



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/WG.3/6
27 August 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Межправительственная рабочая группа
по эффективному осуществлению
Дурбанской декларации и Программы действий
Вторая часть пятой сессии
Женева, 3-7 сентября 2007 года

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

**Доклад об исследовании пяти экспертов по вопросу о содержании и величине
существенных пробелов в действующих международно-правовых актах
по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии
и связанной с ними нетерпимости***

* The annex has not been edited and is being circulated in the language of submission only.

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение просьбы, высказанной Межправительственной рабочей группой по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий на ее четвертой сессии (Женева, 16-20 января 2006 года). Данная просьба была одобрена Советом по правам человека в его резолюции 1/5 от 30 июня 2006 года.

Во введении к настоящему докладу содержится общая информация об истории создания группы экспертов. Обсуждается также мандат экспертов на изучение "содержания и параметров материальных пробелов в имеющихся международно-правовых актах по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью" и выработку... конкретных рекомендаций о средствах или путях восполнения этих пробелов. Что касается методологии исследования, эксперты достигли согласия относительно значения понятий расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также существенных нормативных пробелов. Во введении также содержится информация о мерах по устранению существенных нормативных пробелов и о процессе проведения и структуре исследования.

Основная часть доклада, посвященного дополнительным международным стандартам, состоит из трех следующих глав: первая глава касается позитивных обязательств государств-участников, вторая - возможных пробелов в отношении групп, нуждающихся в особой защите от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а третья - возможных пробелов в отношении проявления расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

В первой главе эксперты уделяют основное внимание нормативным пробелам в нормативно-правовых актах, которые устанавливают: а) обязанности государств поощрять терпимость; и б) обязанности государств принимать национальное законодательство по борьбе с дискриминацией. В главе II рассматриваются следующие категории лиц, как они были сформулированы Председателем Рабочей группы на ее четвертой сессии: а) религиозные группы; б) беженцы; с) просители убежища; d) апатриды; е) трудящиеся-мигранты; f) внутренне перемещенные лица; g) родоплеменные общины; h) коренные народы; i) меньшинства; и j) лица, находящиеся под иностранной оккупацией.

В третьей главе эксперты рассматривают следующие явления, как они были определены Председателем Рабочей группы: а) множественные или особо тяжелые формы расовой дискриминации; б) этническая чистка; с) геноцид; d) религиозная нетерпимость и осквернение религиозных символов; е) расовая дискриминация в частной сфере; и f) подстрекательство к расовой ненависти и распространение заявлений, проникнутых ненавистью и ксенофобией, а также карикатурных изображений через традиционные средства массовой информации и новые информационные технологии, включая Интернет.

В конце каждого тематического раздела содержатся мнения и рекомендации экспертов.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 22	5
I. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ПОЗИТИВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ	23 - 41	11
II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ГРУПП, НУЖДАЮЩИХСЯ В ОСОБОЙ ЗАЩИТЕ ОТ РАСИЗМА, РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, КСЕНОФОБИИ И СВЯЗАННОЙ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТИ.....	42 - 99	18
A. Религиозные группы	42 - 50	18
B. Беженцы, просители убежища, апатриды, трудоустроенные-мигранты.....	51 - 65	22
C. Внутренне перемещенные лица.....	66 - 70	27
D. Родоплеменные общины	71 - 76	29
E. Коренные народы	77 - 84	31
F. Меньшинства	85 - 91	34
G. Лица, находящиеся под иностранной оккупацией	92 - 99	37
III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ПРОЯВЛЕНИЙ РАСИЗМА, РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, КСЕНОФОБИИ И СВЯЗАННОЙ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТИ.....	100 - 152	40

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
A. Множественные или особо тяжелые формы расовой дискриминации	100 - 111	40
B. Этническая чистка.....	112 - 117	44
C. Геноцид	118 - 122	46
D. Религиозная нетерпимость и осквернение религиозных символов.....	123 - 130	48
E. Расовая дискриминация в частной сфере.....	131 - 140	51
F. Подстрекательство к расовой ненависти и распространение заявлений, проникнутых ненавистью и ксенофобией, а также карикатурных изображений через традиционные средства массовой информации и новые информационные технологии, включая Интернет.....	141 - 152	55

Приложение

Введение

Статья 2 Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения".

Учреждение Группы экспертов

1. В Дурбанской декларации и Программе действий (ДДПД), принятых в 2001 году на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, говорится о необходимости расширить нормативно-правовую базу в области прав человека в целях надлежащего охвата проявлений расизма и ксенофобии. В этом контексте в ДДПД содержится рекомендация "Комиссии по правам человека разработать дополнительные международные стандарты с целью укрепления и обновления международных договоров против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости во всех их аспектах"¹. В своей резолюции 2002/68 Комиссия поручила эту задачу Межправительственной рабочей группе по эффективному осуществлению Дурбанской декларации и Программы действий (Межправительственная рабочая группа).

2. На своей четвертой сессии Межправительственная рабочая группа провела семинар высокого уровня по дополнительным международным стандартам, который затем проинформировал Группу относительно того, в каких областях может возникнуть необходимость принятия дополнительных стандартов. Именно в этой связи Межправительственная рабочая группа просила Совет по правам человека создать группу экспертов для выработки базового документа, содержащего конкретные рекомендации о средствах или путях восполнения пробелов в существующих международных договорах о борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; а Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) - подготовить базовый документ по процедурным аспектам этого вопроса. Оба документа должны быть представлены на пятой сессии Рабочей группы².

¹ Paragraph 199 of the Durban Programme of Action.

² See fourth report of the Working Group E/CN.4/2006/18 and Commission on Human Rights resolution 2005/64.

3. По просьбе Межправительственной рабочей группы Совет по правам человека (СПЧ) в своей резолюции 1/5 от 30 июня 2006 года принял решение учредить группу экспертов. В этой связи в резолюции Группе экспертов рекомендуется провести консультации с договорными органами по правам человека, Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также другими соответствующими обладателями мандатов.

4. В соответствии с резолюцией 1/5 Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека по согласованию с региональными группами отобрала следующих экспертов для проведения этого исследования: г-на Сиафия Анвара (Индонезия, Группа азиатских государств), г-жу Дженни Гольдшмидт (Нидерланды, Группа западноевропейских и других государств), г-на Тияджана Малува (Малави, Группа африканских государств), г-жу Димитрину Петрову (Болгария, Группа восточноевропейских государств) и г-на Вальдо Луиса Вильялпандо (Аргентина, Группа латиноамериканских и карибских государств).

Методология исследования

1. Определение понятий расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости

5. Существуют общепринятые понятия расизма и ксенофобии. Для целей настоящего доклада эксперты будут полагаться на ДДПД, где, в частности, сказано: "Мы признаем, что расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость проявляются по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения и что человек может быть жертвой множественных илиотягченных форм дискриминации и по другим связанным с этим признакам, таким, как пол, язык, религия, политические или иные убеждения, социальное происхождение, имущественное, сословное или иное положение"³. Также следует отметить, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД)⁴ определяет расовую дискриминацию как "любое различие, исключение, ограничение или

³ Para. 2 Declaration.

⁴ Adopted in 1965, ICERD entered into force on 4 January 1969. As of 13 December 2005, 170 States had ratified the treaty, making it one of the most widely ratified human rights treaties. The ICERD provisions remain the most important normative basis upon which international efforts to eliminate racial discrimination should rely.

предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни"⁵.

6. Под термином "ксенофобия" понимается определенный тип предубеждения в сочетании с негативным отношением к лицам, которые воспринимаются как чужеродные и существенно отличающиеся от других. Термин "связанная с ними нетерпимость" означает любую нетерпимость, каким-либо образом связанную с расизмом и расовой дискриминацией.

2. Понятие существенных (материальных) нормативных пробелов

7. В том случае, когда какое-либо периодически повторяющееся событие (или действие, или структурный фактор) приводит к посягательству на человеческое достоинство людей и при этом в каком-либо нормативно-правовом положении не предусмотрены эффективные меры борьбы с ним, можно говорить о наличии нормативного пробела. В таком случае для исправления ситуации может возникнуть необходимость в разработке нового, более широкого положения или нормативно-правового документа⁶. Нормативный пробел в праве может быть следствием одной из двух следующих ситуаций: отсутствия адекватных правовых норм, регулирующих данное явление в целом - собственно нормативный пробел, - и/или отсутствия нормативно-правового документа, обеспечивающего применение существующих стандартов к данной категории (категориям) объектов и/или особым обстоятельствам. В данном случае речь идет о нормативном пробеле в области применения права.

