

**Совет по правам человека**

Тридцать пятая сессия

6–23 июня 2017 года

Пункт 3 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 Мутумы Рутее, подготовленный им в соответствии с резолюцией 34/35 Совета по правам человека. В этом докладе Специальный докладчик подводит итоги мероприятий, проведенных в течение рассматриваемого периода, и профильной работы в рамках мандата, проделанной с момента его учреждения, в частности работы действующего мандатария, поскольку это будет его последний доклад Совету.

Специальный докладчик анализирует проблемы в области борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в контексте контртеррористической деятельности, с которыми столкнулся ряд стран. Он рассматривает вопрос о том, как преступления на почве ненависти и ксенофобии, жертвами которых становятся мигранты, и меры безопасности, принимаемые правительствами некоторых стран в контексте борьбы с терроризмом, могут способствовать разжиганию расизма, ксенофобии и дискриминации в отношении определенных лиц или групп по причине их этнического происхождения, религии или миграционного статуса. Он также исследует ключевые меры, принимаемые на национальном, региональном и международном уровнях в правовой и политической сферах в целях борьбы с расизмом, ксенофобией и другими формами дискриминации в контексте борьбы с терроризмом, и приводит примеры передовой практики, направленной на искоренение расизма, ксенофобии и дискриминации в контексте борьбы с терроризмом.



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

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Деятельность Специального докладчика .....	3
A. Посещения стран.....	3
B. Другая деятельность .....	3
III. Профильная работа мандатария, в частности за последние шесть лет .....	4
A. Глобальное понимание ксенофобии.....	4
B. Расизм в Интернете и социальных сетях .....	7
C. Меры по предупреждению расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости .....	8
D. Роль образования в деле предупреждения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости .....	9
E. Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость в сфере спорта .....	10
F. Важность сбора данных и статистики .....	12
IV. Трудности в области борьбы с расизмом и ксенофобией в контексте противодействия терроризму .....	13
A. Усиление политического экстремизма и увеличение числа расистских и ксенофобных преступлений и случаев насилия на почве ненависти .....	13
B. Ксенофобия и расизм в политике контроля за иммиграцией и охраны границ .....	16
C. Воздействие чрезмерно широкого антитеррористического законодательства на реализацию прав человека представителями расовых меньшинств и лицами, принимаемыми за чужаков .....	17
D. Наблюдение за расовыми меньшинствами и группами лиц, воспринимаемых как чужаков .....	18
E. Международные, региональные и национальные нормы, запрещающие расизм и ксенофобию, особенно в контексте борьбы с терроризмом .....	19
F. Передовая практика.....	21
V. Заключение .....	22

## I. Введение

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 34/35 Совета по правам человека. В первой части Специальный докладчик подводит итоги мероприятий, проведенных в течение рассматриваемого периода, и профильной работы в рамках мандата, проделанной в течение более 20 лет с момента его учреждения, в частности работы действующего мандатария, поскольку это будет его последний доклад Совету. Специальный докладчик подчеркивает важность освещенных вопросов и их значение для усилий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и другими формами связанной с ними нетерпимости.

2. Во второй части доклада Специальный докладчик в общих чертах анализирует проблемы, связанные с борьбой с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в контексте развернутой сегодня контртеррористической деятельности. Он рассматривает вопрос о том, как ненавистническая риторика и меры, принимаемые правительствами некоторых стран в рамках борьбы с терроризмом, могут приводить к разжиганию расизма, ксенофобии и дискриминации в отношении определенных лиц или групп по причине их этнического происхождения, религии или миграционного статуса. Специальный докладчик также исследует основные меры, принимаемые на национальном, региональном и международном уровнях в правовой и политической сферах в целях искоренения расизма, ксенофобии и других форм дискриминации в контексте борьбы с терроризмом, сопровождая свой анализ рядом примеров соответствующей передовой практики.

## II. Деятельность Специального докладчика

### A. Посещения стран

3. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительство Марокко за согласие на посещение этой страны. Он надеется, что его запросы о посещении, неоднократно направлявшиеся Индии, Таиланду, Южной Африке и Японии, а также запросы о посещении Алжира, Ботсваны, Непала, Польши, Словакии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Судана и Туниса, будут удовлетворены. Специальный докладчик настоятельно призывает те государства, которые еще не сделали этого, откликнуться на его просьбу о посещении.

4. Специальный докладчик посетил Аргентину 16–23 мая 2016 года (см. A/HRC/35/41/Add.1), Австралию – 28 ноября – 5 декабря 2016 года (см. A/HRC/41/Add.2) и Фиджи – 7–12 декабря 2016 года (см. A/HRC/35/41/Add.3). Он выражает свою признательность правительствам этих стран за сотрудничество в ходе подготовки и проведения посещений.

### B. Другая деятельность

5. Специальный докладчик принял участие в тематическом обсуждении высокого уровня по правам человека, организованном Председателем Генеральной Ассамблеи 12 и 13 июля 2016 года в Нью-Йорке. 19 сентября 2016 года он выступил на «круглом столе» по теме «Глобальный договор о безопасной, законной и упорядоченной миграции: на пути к осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и обеспечению полного уважения прав человека мигрантов», состоявшемся в рамках заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, которое было организовано Генеральной Ассамблеей в ходе ее семьдесят первой сессии.

6. Специальный докладчик принял участие 17 марта 2017 года в тематической дискуссии по проблеме расового профилирования и разжигания ненависти, в том числе в контексте миграции, состоявшейся в Женеве в рамках тридцать четвертой сессии Совета по правам человека. 21 марта 2017 года он выступил с докладом на торжественном пленарном заседании Генеральной Ассамблеи в Нью-Йорке, которое было приурочено к Международному дню борьбы за ликвидацию расовой дискриминации и посвящено ситуации с расовой дискриминацией во всем мире.

### **III. Профильная работа мандатария, в частности за последние шесть лет**

7. В соответствии с мандатом, учрежденным в 1993 году<sup>1</sup>, работа Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости охватывает широкий спектр тем – от предупреждения расизма и расовой дискриминации, явления ксенофобии, расизма и дискриминации в спорте до проявлений расизма, ксенофобии и дискриминации в Интернете. В данном разделе ставится задача подвести итоги проделанной работы в этом направлении, в том числе работы предыдущих мандатариев, поскольку отдельные изучавшиеся ими темы по-прежнему актуальны и требуют внимания.

#### **A. Глобальное понимание ксенофобии**

8. В своем докладе Совету по правам человека за 2016 год Специальный докладчик рассматривает явление ксенофобии, его понятийное содержание, тенденции и проявления (A/HRC/32/50). Этот доклад особенно актуален с учетом современных моделей миграции, поскольку сегодня почти 244 млн. человек проживают за пределами страны своего гражданства, что на 41% больше по сравнению с 2000 годом<sup>2</sup>. Термин «ксенофобия» означает «поведение, определяемое восприятием другого человека как чужака или представителя другой общины или страны»<sup>3</sup>. У расизма и ксенофобии много общих особенностей, однако последняя также включает в себя «взгляды, предрассудки и поведение, которые отвергают, исключают и зачастую очерняют людей на основании их восприятия как изгоев или чужаков по отношению к общине, обществу или нации»<sup>4</sup>. Мандатарии уже провели и продолжают вести большую работу по определению различий между расизмом и ксенофобией и формированию понимания первопричин ксенофобии в целях наиболее эффективного предупреждения и скорейшего искоренения этого явления.

9. Ксенофобии уделялось большое внимание в ряде докладов мандатариев специальных процедур Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. В докладах, представленных Генеральной Ассамблее в 1994 и 1995 годах (A/49/677 и A/50/476 соответственно), мандатарий осветил проблему ксенофобии и дискриминации по отношению к трудящимся-мигрантам и иммигрантам. В докладе за 1996 год (A/51/301) он рассмотрел этот вопрос через призму глобального миграционного кризиса, когда иммигрантов сделали козлами отпущения за экономический кризис. В докладе за 2004 год (A/59/329) мандатарий сосредоточил свое внимание на росте изоляционистских настроений во всем мире и усилении ксенофобной риторики в политическом дискурсе. В 2006 году в докладах Генеральной Ассамблее (A/60/283) и Комитету по правам человека (E/CN.4/2006/16) основное внимание было уделено проблеме расизма в контексте борьбы с терроризмом и отдельно указывалось, что национальные страте-

<sup>1</sup> См. резолюцию 1993/20 Комиссии по правам человека.

<sup>2</sup> См. <http://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>.

<sup>3</sup> См. [www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/](http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/).

<sup>4</sup> Ibid.

гии ограничивают экономические и социальные права общин, сталкивающихся с проявлениями ксенофобии.

