств напрямую участвовали и были представлены в соответствующих административных структурах. Передвижные кампании нередко являются хорошим инструментом для решения существующих проблем в связи с отсутствием документов и для охвата сельских районов.**

-----