8. При определении нормативных пробелов эксперты отмечали, что пробел существует не только в случае полного отсутствия правовых норм, касающихся определенной проблемы. О наличии пробела можно говорить и в том случае, когда какой-либо стандарт не обеспечивает достаточной определенности, для того чтобы возложить четкие обязательства на тех, кто должен их соблюдать, в связи с чем эффективная защита прав становится иллюзорной.

⁵ Article 1.

⁶ International Council on Human Rights Policy co-published with the International Commission of Jurists and International Service for Human Rights, *Human Rights Standards: Learning from Experience*, 2006, p. 7-10. The experts' classification of gaps is based on this publication.

9. При рассмотрении рекомендуемых мер по устранению пробелов целесообразно провести различие между "собственно нормативным пробелом" и "пробелом в области применения права". В то время как в первом случае наилучшим решением может быть разработка или принятие правовой нормы в отношении того или иного явления, во втором - достаточное расширение сферы применения существующей правовой нормы.

10. Далее пробелы в праве можно разделить на материальные и процедурные (касающиеся надзора), в зависимости от того, относится ли рассматриваемый пробел к существу того или иного права или же к процедуре его защиты. О наличии процедурного пробела можно говорить в том случае, когда какое-либо право предусмотрено нормативно-правовым документом, но в нем не предусмотрен механизм контроля за его осуществлением и обеспечения его реализации либо же такой механизм не в состоянии обеспечить соблюдение предусмотренных норм или предоставить средства правовой защиты жертвам.

11. Под своим мандатом эксперты понимают в первую очередь изучение материальных нормативных пробелов, в то время как процедурные пробелы рассматриваются в исследовании, проводимом параллельно Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД).

12. Выявление пробелов основано на анализе международного права в области прав человека и фактического положения дел. Учитывая влияние, которое оказывают проблемы в области правоприменения на функциональную оценку существующей системы права, эксперты признали определенные выводы в отношении пробелов в области правоприменения в качестве неотъемлемой части их анализа и оценок.

3. Меры по устранению материальных нормативных пробелов

13. Для восполнения пробелов могут быть приняты следующие практические меры:

а) установление новых правовых норм в форме отдельной конвенции и/или факультативного протокола/протоколов к существующим конвенциям; и б) разработка правовых норм посредством расширенного применения существующих норм с точки зрения их содержания или круга лиц, на которых они направлены, в том числе посредством: i) аутентичного толкования действующих договорных положений государствами-участниками; ii) замечаний общего порядка, принимаемых договорными органами по правам человека по отдельности или совместно; iii) включения расширенного толкования в руководящие принципы представления докладов, принятые

договорными органами по правам человека; и iv) включения расширенного толкования в правила процедуры, принятые договорными органами по правам человека.

14. Эксперты признают необходимость согласования рекомендуемых мер с характером выявленных нормативных пробелов. Анализируя конкретные пробелы, они руководствовались тем, в какой степени предложенные меры смогут улучшить положение жертв дискриминации и/или препятствовать или сдерживать проявления расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также учитывали необходимость непричинения ущерба действующим международным стандартам.

Процедура исследования

15. Анализ, проводимый в целях установления материальных пробелов в праве и рекомендации относительно мер, подлежащих принятию для восполнения этих пробелов, опираются на различные источники, включая: а) международные нормативно-правовые акты и договоры по правам человека, замечания общего порядка и рекомендации, а также другие соответствующие документы, принятые договорными органами по правам человека, б) универсальные и региональные правовые и квазиправовые материалы, между которыми проводится сравнение (например, резолюции межправительственных органов), с) базовые программные документы, такие, как ДДПД, Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, выводы и рекомендации Межправительственной рабочей группы и других Дурбанских механизмов, и d) отдельные профессиональные публикации.

16. Эксперты провели обширные консультации по данному вопросу. С этой целью ими был составлен вопросник, содержащийся в приложении к настоящему докладу для получения мнений и комментариев от различных заинтересованных лиц. Вопросник был разослан всем соответствующим участникам, а также размещен на интернет-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в формате, обеспечивающем его доступность для широкой общественности.

17. Проводились также устные консультации. Они были проведены с различными учреждениями, органами и частными лицами, такими, как: а) договорные органы по правам человека, в частности Комитет по ликвидации расовой дискриминации; б) обладатели мандатов в рамках специальных процедур Совета по правам человека (СПЧ), в частности со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; с) Межправительственная рабочая группа; d) межправительственные региональные

группы; е) правительства отдельных стран; f) неправительственные организации (НПО); и g) эксперты УВКПЧ.

Структура исследования

18. При осуществлении исследования эксперты руководствовались выводами, сформулированными Председателем Межправительственной рабочей группы на ее четвертой сессии, в которых были отмечены: а) проявления расизма и ксенофобии и б) защита жертв или групп и лиц, подверженных риску⁷. Кроме того, экспертами были определены другие вопросы для включения в их исследование, в частности, поощрение терпимости и конкретные обязательства государств. Эксперты достигли согласия относительно вопросов, подлежащих включению в исследование, и приняли рекомендации консенсусом. Вместе с тем эксперты не смогли достичь консенсуса относительно отражения в исследовании обсуждений и/или ссылок на вопрос о сексуальной ориентации применительно к расизму, расовой дискриминации и ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Г-н Анвар конкретно просил отметить его особое мнение по данному вопросу.

19. В рамках вопроса о проявлении расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости эксперты рассмотрели следующие явления, как они были сформулированы Председателем Межправительственной рабочей группы:

а) множественные или особо тяжелые формы расовой дискриминации; б) этническая чистка; с) геноцид; d) религиозная нетерпимость и осквернение религиозных символов; е) расовая дискриминация в частной сфере; и f) подстрекательство к расовой ненависти и распространение заявлений, проникнутых ненавистью и ксенофобией, а также карикатурных изображений через традиционные средства массовой информации и новые информационные технологии, включая Интернет.

20. В рамках темы защиты от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости эксперты рассмотрели следующие категории, как они были сформулированы Председателем Межправительственной рабочей группы:

а) религиозные группы; б) беженцы; с) просители убежища; d) апатриды; е) трудящиеся-мигранты; f) внутренне перемещенные лица; g) родоплеменные общины; h) коренные народы; i) меньшинства и j) лица, находящиеся под иностранной оккупацией.

⁷ See E/CN.4/2006/18, paras. 76-77.

21. Эксперты также решили включить в исследование третий тематический раздел, касающийся позитивных обязательств государств. В этом разделе эксперты уделили основное внимание нормативным пробелам в отношении а) обязанности государств поощрять терпимость; и б) обязанности государств принимать национальное законодательство по борьбе с дискриминацией.

22. С учетом вышесказанного экспертами было принято решение завершать рассмотрение каждой темы составления перечня рекомендаций. В этой связи эксперты руководствовались следующими соображениями:

а) в целом эксперты полагают, что укрепление согласованности антирасистских замечаний и рекомендаций, принимаемых договорными органами в области обеспечения равенства и борьбы против расовой дискриминации, будет способствовать достижению последовательности в процессе их осуществления на национальном уровне и содействовать государствам участникам в разработке соответствующего законодательства, политики и программ;

б) включение рекомендаций ДДПД и дурбанских механизмов, а также положений МКЛРД в национальные, конституционные и правовые системы, политику и программы обеспечит возможность частным лицам заявлять и отстаивать свои права на равенство и недискриминацию и поможет уменьшить пагубные последствия расизма. Эксперты призывают к проведению на национальном уровне специальной подготовки и семинаров в рамках деятельности по выполнению дурбанских решений в целях содействия осуществлению Дурбанской программы действий.

I. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ПОЗИТИВНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ГОСУДАРСТВ

23. Понятие позитивных обязательств в отношении прав человека касается тех обязательств, в соответствии с которыми государство должно принимать определенные позитивные меры для обеспечения эффективного осуществления охраняемых прав. Многие нормы, касающиеся прав человека налагают позитивные обязательства на связанные ими государства⁸. Например, в том что касается позитивного обязательства защищать право на недискриминацию, то в статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) содержится требование к государствам "гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации".