10. В своем последнем докладе Совету по правам человека, который был представлен в 2016 году (A/HRC/32/50), Специальный докладчик исследовал явление ксенофобии и современные формы расизма и расовой дискриминации в отношении уязвимых групп, таких как мигранты, беженцы, просители убежища и лица, относящиеся к меньшинствам и коренным народам. Кроме того, он рассмотрел тему активизации деятельности политических партий и движений с ксенофобными платформами, а также коснулся нормативных и директивных документов, восхваляющих историческую несправедливость и служащих питательной средой для современных форм расизма.

11. Ксенофобия проявляется во многих формах, которые можно характеризовать в зависимости от степени тяжести, масштабов и форм выражения. Ксенофобия в самой острой форме может приводить к изгнанию или ликвидации целых групп населения. На другом конце спектра ее проявления могут варьировать от травли до оскорблений в легкой форме. Между этими полюсами существует большое число проявлений ксенофобии, включая политически мотивированное обвинение определенных социальных групп в бедах страны, создание для них административных барьеров, ввод ограничительных избирательных и миграционных правил, преследование бандитскими группами определенных групп населения, притеснение со стороны полиции, профилирование и формирование стереотипов в средствах массовой информации<sup>5</sup>.

12. Специальный докладчик отметил, что к формированию ксенофобных взглядов и практики приводят различные причины. Некоторые исследователи усматривают корни дискриминации и предвзятости в человеческой психологии, утверждая, что люди по природе своей неизбежно боятся тех, кого они считают отличными от себя. Невежество, отсутствие знаний о мигрантах и/или иностранцах или социализации как таковой могут также приводить к формированию ксенофобных убеждений. В других исследованиях приводится предположение, что в условиях экономической, политической или социальной нестабильности люди нередко сталкиваются с «нехваткой принадлежности», что выражается в стремлении проводить границы в качестве средства достижения индивидуальной или коллективной безопасности<sup>6</sup>.

13. Хотя ксенофобия во всех странах мира негативно сказывается на группах населения и отдельных лицах, воспринимаемых в качестве чужаков, необходимо лучше понимать существующие между регионами мира различия с точки зрения форм проявления ксенофобии. В своей работе Специальный докладчик стремится сформировать более объективное понимание этих различий путем анализа проявлений ксенофобии в конкретных регионах.

14. Специальный докладчик отметил важность обеспечения того, чтобы и деятельность в рамках его мандата, и деятельность других соответствующих механизмов Организации Объединенных Наций и государств по-прежнему была направлена на борьбу с проявлениями ксенофобии на глобальном уровне, поскольку, по всей видимости, эта проблема сохранится. Так, ключевое значение для предотвращения расширения масштабов дискриминации и насилия на почве ксенофобии и обеспечения жертвам необходимой поддержки имеет принятие государствами правовых, политических и программных мер на национальном уровне. Специальный докладчик указал на сохраняющуюся важность глобальных мер профилактики и обеспечения ответственности и с удовлетворением отметил проведение Генеральным секретарем глобальной кампании по борьбе с ксенофобией. Кроме того, по его мнению, проблема ксенофобии должна и далее оставаться на повестке дня текущих дискуссий и переговоров по глобальному договору о безопасной, законной и упорядоченной миграции.

<sup>5</sup> См. A/HRC/32/50, пункт 38.

<sup>6</sup> Там же, пункт 40.

### Расовое профилирование в деятельности правоохранительных органов

15. Свой доклад Совету по правам человека за 2015 год Специальный докладчик посвятил анализу явления расового профилирования в работе правоохранительных органов (A/HRC/29/46). Он исследовал скрытые предубеждения и то, каким образом они влияют на периодичность проверок и привлечения к уголовной ответственности. Под расовым и этническим профилированием обычно понимается использование сотрудниками правоохранительных органов, сил безопасности и пограничного контроля расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности в качестве основания для проведения в отношении соответствующих лиц тщательных досмотров, проверок личности и следственных действий для определения того, принимает ли то или иное лицо участие в уголовно-наказуемой деятельности. Эту методику нередко начинают использовать для целей обеспечения национальной безопасности и как средство иммиграционной политикой, однако различные исследования показали, что она неэффективна.

16. В этом докладе Специальный докладчик описал различные формы расового и этнического профилирования, которые получают все большее распространение. Задержаниям и обыскам гораздо чаще других подвергаются представители уязвимых групп населения. Кроме того, в некоторых случаях дорожная полиция чаще останавливает транспортные средства, за рулем которых находятся представители отдельных меньшинств. Профилирование также наблюдается в тех случаях, когда должностные лица проводят проверки документов под предлогом борьбы с нелегальной иммиграцией. Еще одним проявлением профилирования является возросшее применение силы в отношении групп меньшинств со стороны сотрудников правоохранительных органов. В контексте иммиграции расовое и этническое профилирование по-прежнему применяется на пунктах въезда в государства, когда таможенные и пограничные службы вынуждают определенных лиц или группы лиц проходить дополнительные проверки и отвечать на перечень вопросов. Кроме того, расовое или этническое профилирование может быть обусловлено мерами безопасности и наблюдения, осуществляемыми в рамках борьбы с терроризмом. Профилирование в миграционном контексте может также ограничивать возможности людей совершать поездки, как, например, в тех случаях, когда государства отказывают представителям этнических групп в выдаче свидетельств о рождении и удостоверений личности. Профилирование также широко распространено в системе уголовного правосудия, где часто существует взаимосвязь между принадлежностью обвиняемых к тому или иному меньшинству и вынесением в их отношении более суровых приговоров.

17. Специальный докладчик обратил особое внимание на меры, принимаемые на международном, региональном и национальном уровнях в целях пресечения и запрещения расового и этнического профилирования. Он также проанализировал эффективность принимаемых мер по искоренению дискриминации и привел примеры передовой практики. Специальный докладчик отметил, что одной профессиональной подготовки недостаточно, однако она может быть эффективна в сочетании с другими мерами. Он также указал, что предупреждению профилирования может способствовать обеспечение многообразия в рядах правоохранительных органов.

18. Специальный докладчик уделил особое внимание вопросу о профилировании не только потому, что оно по-прежнему широко распространено, но и потому, что сотрудники правоохранительных органов являются непосредственными представителями государства, напрямую взаимодействующими с населением. Ведь для рядовых граждан власть государства предстает именно в лице сотрудников правоохранительных органов и в форме принимаемых ими мер по обеспечению правопорядка. Расовая дискриминация в правоохранительной деятельности свидетельствует о маргинальном положении групп, подвергающихся дискриминации, и дает им сигнал о том, что, вероятно, в других своих контактах с государством они также подвергнутся расовой дискриминации. Поэто-

му неудивительно, что Специальный докладчик не раз отмечал в своих тематических исследованиях и в ходе посещений стран, что регулярно профилированию подвергаются, как правило, лица, принадлежащие к расовым, этническим и национальным группам, традиционно испытывавшим на себе дискриминацию и по-прежнему сталкивающимся с дискриминацией по признаку расовой принадлежности.

## **В. Расизм в Интернете и социальных сетях**

19. В своем докладе Совету по правам человека за 2014 год Специальный докладчик проанализировал вопрос о том, каким образом новые информационные технологии, такие как Интернет и социальные сети, используются для распространения расистских идей, ненавистнических высказываний и для подстрекательства к расовой ненависти и насилию (A/HRC/26/49). По мере развития технологий все более многочисленными и изощренными становятся экстремистские ненавистнические сайты, а экстремистские группы нашли в Интернете весьма удобный инструмент привлечения в свои ряды новых членов. В своем докладе Специальный докладчик выразил обеспокоенность в связи со случаями насилия и преступлений в отношении меньшинств на почве расизма, отсутствием необходимых данных и использованием Интернета и социальных сетей экстремистскими группами и движениями для распространения информации и вербовки новых членов. Тем не менее по-прежнему сохраняются правовые, нормативные, технические и другие препятствия практического характера в деле борьбы против расизма и подстрекательства к расовой ненависти и насилию в Интернете, что вызвано отсутствием ясности в юридической терминологии, различиями в законодательстве стран и трансграничным характером Интернета.