⁸ See Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on States parties to the Covenant, paras. 6, 7 and 8.

24. Пункт 1 d) статьи 2 МКЛРД призывает государства запретить "расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец"⁹. В замечании общего порядка № 3 Комитета по правам человека (1981 год) по статье 2 (осуществление на национальном уровне) МПГПП признает, в частности, что "осуществление прав зависит не только от конституционных или законодательных положений, которые сами по себе часто являются недостаточными. Комитет считает необходимым обратить внимание государств-участников на тот факт, что обязательство в соответствии с Пактом не ограничивается уважением прав человека, оно означает, что государства-участники обязуются также обеспечивать пользование этими правами всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. Этот аспект требует проведения государствами-участниками конкретной деятельности по обеспечению того, чтобы люди могли пользоваться своими правами"¹⁰.

25. Что касается природы обязательств государств-участников в соответствии со статьей 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКО) полагает, что обязательства государств "включают как то, что можно назвать (исходя из деятельности Комиссии международного права) обязательствами поведения, так и то, что можно назвать обязательствами результата... хотя в Пакте предусматривается постепенное осуществление прав и признается наличие сдерживающих факторов, обусловленных ограниченностью наличных ресурсов, он возлагает и различного рода обязательства безотлагательного характера. Два из них имеют особое значение для понимания точной природы обязательств государств-участников. Одно из этих обязательств, которое рассматривается в отдельном замечании общего порядка и которое будет рассматриваться Комитетом на его шестой сессии, заключается в том, что государства "обязуются гарантировать", что соответствующие права "будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации..."¹¹.

⁹ See also ICERD art. 2, para. 1 (c) and (d); ICCPR arts. 2, 4, para. 1; 20, para. 2; 24, para. 1, and 26; ICESCR arts. 2, para. 1 and 10, para. 3; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) art. 2, paras. (a), (b) and (f); Convention on the Rights of the Child (CRC) art. 2, paras. 1 and 2; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW) art. 7; and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) art. 4, paras. 1 (a) and (b) and 5, para. 2.

¹⁰ Paragraph 1.

¹¹ CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), para. 1.

26. В Замечании общего порядка КЭСКП № 16 (2005 год) о равном для мужчин и женщин праве пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3) дается толкование пункта 2 статьи 2 МПЭСКП, который гарантирует недискриминацию по признаку пола в числе других оснований. В отношении этого Комитет утверждает, что обеспечение равного для мужчин и женщин права пользоваться экономическими, социальными и культурными правами является императивным и прямым обязательством государств-участников. Равное право пользоваться всеми правами человека налагает на государства-участники обязательства трех уровней - "обязательство уважать, обязательство защищать и обязательство осуществлять права"¹².

27. По мнению КЭСКП, обязательство осуществлять требует от государств-участников принятия мер по обеспечению того, чтобы на практике мужчины и женщины пользовались своими экономическими, социальными и культурными правами на основе равенства¹³. Обязательство уважать требует от государств-участников воздерживаться от дискриминационных действий, прямо или косвенно приводящих к отказу в равном для мужчин и женщин праве пользоваться всеми экономическими, социальными и культурными правами¹⁴. Обязательство защищать требует от государств-участников принимать меры, направленные непосредственно на устранение предрассудков, обычаев и любой другой практики, закрепляющих понятие неполноценности или превосходства любого из полов и искоренения стереотипных представлений о роли мужчин и женщин¹⁵.

28. Эксперты считают, что достижению прогресса в обеспечении защиты от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости препятствует отсутствие в настоящее время императивных правовых норм, налагающих на государства обязательство включать в их образовательные программы обязательное обучение по вопросам прав человека. Кроме того, нормы, положения, требующие принятия государствами законодательства по борьбе против дискриминации, зачастую носят слишком общий и абстрактный характер, в связи с чем государства не получают руководящих указаний относительно минимальных правовых стандартов, подлежащих соблюдению в национальном законодательстве, отсутствие которых может приводить к тому, что защита от расовой дискриминации будет чисто иллюзорной.

¹² Paragraph 17.

¹³ *Ibid.*, para. 21.

¹⁴ *Ibid.*, para 18.

¹⁵ *Ibid.*, para. 19.

Мнения и рекомендации

1. Роль образования в области прав человека

29. В ДДПД подчеркивается важность образования в области прав человека, которое является ключом к изменению взглядов и поведения, а также к поощрению терпимости и уважению многообразия в обществе¹⁶ и, следовательно, играет важнейшую роль в предупреждении и искоренении расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости¹⁷. Важность образования по вопросам прав человека также подчеркивается в некоторых других документах по правам человека. В Венской декларации и программе действий утверждается, что "обучение, подготовка кадров и информирование общественности по вопросам прав человека являются существенно важными для поощрения и установления стабильных и гармоничных отношений между общинами и для укрепления взаимопонимания, терпимости и мира"¹⁸. Всемирная программа образования в области прав человека определяет содействие взаимопониманию, терпимости, равенству мужчин и женщин и дружбе между всеми нациями, коренными народами и расовыми, национальными, этническими, религиозными и языковыми группами в качестве одного из составных элементов просвещения в области прав человека, направленного на создание всеобщей культуры прав человека¹⁹. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года призывает к осуществлению Всемирной программы образования в области прав человека и предлагает всем государствам разрабатывать инициативы в этой области²⁰.

30. В МКЛРД предусмотрена обязанность государств-участников "принять немедленные и эффективные меры, в частности, в областях преподавания, воспитания, культуры и информации с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой

¹⁶ Para. 95 of the Declaration.

¹⁷ See para. 97 of the Declaration; and paras. 125-139 of the Programme of Action.

¹⁸ Part I para. 33 and Part II para. 80.

¹⁹ General Assembly resolution 59/113B and Commission on Human Rights resolution 2005/61. See in particular the revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, A/59/525/Rev.1, para. 3.

²⁰ General Assembly resolution 60/1, para. 131.

дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами"²¹.

31. Договорные органы по правам человека уделяют много внимания роли образования в деле поощрения и защиты прав человека. В своей общей рекомендации XXVII (2000 год) о дискриминации в отношении рома КЛРД рекомендовал государствам-участникам принять "в сотрудничестве с гражданским обществом необходимые меры и начать осуществление проектов в целях развития политической культуры и информирования населения в целом в духе недискриминации, уважения других, в особенности в том, что касается рома"²².

32. Всемирная программа образования в области прав человека предусматривает общие рамки действий для всех соответствующих участников. Вместе с тем она не носит характер юридически обязательного документа. По мнению экспертов, большое значение имеет принятие всеобъемлющего юридически обязательного нормативного акта, устанавливающего обязанность поощрять недискриминацию, терпимость и равенство прав вне зависимости от расы, этнического происхождения и других оснований, при помощи просвещения в области прав человека. Такой нормативно-правовой акт значительно содействовал бы поощрению терпимости и противодействию расизму и ксенофобии посредством включения таких вопросов в программу обучения на всех уровнях формального и неформального образования в государственных и частных школах, а также в школах, в которых обучение основано на религии или убеждениях. Такая цель должна также преследоваться в других образовательных системах, например при проведении подготовки в исправительных учреждениях.

33. В заключение эксперты признают наличие нормативного пробела в обсуждаемой области, устранение которого следует признать в качестве одной из приоритетных задач международного сообщества.

2. Значение всеобъемлющего законодательства по борьбе с дискриминацией

34. В ДДПД отмечается, что основными факторами, препятствующими преодолению расовой дискриминации и достижению расового равенства, являются нехватка политической воли, слабость законодательства, отсутствие имплементационных стратегий и в целом конкретных действий со стороны государств. В ДДПД недвусмысленно

²¹ Article 7. See also ICESCR article 13, para. 1 and CRC, article 29, para. 1 (b).

²² Paragraph 11.

подчеркивается, что добросовестное осуществление международных норм и обязательств в области прав человека, включая принятие законов и разработку общей социально-экономической политики, имеет крайне важное значение в этой связи²³. Учитывая природу этих препятствий, следует конкретно призвать государства-участники безотлагательно и в приоритетном порядке принимать и осуществлять законодательство по борьбе с дискриминацией и программы по обеспечению равенства.

35. Некоторые международные договоры, включая МПГПП и МКЛРД, содержат положения о позитивных обязательствах, касающихся принятия законов о борьбе против расовой и связанной с ней дискриминации. В пункте 1 статьи 2 МПГПП содержится требование к государствам обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в данном Пакте, без какого бы то ни было различия. Пункт 2 статьи 2 гласит: "Если это уже не предусмотрено существующими законодательными или другими мерами", должны приниматься необходимые меры "для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте". В совокупности со статьями 26 и 27 МПГПП данное положение составляет позитивное обязательство государств принимать национальные законы, необходимые для обеспечения свободы от дискриминации, в частности по признаку расы, цвета кожи, национального или социального происхождения. Пункт 1 d) статьи 2 МКЛРД также предусматривает, что "каждое государство-участник должно, используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец".

36. Помимо позитивного обязательства государств осуществлять защиту от расовой дискриминации, возникает вопрос, обеспечивает ли МКЛРД и другие международные договоры по правам человека достаточно прочную основу для возникновения позитивного обязательства государств-участников принимать не просто общие правовые нормы, запрещающие расовую дискриминацию, а всеобъемлющее антидискриминационное законодательство. Кроме того, важно учитывать минимальные стандарты, соблюдение которых необходимо для того, чтобы в государстве был установлен соответствующий правовой режим для обеспечения и выполнения предусмотренных в Конвенции прав относительно осуществления на равной основе всех прав человека всеми лицами без какой-либо дискриминации по признаку расы.

²³ Paras. 79-80 of the Declaration.

37. КЛРД в своих заключительных замечаниях часто рекомендует государствам-участникам принимать национальное законодательство по борьбе с дискриминацией, соблюдая свои обязательства в соответствии с Конвенцией. Вместе с тем проведенный экспертами анализ дискриминационной практики и положения различных категорий жертв свидетельствует о том, что одним из факторов, препятствующих искоренению всех форм расовой дискриминации, является отсутствие в большинстве государств-участников Конвенции всеобъемлющего и детального национального законодательства по борьбе с дискриминацией.

38. На основании замечаний общего порядка, норм прецедентного права и заключительных замечаний договорных органов можно сделать вывод о следующих минимальных требованиях, которые необходимо соблюдать для обеспечения эффективности национального законодательства: наличие правовых определений понятия дискриминации, включая прямую и косвенную дискриминацию²⁴; установление четких и подробных положений относительно того, какое поведение, действия, меры, политика или критерии будут считаться дискриминационными; обеспечение содержательного асимметричного подхода к понятию недискриминации в отличие от чисто формального определения недискриминации как "равного отношения"; запрещение дискриминации во всех сферах общественной жизни как со стороны государства, так и со стороны негосударственных субъектов; запрет на подстрекательства к дискриминации, притеснений и сегрегации; учреждение специальных органов, наделенных полномочиями по оказанию содействия жертвам и поощрению культуры равноправия; предоставление жертвам дискриминации эффективных средств судебной защиты, в том числе в случае необходимости в рамках уголовного гражданского или административного процесса и обеспечение того, чтобы применяемые санкции были эффективными, соразмерными и оказывали сдерживающее воздействие; обеспечение процессуальных возможностей для доказывания фактов дискриминации путем установления соответствующих правил и критериев в отношении доказательств и бремени доказывания, исходя из того понимания, что жертвы дискриминации, как правило, находятся в невыгодном положении и не смогут защитить свои права в суде, если не будут приняты специальные меры в отношении их процессуальных прав; и установление четких обязательств, касающихся обязанности активно поощрять равенство в рамках соответствующей политики.

²⁴ Direct discrimination on the basis of race and related characteristics is defined as less favourable treatment based wholly or in part on the person's race, ethnicity, colour, descent, ethnic or national origin, without objective and reasonable justification. Indirect discrimination is defined as a neutral measure, criterion or practice which would put persons of a particular race or related characteristic at a particular disadvantage, when there is no objective and reasonable justification.

39. Эксперты считают, что в данной сфере существует пробел в том смысле, что слабые и абстрактные нормы в международных нормативно-правовых документах в области прав человека могут вести к сохранению правового вакуума на национальном уровне, оставляя некоторые проявления расизма без внимания, а некоторых жертв - без защиты, особенно в том случае, когда отсутствие прямых императивных норм сочетается со слабой политической волей государства по обеспечению и осуществлению предусмотренных в Конвенции прав. Вместе с тем эксперты также считают, что эти проблемы можно решить, придав позитивным обязательствам государств более четкий характер при помощи иных средств, нежели установление стандартов.

3. Рекомендации

40. Эксперты рекомендуют принять конвенцию о просвещении в вопросах прав человека, определить позитивные обязательства государств в отношении включения правозащитных предметов в их системы образования, в том числе в частных, религиозных школах и военных училищах.

41. Эксперты рекомендуют договорным органам рассмотреть вопрос о принятии замечаний общего порядка, в которых будут разъяснены позитивные обязательства государств-участников в отношении принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства и предусмотрены соответствующие руководящие принципы для государств.

II. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ГРУПП, НУЖДАЮЩИХСЯ В ОСОБОЙ ЗАЩИТЕ ОТ РАСИЗМА, РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, КСЕНОФОБИИ И СВЯЗАННОЙ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТИ

A. Религиозные группы

42. Обеспокоенность международного сообщества, вызванная обострением в последнее время во многих странах насилия и дискриминации на основании религии или убеждений, является вполне оправданной. Для настоящего времени также характерно то, что дискриминация по различным признакам, таким, как раса, цвет кожи, происхождение, национальная или этническая принадлежность зачастую отягчается близко связанной с ней дискриминацией на основании религии или убеждений. В Дурбанской декларации и программе действий (ДДПД) с особой озабоченностью отмечается "существование в различных частях мира религиозной нетерпимости в отношении религиозных общин и их членов, в частности ограничение их права на свободное отправление своего культа, а

также все более широкое распространение негативных стереотипов, враждебных актов и насилия против таких общин по причине их религиозных верований и их этнического или так называемого расового происхождения"²⁵. В ДДПД содержится настоятельный призыв к государствам принять законодательные и иные меры для защиты религиозных меньшинств от любых форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости²⁶. В ней также содержится адресованный государствам призыв осуществлять в учебных заведениях политику и программы, поощряющие уважение и терпимость по отношению к религиозному многообразию, поскольку образование в области прав человека является эффективным средством борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости²⁷.

43. В соответствии с международным правом право на свободу религии, которое включает "свободу менять свою религию или убеждения" и свободу "исповедовать свою религию и убеждения", впервые было провозглашено в статье 18 Всеобщей декларации прав человека. Что касается основных договоров по правам человека, свобода религии в первую очередь гарантируется Международным пактом о гражданских и политических правах (МПГПП)²⁸.

44. Провозглашенная в статье 18 МПГПП свобода мысли, совести и религии, которая включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообщая с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении, является правилом, отступление от которого не допускается даже в период чрезвычайного положения²⁹. Соответственно, по мнению Комитета по правам человека, свобода от принуждения иметь или принимать религию или убеждения и свобода родителей и опекунов обеспечивать религиозное и

²⁵ Para 60 of the Declaration. See further references to religious groups and communities in paras 2, 8, 34, 59, 60, 66, 67, 71, 73 and 108 of the Declaration and paras. 14, 46, 47, 49, 79, 124, 136, 171, 172 and 211 of the Programme of Action.

²⁶ Para. 172 of the Programme of Action.

²⁷ Ibid., para. 136.

²⁸ Articles 18 and 27.

²⁹ See article 4 of ICCPR and Human Rights Committee general comment No. 22 (1993) on article 18 (Freedom of thought, conscience or religion), para. 1.

нравственное образование не подлежат ограничениям³⁰. Комитет также указывает, что статья 18 МПГПП защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятия "убеждение" и "религия" следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями.