20. Мандатарии следят за развитием ситуации в этой области, а внимание этому вопросу в докладах Генеральной Ассамблеи и Совету по правам человека уделяется с 1998 года. В одном из первых докладов, в которых этот вопрос был затронут, – докладе, представленном Генеральной Ассамблее в 1998 году (A/53/269), – было сказано, что веб-сайтов, пропагандирующих расизм, насчитывается более 200. В последние десять лет число веб-сайтов росло в геометрической прогрессии. В докладе за 1999 год (A/54/347) этот вопрос был рассмотрен более детально, в частности приводились соответствующие исследования и публикации, примеры принимаемых правительствами мер и рекомендации. В 2000 году мандатарий вновь поднял этот вопрос, констатируя, что сайты, пропагандирующие расизм, стали исчисляться тысячами, и объяснив это, в частности, отсутствием международного регулирования (A/55/304). В докладах Генеральной Ассамблеи за 2002, 2003 и 2004 годы (A/57/204, A/58/313 и A/59/329 соответственно) мандатарий сообщил о новых мерах, принятых правительствами и другими органами в целях расширения международного сотрудничества по этому вопросу, включая принятый в 2003 году Дополнительный протокол Совета Европы к Конвенции о киберпреступности, касающийся уголовной ответственности за акты расистского и ксенофобского характера, совершаемые через компьютерные системы. В докладе, представленном в 2004 году, мандатарий констатировал продолжающийся спор относительно наиболее подходящей стратегии предотвращения распространения расистских высказываний через Интернет. В своем докладе Совету по правам человека за 2014 год (A/HRC/26/49 и Corr.1) действующий Специальный докладчик проанализировал развитие ситуации с момента публикации указанных выше докладов.

21. В том докладе он также сообщил об эффективности мер, принимаемых правительствами для пресечения использования Интернета в таких целях, и о последствиях этих мер для других прав человека, в частности права на свободу выражения мнений. Он уделил особое внимание существующей в этой области передовой практике как на международном и региональном, так и на национальном уровнях, а также инициативам гражданского общества и частного сек-

тора. Он также отметил другие усилия, которые могут давать повод для беспокойства, поскольку предполагают частное регулирование выражения мнений.

22. Специальный докладчик выразил озабоченность по поводу наделения не подотчетных никому лиц полномочием принимать решения о том, какие материалы «носят расистский характер», «незаконны» или «разжигают ненависть». Он отметил, что поставщики интернет-услуг и социальные сети не должны принимать решения относительно материалов, генерируемых пользователями, и иметь полномочия самостоятельно устранять или фильтровать публикуемые материалы.

23. Специальный докладчик особо отметил инициативы гражданского общества, служащие дополнением принимаемым правительствами на международном, региональном и национальном уровнях мерам по борьбе с распространением расизма и ксенофобии в Интернете. Эти инициативы варьируют от платформ для обмена знаниями до создания бюро по приему жалоб на дискриминацию в Интернете и организации специализированного мониторинга и системы информирования об экстремистских группах и их деятельности.

24. Специальный докладчик отметил, что Интернет и социальные сети будут и далее использоваться экстремистскими и расистскими группами для пропаганды дискриминации и насилия на расовой почве, в связи с чем этому вопросу будет уделяться неизменное внимание в рамках его мандата. Вместе с тем необходимы дополнительные исследования по вопросу о том, как можно более эффективно использовать Интернет для предупреждения и пресечения подстрекательства к расовой дискриминации и насилию.

### **С. Меры по предупреждению расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости**

25. В своем докладе Совету по правам человека за 2012 год (A/HRC/20/33) Специальный докладчик сосредоточил внимание на вопросах предупреждения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в соответствии с положениями Дурбанской декларации и Программы действий<sup>7</sup>. Он отметил, что если для наказания проявлений расизма и расовой дискриминации существует тщательно проработанная нормативно-правовая база, то для предупреждения таких проявлений правовой базы фактически нет, что сводит к минимуму эффективность карательных мер.

26. Специальный докладчик указал пять возможных превентивных мер и стратегий, направленных на обеспечение участия групп, подвергающихся дискриминации и маргинализации в общественной и политической жизни, на поощрение равенства возможностей в социальной и экономической областях, искоренение нищеты, включение гендерной тематики во все директивные документы, повышение роли образования и реализацию специальных мер. По его мнению, замалчивание проблем бедной части населения и маргинализированных этнических групп усугубляет их уязвимость, а также усиливает предрасудки и дискриминацию в их отношении. Расширение участия позволит взглянуть на проблему по-новому и приведет к расширению взаимодействия. Он особо отметил корреляцию между социально-экономическим неравенством и расовой дискриминацией: неравное распределение ресурсов и инфраструктуры усугубляет социальную изоляцию меньшинств и препятствует осуществлению ими своих экономических и социальных прав. Расизм и расовая дискриминация по-иному проявляются в отношении женщин и девочек, в частности в форме сексуального насилия в условиях конфликтов, принудительной стерилизации и отказа в доступе к средствам правовой защиты и механизмам подачи жалоб. Он подчеркнул, что образование может способствовать формированию новых ценностей и взглядов, и призвал государства создавать инклюзивные си-

<sup>7</sup> См. [www.un.org/WCAR/durban.pdf](http://www.un.org/WCAR/durban.pdf).

стемы школьного образования, отражающие этническое и культурное многообразие общества, обеспечить подготовку учителей по вопросам расизма и расовой дискриминации, предписывать использовать беспристрастные учебники и способствовать преподаванию предметов, посвященных истории меньшинств и их позитивному вкладу в развитие общества. Наконец, он отметил, что специальные меры могут быть направлены как на предупреждение дискриминации, так и на исправление существующего положения.

27. Проблема предупреждения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости является многоаспектной, и любая действенная превентивная повестка дня должна предполагать широкий круг участников. Основное бремя ответственности лежит на государстве, но оно нуждается в поддержке со стороны политических партий, гражданского общества, национальных правозащитных учреждений, средств массовой информации и частных лиц. В таких областях, как образование, укрепление потенциала и профессиональная подготовка, повышение осведомленности, научные исследования и мониторинг, важная роль должна отводиться негосударственным субъектам. Специальный докладчик отметил и другие инструменты предупреждения расизма и расовой дискриминации, включая новые информационные технологии, такие как Интернет (хотя взаимосвязь между бедностью и расизмом означает, что представители меньшинств могут иметь более ограниченный доступ к Интернету, в связи с чем государствам следует принять меры по обеспечению широкого доступа к нему, увеличивая шансы конструктивного взаимодействия и расширения участия) и спорт, который может быть активно задействован в рамках усилий по поощрению терпимости и взаимопонимания между представителями различных рас и культур.

28. Специальный докладчик подчеркнул роль образования в области прав человека и уважения и поощрения культурного разнообразия как средства предупреждения и искоренения расизма и расовой дискриминации и необходимость устранения институционального расизма и расовой дискриминации в целях расширения культурного разнообразия, содействия конструктивному взаимодействию и привлечения внимания к позитивному вкладу меньшинств в развитие общества. Он рекомендовал политическим партиям и средствам массовой информации вместо риторики, мотивированной расовой ненавистью, ксенофобией и нетерпимостью, излагать свою позицию и освещать новости в надлежащем контексте и содействовать мирному сосуществованию и примирению.

29. Специальный докладчик подчеркнул важность превентивной составляющей борьбы против расизма, расовой дискриминации и ксенофобии. Превентивные меры имеют важное значение, поскольку позволяют оказать поддержку лицам до того, как они станут жертвами дискриминации. Предупреждение расизма, расовой дискриминации и ксенофобии носит упреждающий характер, так как требует прогнозирования нарушений и искоренения их первопричин. По мнению Специального докладчика, превентивным мерам не уделяется должного внимания, однако ряду стран удалось достичь ощутимого прогресса в этом вопросе.

#### **D. Роль образования в деле предупреждения расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости**

30. В своем докладе Совету по правам человека за 2013 год (A/HRC/23/56) Специальный докладчик уделил особое внимание роли и месту образования в борьбе с глубоко укоренившейся дискриминацией и наследием исторической несправедливости и в создании условий, которые позволили бы как отдельным лицам, так и целым группам населения вырваться из нищеты.

31. Специальный докладчик выделил три взаимосвязанных аспекта, которые необходимо учитывать при принятии мер по обеспечению доступа к образованию: недискриминация и физическая и экономическая доступность. Запреще-

ние расовой дискриминации не исключает применения временных специальных мер в целях обеспечения равенства. Задача обеспечения физической доступности может потребовать организации дистанционного обучения, оказания государством поддержки в обеспечении доступа к различным средствам обучения, расширения доступа к новым технологиям, создания мобильных школ и изменения образовательных циклов с учетом культурных особенностей учащихся. Экономическая доступность предполагает образование, приемлемое по ценам для всех, и предупреждение дискриминации посредством скрытых расходов.

32. Специальный докладчик рекомендовал государствам в качестве меры по поощрению толерантности и взаимного уважения включить в свои общеобразовательные программы надлежащую и сбалансированную информацию о вкладе меньшинств, мигрантов и других групп населения в развитие страны. Содержание учебной программы должно также предполагать поощрение разнообразия, а не расового и этнического превосходства, и правдивое отражение жестокостей, совершенных в отношении дискриминируемых групп. Учителя должны на регулярной основе заниматься на курсах подготовки по вопросам поощрения соблюдения прав человека и борьбы с расизмом.