45. Вместе с тем в Пакте допускаются ограничения свободы исповедовать религию и убеждения, "установленные законом и необходимые для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц"³¹. По мнению Комитета по правам человека государства-участники не вправе свободно устанавливать ограничения в отношении осуществления прав и свобод: "Ограничения должны устанавливаться законом и применяться таким образом, чтобы не наносить ущерба правам, гарантированным в статье 18"³². Комитет также подчеркивает, что никакое исповедование религии или убеждений не должно превращаться в пропаганду войны или выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

46. Кроме того, статья 26 Пакта гарантирует равенство перед законом и право на равную защиту закона. Она предусматривает обязательство государств-участников запрещать любую дискриминацию и гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, включая расу и религию. Статья 27 МПГПП предусматривает права членов религиозных меньшинств, обеспечивая их право "исповедовать свою религию и исполнять ее обряды"³³. Другие основные международные договоры по правам человека определяют расу и религию в качестве оснований, по которым запрещено проводить какое бы то ни было различие между людьми в отношении осуществления ими их прав человека³⁴. Хотя определение расовой дискриминации, сформулированное в пункте 1 статьи 1 МКЛРД, не охватывает религию, ссылка на нее содержится далее в пункте d) vii) статьи 5. МПЭСКП признает образование

³⁰ General comment 22, para. 8.

³¹ ICCPR, article 18, para. 3. See also CRC, article 14 and ICRMW, article 12.

³² General comment No. 22, para. 8.

³³ See also CRC, article 30.

³⁴ See e.g. ICESCR, article 2, para. 1; ICCPR, articles 2, para. 1, 4, 24 and 26; CRC, article 2, para. 1; ICRMW, arts. 1, para. 1, and 7.

в качестве средства поощрения "взаимопонимания, терпимости и дружбы между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами"³⁵.

47. Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 1981 года определяет нетерпимость и дискриминацию в этом контексте как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод". Органам по правам человека и правительствам следует полагаться на положения этой Декларации. В статье 2 Декларации подчеркивается, что "никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц", а в статье 4 содержится призыв к государствам принять эффективные меры и "приложить все усилия" для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений. В соответствии с Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года "Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи..."³⁶.

Мнения и рекомендации

48. Связь между расизмом и религией ведет к возникновению сложных и деликатных вопросов, которые не регулируются достаточным образом международным правом. Эксперты считают, что положение о праве на свободу религии в пункте d) vii) статьи 5 МКЛРД нуждается в дальнейшем развитии для того, чтобы учесть сложный характер взаимосвязи между религией и расой, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. В свете учащающихся случаев исламофобии, антисемитизма и христианофобии после событий 11 сентября 2001 года органам по правам человека необходимо соответствующим образом обновить свои замечания общего порядка или рекомендации, руководящие принципы относительно представления докладов и правила процедур.

³⁵ Article 13, para. 1.

³⁶ Article 4, para. 2.

49. Рекомендуется, в частности, чтобы КЛРД принял общую рекомендацию, учитывающую вызывающие озабоченность вопросы, возникшие в области расовой дискриминации и религии или убеждений.

50. Кроме того, эксперты рекомендуют Комитету по правам человека пересмотреть замечание общего порядка № 22 (1993 год) по статье 18 (свобода мысли, совести и религии) для того, чтобы отразить в нем нынешние проблемы. Эксперты подчеркивают, что при решении вопросов, касающихся связи между расизмом и религией, крайне важно, чтобы органы по правам человека и правительства учитывали положения Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года.

В. Беженцы, просители убежища, трудящиеся-мигранты и апатриды

1. Беженцы, просители убежища, трудящиеся-мигранты

51. Существует имманентная связь между расизмом и положением беженцев, просителей убежища и мигрантов. Расизм, иногда сопровождаемый насилием, по-прежнему вынуждает сотни тысяч людей покидать свои страны. Впоследствии такие люди зачастую становятся жертвами расизма и насилия в принимающих государствах, где они были вынуждены искать убежище. Это подтверждается большим количеством документальных свидетельств.

52. ДДПД призывает международное сообщество, правительства, НПО и частный сектор принимать конкретные меры для решения проблем, связанных с уязвимостью лиц, относящихся к упомянутым категориям, и нахождения своевременных и адекватных решений для обеспечения их защиты³⁷. В ДДПД также подчеркивается необходимость устранения основных причин перемещения людей и утверждается, что международные усилия и политика в отношении беженцев не должны основываться на дискриминации на почве расы, цвета кожи, родства либо национального или этнического происхождения соответствующих беженцев³⁸.

53. В МКЛРД отсутствуют конкретные положения относительно статуса беженцев, просителей убежища и трудящихся-мигрантов. Вместе с тем общие положения этой

³⁷ See paras. 16, 38, 46 - 55, 65, 89 and 111 of the Declaration and paras 24 - 36, 50, 67, 69, 78, 80, 81, 97, 105, 138, 144, 182 - 186 and 196 of the Programme of Action.

³⁸ Para. 111 of the Declaration.

Конвенции и других основных договоров по правам человека, запрещающие дискриминацию, также применяются к этим категориям лиц³⁹. Некоторые договорные органы затрагивали этот вопрос в своих замечаниях общего порядка.

54. КЛРД в своей общей рекомендации XXII (1996 год) по статье 5 Конвенции применительно к беженцам и перемещенным лицам напоминает, что Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года, касающийся статуса беженцев, составляют основу международной системы защиты беженцев в целом; в частности, подчеркивается, что "любые... беженцы и перемещенные лица имеют право свободно возвращаться в свои родные дома в условиях безопасности" и что "государства-участники обязаны обеспечивать добровольный характер возвращения таких беженцев и перемещенных лиц и соблюдать принцип невыдачи и невысылки беженцев"⁴⁰. Общая рекомендация КЛРД XXX (2005 год) о дискриминации неграждан также включает указанные группы лиц.

55. В своем замечании общего порядка № 13 (1999 год) о праве на образование (статья 13) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам утверждает, что "принцип недискриминации распространяется на всех лиц школьного возраста, проживающих на территории государства-участника, включая неграждан, и независимо от их правового статуса"⁴¹.

56. В общей рекомендации XXIV (1999 год) по статье 12 Конвенции (женщины и здоровье) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин призывает государства уделять особое внимание "потребностям и правам в области охраны здоровья женщин из состава уязвимых и обделенных групп, таких, как женщины-мигранты, женщины-беженцы и женщины, перемещенные внутри страны, девочки и пожилые женщины, женщины, занимающиеся проституцией, женщины коренных народов..."⁴².

57. В этой связи большое значение имеют также несколько других международных нормативно-правовых актов. Следует уделить внимание, в частности, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКЗПТМ);

³⁹ See ICERD, articles 1 - 7 and also e.g. ICCPR, articles 2, para. 1, 4, 14, para. 1, 25, 26 and 27 and ICESCR articles 2, para. 2, 7, para. (c), 13, para. 1.

⁴⁰ Paras. 2 (a) and (b).

⁴¹ Paragraph 34.

⁴² Paragraph 6.

Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, соответствующим конвенциям МОТ; Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 года; Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющим ее Протоколу о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, и Протоколу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; Конвенции о статусе апатридов 1954 года; Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года; и Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 года. Эксперты высказывают глубокую обеспокоенность в связи с тем, что Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей была ратифицирована очень малым числом государств.

Мнения и рекомендации

58. Эксперты не обнаружили существенных пробелов в праве в отношении защиты беженцев, просителей убежища и трудящихся-мигрантов от расизма и расовой дискриминации. Вместе с тем следует призвать государства-участники принять необходимые законодательные и административные меры для выполнения их обязательств, предусмотренных МКЛРД, а также другими соответствующими международными договорами в отношении указанных категорий лиц. Эксперты отмечают, что в международных договорах отсутствуют четкие положения об актах ксенофобии и связанной с ней нетерпимости, и рекомендуют Комитету по ликвидации расовой дискриминации принять общую рекомендацию в целях восполнения этого пробела.

2. Апатриды

59. Учитывая отсутствие защиты со стороны государства, обеспечиваемой институтом гражданства, положение апатридов является крайне уязвимым во многих отношениях. Если в каком-либо обществе широко распространены расовые предрассудки и ксенофобские настроения, можно с большой долей вероятности утверждать, что в первую очередь они будут затрагивать указанную категорию лиц. Следовательно, усиление защиты апатридов представляет собой важный компонент борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

60. ДДПД конкретно не касается апатридов, но многие из ее положений с соответствующими поправками имеют для них большое значение. Расизм, с которым сталкиваются апатриды, обусловил необходимость разработки международных

стандартов, увязывающих общую защиту прав человека апатридов с запретом на проведение различий на основании расы, этнического или национального происхождения. Статья 3 Конвенции о статусе апатридов 1954 года устанавливает, что положения этого договора должны применяться к апатридам без дискриминации по признаку расы, религии или страны происхождения, а статья 9 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года запрещает лишение лица гражданства по причинам, связанным с его расой, этнической принадлежностью, религиозными или политическими убеждениями. Наконец, Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 года распространяет предусмотренные в ней принципы защиты на всех лиц без каких-либо различий, в том числе на граждан других государств и лиц без гражданства. В статье 7 указанной Декларации признается незаконной индивидуальная или коллективная высылка лиц по причинам, связанным с расой, цветом кожи, религией, культурой, происхождением или национальной и этнической принадлежностью.

61. В своей общей рекомендации XXX (2005 год) о дискриминации неграждан КЛРД подтверждает, что пункт 2 статьи 1 МКЛРД, который запрещает проведение различий между гражданами и негражданами, "следует толковать в том смысле, что он не допускает умаления основного запрета дискриминации"⁴³; далее КЛРД подтверждает, что, хотя некоторые из прав, предусмотренные в статье 5 Конвенции, могут предоставляться только гражданам", права человека в принципе должны принадлежать всем лицам. Государства-участники обязаны гарантировать равенство между гражданами и негражданами в осуществлении этих прав в той мере, в которой они признаны в соответствии с международным правом"⁴⁴. В той же общей рекомендации КЛРД также призывает государства-участники принять ряд мер в целях защиты прав человека неграждан, в том числе обеспечив, чтобы неграждане пользовались равной защитой и признанием со стороны закона и имели доступ к гражданству или натурализации.

62. Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 15 (1986 год) о положении иностранцев в соответствии с Пактом подтверждает, что на иностранцев распространяются защитные положения МПГПП, подчеркивая, что "в целом права, зафиксированные в Пакте, распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового"⁴⁵. В замечании общего

⁴³ Paragraph 2.

⁴⁴ Paragraph 3.

⁴⁵ Paragraph 1.

порядка № 17 (1989 год) по статье 24 (Права ребенка) Комитет по правам человека отмечает, что "во внутригосударственном законодательстве не допускается никакой дискриминации в отношении приобретения гражданства между законнорожденными детьми и детьми, родившимися вне брака, или детьми, родившимися от родителей-апатридов, или на основе гражданства одного или обоих родителей"⁴⁶. В Замечании общего порядка № 27 (1999 год) по пункту 4 статьи 12 (Свобода передвижения) установлено, что право лица въезжать в свою страну признает наличие особой связи между рассматриваемым лицом и этой страной. Формулировка пункта 4 статьи 12 не предусматривает различия между гражданами и иностранцами ("никто"). Формулировка данной статьи также допускает более широкое толкование, которое может охватывать другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания, а также возможные другие категории лиц⁴⁷.

Мнения и рекомендации

63. Эксперты признают, что в соответствии с международным правом лицам без гражданства гарантированы основные права человека. Вместе с тем они хотели бы обратить внимание международного сообщества на неопределенность статуса указанной группы лиц в контексте права на возвращение в страну происхождения. Очевидно, что принудительная высылка запрещена в соответствии с международным правом в отношении любого лица, но право на возвращение предоставляется *prima facie* только гражданам данной страны. Апатриды находятся в менее выгодном положении. Действительно, их право на возвращение в страну проживания или в страну происхождения не является безусловным, и важное значение в этой связи имеют такие признаки, как раса и/или этническое происхождение. Следовательно, важно принять эффективные меры по решению данной проблемы, в первую очередь, Комитету по правам человека в контексте пункта 4 статьи 12 МПГПП, главным образом посредством внесения дополнений в замечание общего порядка № 27.

64. Большинство экспертов в данной области полагают, что на сегодняшний момент проблема безгражданства де-юре меркнет по сравнению с еще более значительной проблемой, вызванной безгражданством де-факто в результате нерегулируемой миграции,

⁴⁶ Paragraph 8.

⁴⁷ Paragraph 19 and 20.

которая приводит к появлению "серой зоны безгражданства де-факто"⁴⁸. Эксперты придерживаются того мнения, что данная проблема должна быть изучена договорными органами по правам человека как в их замечаниях общего порядка, так и в заключительных замечаниях.

65. Эксперты также серьезно обеспокоены крайне низким числом ратификаций Конвенции о статусе апатридов 1954 года⁴⁹ и еще меньшим числом стран, ратифицировавших Конвенцию о сокращении безгражданства 1961 года⁵⁰.

С. Внутренне перемещенные лица

66. Внутреннее перемещение людей - это явление, характерное для всего мира, приносящее страдания по меньшей мере 22 млн. лиц, которые были вынуждены покинуть свое жилище, оставшись при этом на территории своих стран. Как отмечает в своем докладе г-н Франсис М. Денг, бывший Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах (ВПЛ)⁵¹, перемещения внутри страны "разрушают семьи, разрывают социальные и культурные связи, прерывают стабильные трудовые отношения, закрывают доступ к образованию и таким жизненно необходимым средствам, как продовольствие, жилище и медикаменты, а также подвергают ни в чем не повинных людей таким насильственным актам, как нападения на их лагеря, похищения и изнасилование"⁵². ВПЛ, перемещенные в незнакомую среду, особенно уязвимы перед расизмом, расовой дискриминацией и ксенофобией, которые еще больше ухудшают их положение.

67. В ДДПД с озабоченностью признаются случаи проявления различных форм расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости по отношению к внутренне перемещенным

⁴⁸ See e.g. Carol A. Batchelor, "Statelessness and the problem of resolving nationality status", *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, Nos. 1-2 (January 1998), p. 156.

⁴⁹ As of 2007 the number of ratifications stands at 62.

⁵⁰ As of 2007 the number of ratifications stands at 30.

⁵¹ Mr. Francis Deng (Sudan) served as Representative of the Secretary-General on internally displaced persons from 1992 to 2004. Mr. Walter Kälin (Switzerland) has been serving as the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons since 2004.

⁵² E/CN.4/1998/53/Add.2, para. 1.

лицам⁵³. Ни один из договоров по правам человека не включает положений, непосредственно касающихся перемещения внутри страны. Вместе с тем их общие положения о запрете дискриминации по признаку расы, цвета кожи, происхождения или национальной или этнической принадлежности в полной мере применимы к ВПЛ как обладателям прав человека. В своей общей рекомендации XXII по статье 5 Конвенции применительно к беженцам и перемещенным лицам (1996 год) КЛРД предусматривает право перемещенных лиц на возвращение в свои родные дома в условиях безопасности; на полное и равноправное участие в ведении государственных дел на всех уровнях; и на равный доступ к государственной службе и получению помощи для целей реабилитации⁵⁴. В своей общей рекомендации XXIV по статье 12 Конвенции (женщины и здоровье) (1999 год) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин призывает государства уделять особое внимание потребностям и правам в области охраны здоровья женщин из состава уязвимых и обделенных групп, таких, в частности, как женщины, перемещенные внутри страны⁵⁵.

68. Вопрос о положении ВПЛ подробно рассматривается в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, подготовленных г-ном Франсисом Денгом⁵⁶. Комиссия по правам человека дала высокую оценку этому документу и приветствовала тот факт, что растущее число государств, учреждений Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций применяют эти принципы в качестве стандарта⁵⁷. В Руководящих принципах охвачен широкий спектр прав человека перемещенных лиц и провозглашается, что данные принципы должны применяться без какой-либо дискриминации. В них рассматриваются вопросы, касающиеся защиты от перемещения, положения лиц во время перемещения, гуманитарной помощи, а также возвращения, переселения и реинтеграции. В Руководящих принципах относительно представления докладов, принятых КЛРД, содержится лишь ссылка на вопрос о положении перемещенных лиц⁵⁸.

⁵³ Para. 53 of the Declaration. See also paras. 54 - 55, 111 of the Declaration and paras 34 - 36, 185 of the Programme of Action.

⁵⁴ Paragraph 2.

⁵⁵ Paragraph 6.

⁵⁶ E/CN.4/1998/53/Add.2.

⁵⁷ Commission on Human Rights resolution 2004/55, para. 6.

⁵⁸ CERD/C/70/Rev.5.