33. Специальный докладчик рассмотрел различные факторы, влияющие на осуществление в полном объеме права на образование без какой-либо дискриминации. Насилие на расовой почве в школах может приводить к формированию в них враждебной обстановки, поэтому школы должны уделять большее внимание повышению осведомленности о терпимости, недискриминации и ценностях многокультурного общества. Образование порой используется в качестве инструмента для закрепления этнических или расовых стереотипов. Обеспечение доступа к образованию в условиях вооруженных конфликтов представляет собой одну из серьезных проблем, при этом во время таких конфликтов меньшинства часто оказываются затронутыми в наибольшей степени. Острый экономический кризис во многих странах привел к резкому сокращению средств, выделяемых на образование. Государства должны оценивать потенциальные последствия бюджетных сокращений и препятствовать их непропорционально более негативному воздействию на меньшинства.

34. Специальный докладчик обратил особое внимание на ситуации, в которых оказываются различные группы населения. Мигранты, беженцы и просители убежища подвергаются множественной дискриминации, в том числе в связи с осуществлением права на образование. В частности, дети-мигранты, не имеющие документов, регулярно подвергаются высокому риску эксплуатации, сталкиваются с различными правовыми барьерами и экономическими трудностями.

35. Посещения стран позволили Специальному докладчику привлечь внимание к важной роли образования и его значению для осуществления других прав. Специальный докладчик отметил, что никакого значительного прогресса в предотвращении расизма и расовой дискриминации не будет достигнуто, если подвергающиеся дискриминации группы будут и далее отставать и деградировать в плане образования.

## **Е. Расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость в сфере спорта**

36. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2014 год (A/69/340) Специальный докладчик сосредоточил свое внимание на проблеме расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в спорте в ответ на содержащийся в резолюции 58/160 Генеральной Ассамблеи призыв уделять особое внимание участвующим случаям проявления расизма на различных спортивных мероприятиях.

37. Спорт способен развеять миф о расовом превосходстве, однако современный спорт по-прежнему страдает от инцидентов и проявлений насилия ра-

систского характера, расовых оскорблений и расовой нетерпимости на поле и на трибунах, а также за их пределами.

38. Расизм в спорте проявляется в различных формах, включая демонстрацию расистских плакатов и флагов, расистские оскорбления и нападения со стороны болельщиков, регулярное скандирование расистских лозунгов, расистские замечания должностных лиц и руководителей клубов во время спортивных мероприятий и неравный доступ к участию в спортивных мероприятиях, ущемляющий права этнических меньшинств. Действительно, существуют определенные виды спорта, исторически известные как «для белых» или «элитные», такие как велоспорт, теннис, гольф, верховая езда и плавание. Материальное положение играет существенную роль в ограничении доступа к этим видам спорта, что в непропорционально большей степени сказывается на расовых и этнических меньшинствах.

39. Специальный докладчик рассмотрел правовые, политические и нормативные рамки и меры, принимаемые на международном, региональном и национальном уровнях с целью решения этой проблемы. На международном уровне этими проблемами занимаются различные правозащитные организации и механизмы. В своей общей рекомендации № 33 (2009) о последующих мерах в связи с Конференцией по обзору Дурбанского процесса Комитет по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал, чтобы все международные спортивные органы поощряли развитие спорта, свободного от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (пункт 3 с)). Бюро Организации Объединенных Наций по спорту на благо развития и мира также приняло ряд инициатив по регулированию и пропаганде спорта, свободного от дискриминации.

40. На региональном уровне реализуются различные инициативы, направленные на просвещение заинтересованных сторон и повышение уровня осведомленности о существующих в этой сфере проблемах. Например, Европейский союз и Совет Европы разработали совместную программу «Средства массовой информации против расизма в спорте», направленную на поощрение разнообразия и недискриминации при производстве и оформлении медийного контента, а Европейский парламент утвердил в 2006 году Декларацию о борьбе с расизмом в футболе, в которой решительно осуждаются любые формы расизма во время футбольных матчей и отмечается, что благодаря своей популярности футбол связан с новыми и неисчерпаемыми возможностями с точки зрения борьбы с расизмом. На национальном уровне ряд правительств и национальных спортивных федераций предпринимают полезные инициативы по укреплению национальных механизмов борьбы с расизмом и расовой дискриминацией. Гражданское общество также играет активную роль в повышении информированности о расизме и расовой дискриминации в спорте и в борьбе с такими формами нетерпимости. Например, «Футбол против расизма в Европе» представляет собой сеть европейских неправительственных организаций, любительских ассоциаций и клубов болельщиков, деятельность которой направлена на содействие социальной интеграции маргинализированных и обездоленных групп населения и вовлечения директивных органов, основных участников и руководящих органов в движение по борьбе с дискриминацией.

41. К сожалению, спорту никак не удастся избавиться от расизма. Спортивным федерациям и ассоциациям, а также соответствующим регулирующим органам нужно продолжать активизировать деятельность на этом направлении. В некоторых случаях наказания оказываются слишком мягкими для того, чтобы дать четкий сигнал об абсолютной неприемлемости расизма. Специальный докладчик видит большие возможности для реального искоренения расизма в спорте благодаря привлечению внимания населения, влиянию спортсменов и возможностям регулирующих органов.

## Г. Важность сбора данных и статистики

42. В своем докладе, представленном Генеральной Ассамблее в 2015 году (A/70/335), Специальный докладчик рассмотрел роль данных и статистической информации в борьбе против расизма, расовой дискриминации и ксенофобии. Предыдущий мандатарий также подчеркивал необходимость и важность сбора дезагрегированных данных и статистической информации в целях борьбы с дискриминацией. Доклад за 2015 год был составлен по итогам анализа большого объема законодательных положений и рекомендаций по сбору данных и статистической информации, в том числе Конференции по обзору Дурбанского процесса, которая рекомендовала государствам разработать системы и механизмы сбора и анализа данных, в частности на основе показателей равенства возможностей и недискриминации, в целях регулярной оценки положения всех лиц, являющихся жертвами расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Специальный докладчик отметил, что отсутствие дезагрегированных данных по всем запрещенным признакам дискриминации привело к образованию серьезного пробела в информации, ограничивающего эффективную разработку политических мер на национальном, региональном и международном уровнях.

43. Именно поэтому цель 17 недавно принятой Повестки дня в области устойчивого развития предполагает сбор дезагрегированных данных для оценки достигнутого прогресса и обеспечения того, что никто не будет забыт в деле развития и поощрения недискриминации и равенства при обеспечении универсальности прав человека. Как следует из доклада Организации Объединенных Наций за 2015 год о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, отсутствие дезагрегированных данных нередко приводит к неэффективным решениям и неэффективному планированию и препятствует адекватной оценке фактического неравенства в обществе. Сейчас, когда международное сообщество приступает к обсуждению вопроса о том, как следует оценивать прогресс в реализации новой повестки дня, необходимо твердое намерение утвердить такие показатели, которые позволили бы измерить все уровни дискриминации.

44. Сбор данных по экономическим, социальным, культурным, гражданским и политическим показателям с разбивкой по этническому признаку является необходимым условием для идентификации форм дискриминации и существующих пробелов в целях выявления групп, подвергающихся дискриминации, и в некоторых случаях обеспечения их признания в качестве таковых – признания, в котором им порой отказывают. Данные также имеют решающее значение для оценки воздействия уже принятых мер и разработки надлежащим образом обоснованных стратегий по исправлению положения уязвимых групп. Разработка мер, основанных не на предположениях, а на эмпирических данных, необходима для обеспечения максимальной вероятности эффективной поддержки обездоленных групп населения. Дезагрегированные данные могут также способствовать расширению доступа жертв дискриминации к системе правосудия, так как такую дискриминацию часто бывает трудно доказать на основе отдельно взятого случая. Данные также позволяют выявить расовую дискриминацию при отправлении правосудия благодаря повышению транспарентности.

45. Специальный докладчик отметил, что, несмотря на отсутствие прямо закрепленного международного обязательства по сбору данных об этнической принадлежности, в праве прав человека четко закреплено, что сбор таких данных является одним из необходимых условий эффективной борьбы с дискриминацией и обеспечения универсального соблюдения прав человека в обществе. На государство возложено обязательство по обеспечению равенства, и это должно предусматривать обязательный сбор и анализ данных, дезагрегированных по этническому признаку, для выявления неравенства, вызванного дискриминацией, и устранения диспропорций. Данные об этнической принадлежности могут рассматриваться как элемент права на недискриминацию. Право не под-

вергаться дискриминации включает в себя право на доступ к информации, которая может служить доказательством дискриминации, а то, что данные, дезагрегированные по этническому признаку, относятся к такой информации, может служить аргументом в пользу их сбора. Доступ к соответствующей и точной информации может также способствовать расширению возможностей традиционно маргинализированных групп населения и активизации их участия в процессах принятия решений, что, в свою очередь, может оказать позитивное воздействие на осуществление ими и других прав.