Мнения и рекомендации

69. Хотя предусмотренный в Конвенции мандат Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) распространяется на положение беженцев, на практике на основании соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и директив Исполнительного комитета УВКБ ООН распространяет свой оперативный мандат и компетенцию также и на ВПЛ.

70. **В нормативном смысле Руководящие принципы признаются и применяются в качестве стандартов растущим числом государств, учреждений Организации Объединенных Наций, а также региональных организаций. Этот факт, а также толкование КЛРД своего мандата как распространяющегося и на положение ВПЛ привели экспертов к выводу о том, что в настоящее время нет необходимости в принятии дополнительных стандартов в данной сфере. Вместе с тем в целях усиления защиты ВПЛ эксперты рекомендуют Генеральной Ассамблее поддержать призыв Комиссии по правам человека соблюдать и осуществлять Руководящие принципы в качестве стандартов. В такой резолюции Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает подчеркнуть важность защиты ВПЛ от расизма и ксенофобии.**

D. Родоплеменные общины

71. Дискриминация, основанная на происхождении, исторически была характерна для общества в различных регионах мира и находила свое выражение в различных формах несправедливости. По имеющимся оценкам, 260 миллионов человек во всем мире являются жертвами такой дискриминации. Ее наличие и настоятельная необходимость исправления ее последствий привели к тому, что правительства многих государств признали всю неоднозначность данной проблемы и разработали соответствующее законодательство и политику для борьбы с этим явлением.

72. В некоторых положениях ДДПД признается, что расизм и ксенофобия по признаку происхождения являются серьезными современными вызовами осуществлению прав человека⁵⁹. В соответствии с содержащимися в ДДПД рекомендациями Комиссия по правам человека в своей резолюции 2002/68 предусмотрела создание Рабочей группы экспертов по проблеме лиц африканского происхождения в составе пяти независимых

⁵⁹ Para. 103 of the Durban Declaration. See also paras 2, 13, 14, 32 - 38, 103 and 111 of the Declaration and paras 4 - 14, 45, 50, 72, 81, 123, 163, 171 of the Programme of Action. See specifically, paragraphs 32-35 of the Declaration concerning Africans and people of African descent, and paragraphs 36 - 38 concerning Asians and people of Asian descent.

экспертов для изучения проблем расовой дискриминации, с которой сталкиваются лица африканского происхождения.

73. КЛРД в своей общей рекомендации XXIX по пункту 1 статьи 1 Конвенции (родовое происхождение) (2002 год) подтверждает свою точку зрения о том, что "термин "родовое происхождение" в пункте 1 статьи 1 Конвенции касается не только "расы", но имеет значение и применение, которые дополняют другие запрещенные основания для дискриминации", и что "дискриминация по признаку "родового происхождения" включает в себя дискриминацию в отношении членов общин на основе таких форм социальной стратификации, как касты и аналогичные системы наследуемого статуса, которые сводят на нет равное осуществление ими прав человека или препятствуют ему"⁶⁰. КЛРД предпринял попытку определить различные факторы, которые могут указывать на существование родоплеменных общин, страдающих от дискриминации, включая следующие: неспособность или ограниченная способность менять наследуемый статус; социально обусловленные ограничения на брак вне общины; частная и общественная сегрегация, в том числе в области жилья и образования, доступа к местам общественного пользования, местам отправления культа и общественным источникам продовольствия и воды; ограничение свободы отказаться от наследуемых занятий или унижающей достоинство либо опасной работы; долговая кабала; обречение на дегуманизирующие дискурсы, касающиеся запятнанности или неприкосновенности; и общее отсутствие уважения человеческого достоинства и равенства.

74. В своей общей рекомендации XXIX КЛРД представил ряд подробных рекомендаций, которые при условии их осуществления будут служить устранению проблем в результате дискриминации по признаку происхождения. Хотя КЛРД предусмотрел, что принятие предложенных мер зависит от результатов оценки государствами-участниками их целесообразности при определенных обстоятельствах, соответствующие рекомендации служат развитию существующих стандартов, в частности, в отношении их применения. Сорок восемь рекомендаций сгруппированы по восьми разделам: а) меры общего характера; б) множественная дискриминация в отношении женщин из общин, построенных по родовому признаку; в) сегрегация; г) распространение ненавистнических высказываний, в том числе через средства массовой информации и Интернет; д) отправление правосудия; е) гражданские и политические права; ж) экономические и социальные права; и з) право на образование.

75. Подкомиссия по поощрению и защите прав человека (Подкомиссия) приняла резолюцию, в которой предлагается провести исследование по вопросу дискриминации по

⁶⁰ Preamble paragraphs 6 and 7.

роду занятий и родовому происхождению⁶¹. Комиссия поддержала данное предложение и поручила двум специальным докладчикам подготовить всеобъемлющее исследование по вопросу о дискриминации по роду занятий и родовому происхождению. Специальные докладчики представили свой доклад о ходе работы Совету по правам человека в 2006 году⁶². В докладе содержится свод принципов и руководящих положений, в которых отражены международные стандарты, запрещающие дискриминацию по роду занятий и родовому происхождению⁶³.

Мнения и рекомендации

76. Эксперты разделяют согласованную точку зрения международных органов, согласно которой дискриминация по признаку происхождения является одним из наиболее опасных вызовов усилиям, направленным на борьбу с расизмом и ксенофобией. Вместе с тем учитывая меры, принимаемые КЛРД в целях распространения действия МКЛРД на родоплеменные общины и, в частности, принятую им общую рекомендацию XXIX, эксперты не видят существенных пробелов в отношении защиты членов родоплеменных общин от расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Так же, как и в отношении других форм дискриминации, неадекватное осуществление и отсутствие политической воли по-прежнему являются основными препятствиями на пути устранения этой формы дискриминации. Было бы в равной степени важно, если бы во время рассмотрения докладов государств-участников и индивидуальных сообщений другие договорные органы по правам человека уделяли должное внимание проблемам, с которыми сталкиваются родоплеменные общины.

Е. Коренные народы

77. Согласно оценкам Организации Объединенных Наций, более чем в 70 странах мира проживают около 300 миллионов человек, относящихся к коренным народам. Положение коренных народов в различных частях мира характеризуется высокой степенью их уязвимости перед дискриминацией по признаку расы или этнической принадлежности. Дурбанская конференция выразила свою "озабоченность по поводу того, что в некоторых

⁶¹ Sub-Commission resolution 2004/17.

⁶² Pursuant to General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled "Human Rights Council", all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights, including the Sub-Commission, were assumed, as of 19 June 2006, by the Human Rights Council.

⁶³ A/HRC/Sub.1/58/CRP.2.

государствах политическая и законодательная структура или институты, которые в ряде случаев унаследованы от прошлого и продолжают сохраняться сегодня, не соответствуют многоэтническим, многокультурным и многоязыковым характеристикам населения и во многих случаях являются важным фактором дискриминации, выражающейся в социальном отчуждении коренных народов"⁶⁴. Далее в ДДПД конкретизированы меры, необходимые для гарантирования основных прав коренных народов и их защиты от расизма. В ней также признаются проблемы, с которыми сталкиваются коренные народы в современном мире, особенно в связи с их особыми взаимоотношениями с землей, как основой их духовного, физического и культурного существования⁶⁵.

78. В итоговом документе Всемирного саммита 2005 года подтверждается приверженность международного сообщества защите прав человека коренных народов и признается их непосредственная связь с устойчивым развитием, и в частности с борьбой против голода и нищеты⁶⁶.

79. В настоящее время самым полным международным договором, касающимся коренных народов, является Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых государствах 1989 года, которая на сегодняшний момент была ратифицирована только 18 государствами: 13 латиноамериканскими странами, четырьмя европейскими и одной азиатской.

80. Основные договоры по правам человека конкретно не касаются коренных народов (за исключением Конвенции о правах ребенка (КПР))⁶⁷. Тем не менее, нет никаких сомнений в том, что пункт 1 статьи 1 МКЛРД, а также другие положения международных договоров по правам человека о запрещении дискриминации также применимы в этом случае.

81. Бедственному положению коренных народов посвящена общая рекомендация КЛРД XXIII о правах коренных народов (1997 год), в которой, в частности, сказано, что

⁶⁴ Para 22 of the Declaration.

⁶⁵ Paras. 42 and 43 of the Declaration. See also paras. 13, 14, 22-24, 39 - 45, 73 and 103 of the Declaration and paras. 15 - 23, 50, 78, 117 and 202 - 209 of the Programme of Action.