46. Специальный докладчик отмечает необходимость продолжения работы в области сбора данных и статистики в рамках его мандата и уделения этому вопросу пристального внимания. Без данных и статистики невозможно точно оценить достигнутый прогресс или констатировать его отсутствие в какой-либо стране. Разработка инструментов для сбора таких данных и статистики, а также механизмов практического использования таких данных должна стать частью той основной работы, которую еще предстоит проделать.

#### **IV. Трудности в области борьбы с расизмом и ксенофобией в контексте противодействия терроризму**

47. В этом разделе Специальный докладчик освещает ряд препятствий на пути эффективной борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией в контексте развернутой сегодня контртеррористической деятельности. Специальный докладчик напоминает, что Совет по правам человека в своей резолюции 7/34 призвал мандатария провести анализ этой проблемы и представить по его итогам доклад. С этой целью Специальный докладчик рассмотрит вопрос о том, как ненавистническая риторика некоторых правительств, возможно, способствовала разжиганию расизма, обострению расовой дискриминации, ксенофобии и дискриминации в отношении лиц или групп лиц по причине их этнического происхождения, религии или миграционного статуса в контексте борьбы с терроризмом. Специальный докладчик также изучит основные меры, принимаемые в правовой и политической сферах в целях искоренения расизма, ксенофобии и других форм дискриминации в контексте борьбы с терроризмом, сопровождая свой анализ рядом примеров соответствующей передовой практики в области противодействия расизму, ксенофобии и дискриминации в этом контексте. Он представит более подробный анализ этого вопроса в своем следующем докладе по данной теме, который будет представлен Генеральной Ассамблее позднее в этом году.

##### **A. Усиление политического экстремизма и увеличение числа расистских и ксенофобных преступлений и случаев насилия на почве ненависти**

48. Специальный докладчик уже указывал на прямую связь между ростом экономического неравенства и подъемом популистских партий, использующих ксенофобную риторику. За период с конца 1990-х годов уровень неравенства в доходах вырос на 9% в развитых странах и на 11% в развивающихся<sup>8</sup>. С наступлением глобального экономического кризиса поддержка популистских партий стала расти за счет того, что они обернули в свою пользу обеспокоенность избирателей по поводу финансового бремени миграции и их убежденность в том, что мигранты занимаются преступной деятельностью, крадут их рабочие места, представляют собой угрозу для национальной идентичности и отправляют религиозные обряды, несовместимые с нормами современного об-

<sup>8</sup> См. A/HRC/31/60, пункт 6.

щества<sup>9</sup>. Обеспокоенность также вызывает то, как в стремлении воспрепятствовать усилению популистских партий правого толка партии с традиционными программами, переходят на более жесткую позицию по таким вопросам, как безопасность, миграция и интеграция<sup>10</sup>.

49. Две тенденции, явно наметившиеся во всем мире после недавних террористических нападений – активизация антимусульманской риторики и рост крайне правых партий, – привели к тому, что население стран, в которых мусульмане являются расовым меньшинством или воспринимаются как чужаки, стало их бояться. На фоне этих тенденций проживающие в этих странах мусульмане и те, кого принимают за мусульман, стали сильнее ощущать на себе расизм и ксенофобию. Одновременно с этим участились случаи проявления антисемитизма.

50. Недавно в ходе предвыборной кампании в одной из европейских стран в опросах общественного мнения стал лидировать представитель популистской партии правого толка, призывавший к вводу запрета на иммиграцию мусульман и использовавший в их отношении уничижительные определения<sup>11</sup>. Представители другой правой популистской партии заявили в парламенте, что для того, чтобы стать частью нации, иммигранты должны отмечать местные религиозные праздники<sup>12</sup>.

51. В Конституцию одной из стран Восточной Европы была внесена поправка, призванная отразить, что эта страна исповедует христианство<sup>13</sup>. Имеется информация о том, что правительство одной из стран организует совместно со средствами массовой информации кампанию запугивания, основанную на привлечении внимания к существующим между христианами и мусульманами различиям и призванную закрепить в коллективном сознании отрицательный образ мусульман<sup>14</sup>. И это в дополнение к уже тревожной ситуации с антисемитскими выступлениями и взглядами. В еще одной восточноевропейской стране популярным стал тезис о том, что беженцы распространяют болезни<sup>15</sup>.

52. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в одной из стран Ближнего Востока с усилением глобального терроризма усугубилась и без того нестабильная ситуация в отношениях между национальным большинством и меньшинством. Прикрываясь ярой антитеррористической риторикой в рамках борьбы с терроризмом парламент этой страны внес несколько поправок в основные законы страны, причислив национальное меньшинство и его политические чаяния к радикальному исламу<sup>16</sup>. В одной средиземноморской стране, где мусульмане составляют приблизительно 18% общей численности населения, широкое распространение в общественных дискуссиях получила исламофобская риторика, а ряд политиков, представляющих основные политические партии, открыто нападают в своих заявлениях на мусульман, говоря о них как о захватчиках, не имеющих никаких юридических оснований просить убежища в их стране.

53. Как стало известно Специальному докладчику, в некоторых странах Латинской Америки усиление антиисламской риторики в политике и средствах массовой информации совпало с ростом антимусульманских настроений в глобальном масштабе, что привело к появлению отрицательных стереотипов и страха в отношении мусульманских общин, давно проживающих в этом регионе. В одной южноамериканской стране на популярном новостном ресурсе бы-

<sup>9</sup> European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis* (2013), p. 7.

<sup>10</sup> Ibid., p. 17.

<sup>11</sup> См. [www.bbc.com/news/world-europe-39016179](http://www.bbc.com/news/world-europe-39016179).

<sup>12</sup> См. <https://perma.cc/66TY-8UMS> (на датском языке).

<sup>13</sup> Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE-ODIHR), “Fact-finding Meeting: Hate Motivated Incidents Targeting Migrants, Refugees and Asylum-Seekers in the OSCE Region”, (Warsaw, December 2015) (hereafter “Report on the fact-finding meeting on the OSCE region”).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> См. <https://perma.cc/76SD-KUT3>.

ла размещена статья, в которой утверждалось, что более половины всех мусульман в мире принадлежат к радикальному исламу.

54. Случаи изображения этнических меньшинств в отрицательном свете были также зарегистрированы и в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Правительство одной азиатской страны заявило, что на проживающее на ее территории мусульманское этническое меньшинство оказывают влияние иностранные террористические организации, что привело к обострению и без того конфликтных отношений между представителями этого этнического меньшинства и основной части населения<sup>17</sup>. В одной из стран Юго-Восточной Азии мусульман на регулярной основе клеймят как чужаков, представляющих опасность<sup>18</sup>. В ходе недавних выборов в 2016 году в одной из тихоокеанских стран неожиданно хорошие результаты показала партия ультраправого националистического толка, использовавшая антимульманские лозунги и в результате усилившая свои позиции в переговорах с правящей партией в парламенте<sup>19</sup>.

55. На фоне усиления опасений в связи с террористической угрозой, во многом вызванных контртеррористическими мерами и негативными высказываниями в отношении мусульман, страны, где мусульмане воспринимаются как представители другой расы или как чужаки, захлестнула волна преступлений на почве ненависти.

56. Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что в одной из западноевропейских стран происходят преступления на почве ненависти, жертвами которых становятся просители убежища. В 2016 году число таких нападений на почве ксенофобии, среди которых были поджоги центров размещения, почти удвоилось по сравнению с предыдущим годом<sup>20</sup>.

57. В Южной Америке исламофобия в основном принимает форму ксенофобных оскорблений и агрессии по отношению к мусульманам. Наиболее часто такое происходит после того, как по телевидению начинают широко освещать очередной теракт. Так, значительный всплеск преступлений на почве ненависти против мусульман произошел после террористических нападений в 2015 году<sup>21</sup>.

58. Специальный докладчик отслеживает ситуацию с давно укоренившимся притеснением этнического меньшинства в одной азиатской стране, правительство которой все чаще стало оправдывать такую свою политику борьбой с терроризмом. После произошедшего в 2016 году теракта, унесшего жизни нескольких сотрудников пограничной полиции, правительство перешло в наступление на силы повстанцев, в результате чего несколько деревень были сожжены дотла, а сотни мирных жителей избиты, изнасилованы или убиты<sup>22</sup>.

59. Специальный докладчик также выразил обеспокоенность по поводу положения этнического меньшинства в одной из стран Восточной Африки. В ответ на череду террористических актов правительство этой страны усилило контроль за представителями этнических меньшинств и мусульманских общин<sup>23</sup>. В одном из пригородов был развернут полицейский контингент в составе более 6 000 сотрудников, которые врываются в дома и произвольно арестовали и задержали около 4 000 человек, главным образом представителей этнического меньшинства<sup>24</sup>. Кроме того, имели место случаи внесудебных казней лиц, подо-

<sup>17</sup> См. <https://perma.cc/HM25-LEM7> and <https://perma.cc/AF83-24QE> и [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54cf83b51b&skip=0&query=world%20report%202015%20&coi=CHN](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=54cf83b51b&skip=0&query=world%20report%202015%20&coi=CHN).

<sup>18</sup> См. <https://perma.cc/G8AF-3QYF>.

<sup>19</sup> См. <https://perma.cc/AF4A-AGWM> и <https://perma.cc/X5H8-5LED>.

<sup>20</sup> См. <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/current-migration-situation-eu-hate-crime-november-2016>.

<sup>21</sup> См. <https://perma.cc/EU7R-M9B7> (на португальском языке).

<sup>22</sup> См. <https://www.hrw.org/news/2016/12/21/burma-rohingya-recount-killings-rape-and-arson>.

<sup>23</sup> Jeremy Lind, Patrick Mutahi and Marjoke Oosterom. *Tangled Ties: Al-Shabaab and Political Volatility in Kenya*. Evidence report No. 130, Addressing and Mitigating Violence (Institute of Development Studies, April 2015), p. 25.

<sup>24</sup> См. [www.hrw.org/news/2014/05/12/kenya-end-abusive-round-ups](http://www.hrw.org/news/2014/05/12/kenya-end-abusive-round-ups).

зревавших в терроризме, предполагаемыми исполнителями которых были подразделение по борьбе с терроризмом и полиция<sup>25</sup>.

## **В. Ксенофобия и расизм в политике контроля за иммиграцией и охраны границ**

### **1. Свобода передвижения**

60. Наступательная контртеррористическая политика в несоразмерно большей степени затрагивает выходцев из арабских стран, чья свобода передвижения оказывается существенно ограниченной. В одной из западноевропейских стран за период с 2015 года сотням людей было в административном порядке запрещено въезжать в страну или выезжать из нее<sup>26</sup>. Специальный докладчик обеспокоен тем, что власти часто оправдывают такие свои решения задачами борьбы с терроризмом<sup>27</sup>.

61. Недавно, в январе 2017 года, по соображениям национальной безопасности в одной из стран был издан указ, приостанавливающий реализацию программы приема беженцев (в целом на 120 дней и бессрочно для беженцев из отдельно взятой страны), а также был введен запрет на въезд в страну граждан из семи стран, основная часть населения которых исповедует ислам<sup>28</sup>. Однако суды постановили, что доказательства какой-либо целесообразности этого запрета отсутствуют. Хотя программа приема беженцев по-прежнему остается замороженной, приостановка запрета на въезд была поддержана Апелляционным судом<sup>29</sup>.

### **2. Гражданство**

62. Несколько западноевропейских стран внесли в свое законодательство поправки, облегчающие процедуру лишения лиц гражданства в случае подозрений в их причастности к террористической деятельности<sup>30</sup>. В самых вопиющих случаях такое законодательство позволяет лишать лицо его гражданства во время его нахождения за рубежом или без предварительного разрешения суда<sup>31</sup>.

63. Почти во всех странах, где предусмотрена возможность лишения гражданства, правительство гарантирует, что лишение гражданства не приводит к тому, что лицо становится апатридом<sup>32</sup>. Однако Специальный докладчик обнаружил, что в одной из стран было принято законодательство, позволяющее лишать гражданства лиц, родившихся в другой стране, но не имеющих иного гражданства, кроме отбираемого у них<sup>33</sup>.

### **3. Обращение с беженцами и просителями убежища**

64. В ответ на возникший в обществе в связи с притоком беженцев страх перед терроризмом многие страны приняли продиктованные ксенофобией меры, препятствующие пребыванию на их территории просителей убежища. Специальный докладчик задокументировал, какие страны Западной Европы действуют не в полном соответствии с предусмотренным международным правом принципом невыдворения, депортируя лиц, рассматриваемых как представля-

<sup>25</sup> См. [www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2015\\_web.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2015_web.pdf).

<sup>26</sup> См. Amnesty International, "Uprturned lives: the disproportionate impact of France's state of emergency" (2016). Размещено по адресу <https://www.amnesty.org/en/documents/eur21/3364/2016/en>.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> См. <https://perma.cc/7245-GKMC>, а также <https://perma.cc/L4HZ-RXAT>.

<sup>29</sup> Решение № 17-35105 апелляционного суда 9-го округа США от 7 февраля 2017 года по делу *Штат Вашингтон против Трампа*.

<sup>30</sup> См. Amnesty International, "Uprturned lives" (2016).

<sup>31</sup> См. <https://perma.cc/5B72-2F9C> и <http://eprints.lse.ac.uk/69460/>.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Victoria Parsons, "Theresa May deprived 33 individuals of British citizenship in 2015" (Bureau of Investigative Journalism, 21 June 2016).

ющих угрозу национальной безопасности, даже если в стране происхождения им грозит серьезное преследование. В одной из стран постановление о высылке было приведено в исполнение, несмотря на то, что ее собственный апелляционный орган определил, что в случае возвращения в страну происхождения депортируемому лицу будут угрожать пытки<sup>34</sup>.

65. Специальному докладчику стало известно, что одна восточноевропейская страна, пытаясь ограничить приток беженцев на свою территорию, ввела чрезвычайное положение и уполномочила полицию и вооруженные силы оказывать содействие органу по вопросам предоставления убежища в применении ускоренных процедур пограничного контроля в «транзитных зонах», а также ввела ограничения на судебный пересмотр решений относительно предоставления убежища, принятых Управлением по вопросам иммиграции и гражданства<sup>35</sup>. Одновременно с этим в Уголовный кодекс страны были внесены поправки, предусматривающие для беженцев и мигрантов, незаконно проникших на территорию страны через ее южную границу, уголовную ответственность (в частности, тюремное заключение и обязательное выдворение), что для ряда беженцев уже обернулось уголовным приговором<sup>36</sup>.

66. Специальный докладчик отмечает, что в мае 2016 года правительство одной восточноафриканской страны, ссылаясь на соображения национальной безопасности, объявило о закрытии крупного лагеря для беженцев и депортации находившихся там беженцев на родину<sup>37</sup>. Однако высокий суд страны признал это решение ничтожным<sup>38</sup>. Суд постановил, что закрытие лагеря было бы преступной дискриминацией, поскольку жертвами этого решения стали бы беженцы, относящиеся к этническому меньшинству<sup>39</sup>.

67. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе страх перед мусульманами также проявляется в бесчеловечном обращении с беженцами-мусульманами из охваченных войной стран, которых содержат под стражей в расположенных за пределами страны центрах, где были зафиксированы нарушения прав человека<sup>40</sup>.

### **С. Воздействие чрезмерно широкого антитеррористического законодательства на реализацию прав человека представителями расовых меньшинств и лицами, принимаемыми за чужаков**

68. Помимо риторики и законодательства ксенофобного толка, которые приводят к маргинализации меньшинств, многие страны приняли законы, содержащие расплывчатые определения терроризма. Эти чрезмерно широкие положения в ряде случаев привели к нарушению основных прав человека.

69. В ряде европейских странах нечеткие формулировки были закреплены в правовых кодексах, что привело к размыванию границ свободы выражения мнений. В приговорах по делам о подстрекательстве к терроризму стали звучать такие общие слова, как «прославление», «публичная провокация» и «оправдание терроризма»<sup>41</sup>. Включение в уголовное законодательство подобных неконкретных положений стало следствием инициатив правых популистов, предпринятых ими в качестве прямого ответа на распространившийся в обществе страх перед радикализацией мусульман. В одной из западноевропейских

<sup>34</sup> Amnesty International, “Upturned lives” (2016).

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> См. [www.refugeesinternational.org/advocacy-letters-1/2017/2/9/dadaab?rq=dadaab](http://www.refugeesinternational.org/advocacy-letters-1/2017/2/9/dadaab?rq=dadaab).

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> См. [www.amnesty.org/en/documents/asa12/4934/2016/en/](http://www.amnesty.org/en/documents/asa12/4934/2016/en/).

<sup>41</sup> Bibi van Ginkel, “Incitement to terrorism: a matter of prevention or repression?”, ICCT Research Paper (August 2011). См. также [www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html](http://www.nytimes.com/2016/02/25/world/europe/spain-europe-protest-free-speech.html).

стран было отменено положение, согласно которому подстрекательством считается действие, которое реально может привести к совершению преступления, связанного с терроризмом<sup>42</sup>.

70. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в ряде африканских стран были приняты нечеткие и огульные контртеррористические положения<sup>43</sup>. Принятие неоднозначных определений терроризма и законов, имеющих слишком широкую сферу применения, привели к тому, что в этих странах осуществление основных свобод, мирные политические или социальные протесты и другие законные действия стали уголовно наказуемыми деяниями<sup>44</sup>.

71. Реализация таких чрезмерно широких мер борьбы с терроризмом привела к злоупотреблениям и травле одного этнического меньшинства в Латинской Америке, где антитеррористическое законодательство применяется против коренного населения, пытающегося восстановить свои права на земли, принадлежавшие их предкам, и отстоять свое право на самоопределение<sup>45</sup>. Непрерывное отнесение этого коренного народа – как в средствах массовой информации, так и в политических заявлениях – к террористам серьезно препятствует отстаиванию ими прав на исконно принадлежавшие им земли и права на самоопределение и приводит к тому, что сотрудники правоохранительных органов применяют к представителям этой общины насилие и чрезмерную силу<sup>46</sup>.

#### **D. Наблюдение за расовыми меньшинствами и группами лиц, воспринимаемых как чужаков**

72. Принятие во многих странах слишком широкого законодательства позволило полиции осуществлять действия, направленные непосредственно против расовых и этнических меньшинств. Постоянное наблюдение, которое ведется за многими меньшинствами и общинами мигрантов, негативно влияет на свободу выражения мнений, подрывая межличностные и семейные связи и религиозные традиции.

73. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в одном крупном североамериканском городе полиция ведет тотальное наблюдение за мусульманской общиной в целях отслеживания тех, кто посещает религиозные службы, и осуществляет видеонаблюдение на входах в мечети, а также ежедневно готовит сводки об отдельно взятых членах мусульманской общины<sup>47</sup>. Однако это наблюдение не дало никакой ценной информации, требующей принятия каких-либо мер, и по данному факту было возбуждено судебное разбирательство<sup>48</sup>.

74. В одной из стран Восточной Азии, в которой 90% проживающих там мусульман родились за рубежом<sup>49</sup>, была развернута широкомасштабная программа наблюдения за мусульманами, затронувшая в несоразмерно большей степени мигрантов<sup>50</sup>. Как показало расследование, полиция создавала базу биографических данных мусульман и осуществляла наблюдение за 72 000 человек из стран, где большинство населения составляют мусульмане, в целях сбора их личной информации. Впоследствии высокий суд признал эти нарушения неприкосно-

<sup>42</sup> Amnesty International, “Upturned lives” (2016).

<sup>43</sup> См. [www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human\\_rights/counterterrorism\\_human\\_rights\\_advocacy.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/human_rights/counterterrorism_human_rights_advocacy.authcheckdam.pdf), а также [www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf).

<sup>44</sup> См. [www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/afriqueantiterr483eng2007.pdf).

<sup>45</sup> Закон Чили № 18314 от 16 мая 1984 года.

<sup>46</sup> См. A/HRC/25/59/Add.2.

<sup>47</sup> См. [www.aclu.org/other/factsheet-nypd-muslim-surveillance-program?redirect=factsheet-nypd-muslim-surveillance-program](http://www.aclu.org/other/factsheet-nypd-muslim-surveillance-program?redirect=factsheet-nypd-muslim-surveillance-program).

<sup>48</sup> См. <http://newyork.cbslocal.com/2015/11/19/bratton-muslim-monitoring/>.

<sup>49</sup> См. [www.aljazeera.com/focus/hajj/2009/11/2009111011825150196.html](http://www.aljazeera.com/focus/hajj/2009/11/2009111011825150196.html).

<sup>50</sup> См. <https://perma.cc/8BSB-V7DL>.

венности частной жизни законными на основании их «неизбежности и необходимости» для целей предупреждения терроризма<sup>51</sup>.

75. Специальный докладчик отметил аналогичную тенденцию по всей Западной Европе. Например, принятый в 2015 году одной из западноевропейских стран закон о наблюдении наделяет премьер-министра правом в целях защиты внешнеполитических интересов страны санкционировать принятие таких мер наблюдения, как перехват звонков по мобильным телефонам и установка поставщиками интернет-услуг «черных ящиков», при этом для таких действий разрешение суда не требуется<sup>52</sup>. Недавно власти той же страны в рамках мер по предупреждению терроризма распространили наблюдение также на лиц, подозреваемых в «ассоциации» с лицами, представляющими потенциальную угрозу<sup>53</sup>.

## **Е. Международные, региональные и национальные нормы, запрещающие расизм и ксенофобию, особенно в контексте борьбы с терроризмом**

76. Специальный докладчик обращает внимание на различные международные, региональные и национальные правовые и нормативные положения, которые были приняты в целях борьбы с расизмом и ксенофобией в условиях противодействия терроризму.

### **1. Международные стандарты**

77. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует ликвидации расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях. Специальный докладчик считает, что в контексте противодействия терроризму особое значение имеют следующие ее положения: право на свободу передвижения и проживания, право покидать любую страну и право на гражданство (статья 5, пункты d) i), ii) и iii))<sup>54</sup>.

78. Кроме того, в Дурбанской декларации и Программе действий содержится настоятельный призыв к государствам принять меры по искоренению ксенофобии и расовой дискриминации, в частности в отношении мигрантов, беженцев и коренных народов<sup>55</sup>. В Рабатском плане действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, содержится призыв к государствам принять меры для искоренения ненавистнической риторики и дискриминации по признаку национальности, этнического происхождения, религии или убеждений<sup>56</sup>.

79. Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/288, является первой всеобъемлющей, коллективной и утвержденной на международном уровне программой мер по решению проблемы терроризма во всем мире. Она призвана помочь найти баланс между защитой прав человека и обеспечением верховенства права в условиях борьбы с терроризмом<sup>57</sup>. В Планах действий, дополняющем Стратегию, указано, что любые меры, принимаемые в целях предупреждения терроризма и борьбы с ним, должны соответствовать требованиям международного права, включая Устав Организации Объединенных Наций, в особенности права прав человека, беженского права и международного гуманитарного права.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> См. [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf).

<sup>55</sup> См. [www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA\\_full\\_text.pdf](http://www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf).

<sup>56</sup> См. [www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA\\_full\\_text.pdf](http://www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf).

<sup>57</sup> См. A/60/825.

80. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом в ряде своих докладов говорил о мерах по обеспечению уважения прав человека всех людей и верховенства права, что является одним из направлений деятельности в рамках Стратегии. Государства-члены постановили устранять базовые предпосылки, способствующие распространению террористической идеологии, среди которых: затянувшиеся неурегулированные конфликты, дегуманизация жертв терроризма вне зависимости от его форм и проявлений, отсутствие верховенства права, нарушения прав человека, этническая, национальная и религиозная дискриминация, политическая изоляция, социально-экономическая маргинализация и отсутствие благого управления. Они призвали принять меры для устранения этих предпосылок, признав при этом, что ни одна из них не оправдывает терроризм и не служит его основанием.

81. Специальный докладчик считает, что Стратегия представляет собой необходимый для государств ориентир с точки зрения обеспечения баланса между эффективной контртеррористической политикой и защитой прав человека. Он отмечает, что предложенные в Плане действий меры не противоречат друг другу, а напротив, дополняют и взаимно подкрепляют друг друга, что должно помочь государствам обеспечить верховенство права в условиях борьбы с терроризмом.

82. Специальный докладчик обращает особое внимание на резолюцию 61/171 Генеральной Ассамблеи о защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, в которой Ассамблея подтверждает, что контртеррористические меры должны осуществляться при всестороннем учете прав меньшинств и не должны носить дискриминационного характера по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Он также обращает особое внимание на резолюцию 63/185 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея призывает государства не прибегать к практике профилирования на основе стереотипов, обусловленных дискриминацией по расовым, этническим или религиозным соображениям.

## 2. Региональные стандарты

83. Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (статья 14) и Протокол № 12 к ней запрещают любые формы дискриминации, а Протокол № 4 к Конвенции предусматривает также свободу передвижения (статья 2). Европейская комиссия по борьбе против расизма и нетерпимости в своей общеполитической рекомендации № 8 (2004) о недопущении расизма в условиях борьбы с терроризмом, в частности, рекомендовала государствам гарантировать на недискриминационной основе свободу ассоциации, выражения мнений, религии и передвижения, а также обеспечить недопущение дискриминации как следствия каких-либо законодательных и нормативных актов или их осуществления<sup>58</sup>. Он также рекомендует государствам включить в национальное законодательство положение, прямо предусматривающее, что право не подвергаться расовой дискриминации относится к числу прав, отступление от которых невозможно даже в условиях чрезвычайного положения<sup>59</sup>.

84. Африканская хартия прав человека и народов предусматривает право на свободу от любой дискриминации (статья 2) и право на свободу передвижения (статья 12). Применительно к основным свободам в принятых Африканской комиссией по правам человека и народов Принципах и руководящих положениях по правам человека и народов в условиях борьбы с терроризмом в Африке ука-

<sup>58</sup> См. пятую рекомендацию правительствам государств-членов.

<sup>59</sup> См. шестую рекомендацию правительствам государств-членов.

зывается, что «государства не должны использовать борьбу с терроризмом в качестве предлога для ограничения основных свобод...» (стр. 14)<sup>60</sup>.

85. Организация американских государств приняла ряд документов, направленных на борьбу с расизмом и ксенофобией, главным из которых является Американская конвенция о правах человека (Пакт Сан-Хосе). Еще одним документом является Межамериканская конвенция по борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости, согласно которой государства-участники обеспечивают, чтобы принятие каких-либо мер, в том числе по вопросам безопасности, не приводило ни к прямой, ни к косвенной дискриминации в отношении лиц или групп лиц по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности (статья 8).

### 3. Национальные стандарты

86. Специальный докладчик отмечает, что при введении в действие законодательства о борьбе с терроризмом многие государства создали контрольные механизмы, призванные обеспечивать соответствие законодательства стандартам в области прав человека. Некоторые государства также предусмотрели в своих законах о борьбе с терроризмом положение об истечении их срока действия, согласно которому для сохранения этих законов в силе требуется их продление<sup>61</sup>. Специальный докладчик продолжит изучение и рассмотрение национальных стандартов, направленных на борьбу с расизмом и ксенофобией в контексте противодействия терроризму, в своем следующем тематическом докладе, который должен быть представлен Генеральной Ассамблее позднее в этом году.

## Г. Передовая практика

87. Несмотря на тревожную тенденцию усиления расистской и ксенофобной риторики и политики в ответ на опасения по поводу терроризма, некоторые страны приняли конкретные и эффективные меры для борьбы с расизмом и ксенофобией.

88. Например, в целях противодействия исламофобским настроениям, отчасти вызванным значительным притоком беженцев из Сирии и страхом перед возможными терактами, Аргентина разработала план проведения во всех школах специальных информационно-просветительских и учебных мероприятий. Этот план направлен на борьбу с невежеством в отношении ислама и мусульман путем просвещения школьников в вопросах истории ислама и мусульманских обычаев и опровержения предрассудков, в результате которых мусульмане и арабы стали ассоциироваться с терроризмом<sup>62</sup>.

89. Специальный докладчик был информирован о том, что Греция разработала рекомендации по борьбе с ростом насилия на расистской и ксенофобной почве на своей территории, в том числе посредством «совершенствования программ подготовки сотрудников полиции и судебных органов по вопросам, связанным с преступлениями на почве расизма»<sup>63</sup>. Испания подготовила проект по обучению национальных и местных сотрудников полиции и сил безопасности выявлению инцидентов расистского и ксенофобного характера<sup>64</sup>.

90. Помимо подготовки сотрудников национальной полиции, служб безопасности и пограничного контроля правительства также принимают меры по оказанию помощи в социальной интеграции иммигрантов и беженцев. Специаль-

<sup>60</sup> См. [www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles\\_and\\_guidelines\\_on\\_human\\_and\\_peoples\\_rights\\_while\\_countering\\_terrorism\\_in\\_africa.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/principles-guidelines-countering-terrorism/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countering_terrorism_in_africa.pdf).

<sup>61</sup> См. A/HRC/16/51.

<sup>62</sup> См. [www.lanacion.com.ar/1937158-capacitaran-a-alumnos-para-que-entiendan-de-que-se-trata-el-islam](http://www.lanacion.com.ar/1937158-capacitaran-a-alumnos-para-que-entiendan-de-que-se-trata-el-islam).

<sup>63</sup> См. A/HRC/32/50/Add.1.

<sup>64</sup> См. A/HRC/23/56/Add.2.

ный докладчик был проинформирован о том, что муниципальные органы в Орхусе (Дания) решили не привлекать к уголовной ответственности лиц, вернувшихся в страну после того, как они ее покинули для участия в боевых действиях в Сирии, а вместо этого принимать их обратно и при помощи специальных мер оказывать им поддержку в реабилитации и реинтеграции в общество<sup>65</sup>.

91. Правительство Португалии развернуло программу содействия интеграции мигрантов в рынок труда с целью избежать негативных последствий долгосрочной безработицы как граждан, так и мигрантов<sup>66</sup>.

92. Специальный докладчик с удовлетворением получил информацию о том, что правительство Канады недавно приняло закон, позволяющий канадским гражданам оказывать финансовую поддержку беженцам и предусматривающий оказание помощи и поддержки в целях содействия интеграции беженцев в новое общество<sup>67</sup>.

## V. Заключение

93. Специальный докладчик хотел бы выразить признательность Совету по правам человека и государствам-членам за оказанную честь и предоставленную возможность выполнять вверенный ему мандат. За время пребывания на этом посту Специальный докладчик занимался многочисленными аспектами расизма и нетерпимости, включая, в частности, расовое профилирование в работе правоохранительных органов, предупреждение расизма, расовой дискриминации и связанной с ними нетерпимости в Интернете и социальных сетях, а также, расизм, расовую дискриминацию, ксенофобию и связанную с ними нетерпимость в спорте, использование Интернета для вербовки и подстрекательства к расовой дискриминации и насилию, роль образования и данных и статистики для целей борьбы с расизмом.

94. Специальный докладчик посетил восемь стран в Африке, Азии, Европе и Северной и Южной Америке. В ходе этих поездок он имел возможность участвовать в конструктивном диалоге с государственными должностными лицами, обсуждать с ними имеющиеся трудности и достижения в борьбе с расизмом, расовой дискриминацией и ксенофобией в этих странах. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства, пригласившие мандатария посетить свои страны, и тех, кто удовлетворил его запрос о посещении. Он по-прежнему обеспокоен тем, что некоторые государства до сих пор не дали положительного ответа на давно направленные как его предшественником, так и им самим запросы с предложением официально посетить их страны, и настоятельно призывает их как можно скорее направить мандатарию такое приглашение.

95. Учитывая усиление ксенофобных настроений и расизма во всем мире, о котором свидетельствуют рост популизма правого толка, увеличение числа преступлений на почве ненависти и ксенофобии и усиление расизма в сфере иммиграционного и пограничного контроля, Специальный докладчик подчеркивает необходимость уделения пристального внимания этим вопросам, которая сегодня актуальна как никогда.

96. Предпринимаемые во всем мире усилия по устранению угрозы терроризма создают серьезные препятствия для успешной борьбы с расизмом, ксенофобией и дискриминацией. Строгие меры пограничного и миграционного контроля, чрезмерно масштабные стратегии борьбы с терроризмом и практика осуществления наблюдения привели к разжиганию расизма,

<sup>65</sup> См. [www.npr.org/sections/health-shots/2016/07/15/485900076/how-a-danish-town-helped-young-muslims-turn-away-from-isis](http://www.npr.org/sections/health-shots/2016/07/15/485900076/how-a-danish-town-helped-young-muslims-turn-away-from-isis).

<sup>66</sup> См. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration\\_and\\_the\\_economic\\_crisis.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/migration_and_the_economic_crisis.pdf).

<sup>67</sup> См. [www.nytimes.com/2016/07/01/world/americas/canada-syrian-refugees.html](http://www.nytimes.com/2016/07/01/world/americas/canada-syrian-refugees.html).

---

ксенофобии и расовой дискриминации. Кроме того, увеличение числа преступлений на почве ненависти и создание новой платформы для популистской риторики правого толка в ответ на усиление экономического неравенства привели к маргинализации отдельных лиц и целых групп по признаку их этнического происхождения, вероисповедания и миграционного статуса. В этой связи Специальный докладчик счел необходимым рассмотреть данные вопросы и провести консультации с экспертами и соответствующими заинтересованными субъектами в целях разработки возможных путей решения этих проблем. Этому будет посвящен его заключительный доклад, который будет представлен Генеральной Ассамблее позднее в этом году.

---