⁶⁶ General Assembly resolution 60/1, paras. 46, 56 and 127.

⁶⁷ The CRC was adopted in 1989, and entered into force in 1990. With 192 States parties as of 7 October 2005, it is the United Nations human rights instrument enjoying the most universal ratification.

"дискриминация коренных народов подпадает под действие Конвенции и что соответствующие меры должны быть приняты для предупреждения и ликвидации такой дискриминации"⁶⁸. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин в своей общей рекомендации № 24 (1999 год) по статье 12 Конвенции (женщины и здоровье) уделяет особое внимание потребностям и правам в области охраны здоровья женщин из состава уязвимых и обделенных групп, включая женщин коренных народов⁶⁹. В статье 30 КПР провозглашается право ребенка, принадлежащего к коренному населению, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Руководящие принципы, касающиеся представления докладов, принятые КЛРД, содержат лишь ссылку на положение коренных народов⁷⁰.

82. В итоговом документе Всемирного саммита 2005 года содержится призыв к государствам завершить процесс согласования и в кратчайшие возможные сроки утвердить проект Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, который находится на обсуждении Рабочей группы по коренному населению Комиссии по правам человека с 1995 года⁷¹. Указанный проект был в конечном итоге принят Советом по правам человека в 2006 году, но все еще не утвержден Генеральной Ассамблеей⁷².

⁶⁸ Paragraph 1.

⁶⁹ Paragraph 6.

⁷⁰ CERD/C/70/Rev.5.

⁷¹ It is worth noting that the second World Conference on Human Rights in 1993 called on the Working Group on Indigenous Populations of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to complete the drafting of the declaration on the rights of indigenous people that had been on its agenda for several years.

⁷² On 30 January 2007, the Assembly of the African Union adopted a decision (Assembly/AU/ Dec. 141 (VIII)) on the draft declaration, maintaining a united position in the negotiations on amending the declaration and finding a solution to the concerns of African States, amongst the most important of which are questions about: (a) the definition of indigenous peoples; (b) self-determination; (c) ownership of land and resources; (d) establishment of distinct political and economic institutions; and (e) national and territorial integrity.

Мнения и рекомендации

83. Эксперты разделяют мнение, высказанное КЛРД в его общей рекомендации XXIII, и считают, что расовая дискриминация в отношении коренных народов подпадает под действие МКЛРД. По мнению экспертов, эффективная борьба против расизма, затрагивающего представителей коренных народов, требует укрепления общей защиты их прав человека. В этом контексте эксперты поддерживают скорейшее принятие вышеупомянутой Декларации о правах коренных народов.

84. Кроме того, эксперты считают, что всеобщая ратификации Конвенции МОТ № 169 также может стать важным шагом вперед в области защиты прав человека коренных народов. Соответственно, эксперты хотели бы призвать государства-члены рассмотреть этот вопрос в приоритетном порядке.

Е. Меньшинства

85. Лица, принадлежащие к меньшинствам, составляют, вероятно, около 30% населения Земли⁷³. Общая уязвимость представителей меньшинств существенно усиливается в контексте расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Шокирующие случаи недавних проявлений геноцида и преступлений против человечности, имевших место в последнее время, свидетельствуют о высокой вероятности широкомасштабных нарушений прав меньшинств, вызывающей крайнюю озабоченность. Столь же убедительным является то замечание, что защита прав меньшинств в настоящее время представляет собой один из наиболее эффективных способов предотвращения конфликтов и обеспечения устойчивого мира. Другими словами, защита прав меньшинств - это не только основная гарантия для обладателей прав, но также один из основных способов решения социальных проблем. Неудивительно, что в ДДПД⁷⁴ неоднократно высказывается обеспокоенность по поводу прав меньшинств; в частности, в ней содержится настоятельный призыв к государствам "принимать по мере необходимости соответствующие меры по предотвращению расовой дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в области занятости, жилья, социального

⁷³ See A/HRC/Sub.1/58/19, annex IV, p. 22.

⁷⁴ See paras 66, 71 and 73 of the Declaration and paras 46 - 49, 74, 124 and 172 of the Programme of Action.

обслуживания и образования, и в этом контексте учитывать существование различных форм множественной дискриминации"⁷⁵.

86. Пункт 1 статьи 1 МКЛРД не содержит конкретных положений в отношении меньшинств, однако в соответствии с КЛРД "положения Конвенции относятся ко всем лицам, которые принадлежат к различным расам, имеют различное национальное или этническое происхождение, а также к коренным народам. Если Комитет стремится обеспечить надлежащее рассмотрение периодических докладов государств-участников, необходимо, чтобы государства-участники предоставляли Комитету как можно больше информации о таких группах, проживающих на их территории"⁷⁶. В общей рекомендации IV, касающейся представления докладов государствами-участниками (статья 1 Конвенции) (1973 год), КЛРД призывает государства-участники включать в свои доклады соответствующую информацию о демографическом составе населения. Далее КЛРД признает, что существуют международные нормы в отношении конкретных прав людей, принадлежащих к таким группам, а также общепринятые нормы, включенные в Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. В то же время КЛРД высказывается против произвольного отношения к с группам меньшинств в плане признания их существования и указывает на необходимость применения ко всем группам одинаковых критериев, таких как число входящих в эти группы лиц, их отличие от большинства населения или от других групп в его составе в плане расы, цвета кожи, родового происхождения или национального или этнического происхождения"⁷⁷.

87. Статья 27 МГПП устанавливает положение, гарантирующее, что "в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, 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". В своем замечании общего порядка № 23 по статье 27 (права меньшинств) (1994 год) Комитет по правам человека предусматривает, что "к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком"⁷⁸. Кроме того, эти права принадлежат всем лицам, находящимся на территории государства, а не только

⁷⁵ Para. 49 of the Programme of Action.

⁷⁶ General recommendation No. 24 (1999) concerning article 1 of the Convention, para. 1.

⁷⁷ Ibid, para. 2.

⁷⁸ Paragraph 5.1.

его гражданам⁷⁹. Наконец, государства-участники обязаны принимать эффективные меры защиты не только от действий самого государства-участника, осуществляемых при помощи его органов, но и от действий других лиц, находящихся на территории государства-участника⁸⁰.

88. Самым полным договором Организации Объединенных Наций, предусматривающим защиту меньшинств, является Декларация прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным или этническим религиозным и языковым меньшинствам, от 1992 года. Вместе с тем, однако, этот документ, предусматривающий конкретные права лиц, принадлежащих к меньшинствам, и определяющий соответствующие обязательства государств, не носит императивного характера.

Мнения и рекомендации

89. Рабочая группа по меньшинствам Подкомиссии в своем недавнем докладе указала, что "защита прав меньшинств остается одним из вопросов повестки дня правозащитных органов Организации Объединенных Наций, которым уделяется недостаточное внимание"⁸¹. В этой связи эксперты приветствуют учреждение мандата независимого эксперта по вопросам меньшинств⁸² и призывают органы Организации Объединенных Наций в случае необходимости всегда принимать к рассмотрению вопросы, касающиеся меньшинств.

90. Эксперты не обнаружили существенных нормативных пробелов в отношении защиты лиц, принадлежащих к культурным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, от расизма и расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. Вместе с тем в этой связи следует также принять во внимание замечания, содержащиеся во второй главе в разделе, посвященном религиозным группам.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Para 6.1. See also CRC, article 30.

⁸¹ A/HRC/Sub.1/58/19.

⁸² In accordance with Commission on Human Rights resolution 2005/79, Ms. Gay McDougall was appointed by the United Nations High Commissioner for Human Rights on 29 July 2005 for an initial period of two years.

91. Данное мнение никак не противоречит необходимости принятия дальнейших целенаправленных мер на национальном и международном уровнях в целях полного осуществления соответствующих стандартов.

Г. Лица, находящиеся под иностранной оккупацией

92. Вопрос о защите гражданского населения, находящегося под иностранной оккупацией, на протяжении длительного времени является одной из проблем для международного сообщества. История вооруженных конфликтов свидетельствует о том, что особая уязвимость указанной группы резко усиливается в том случае, если имеет место расовое или этническое отличие от оккупирующих сил. В Дурбанской декларации высказывается озабоченность в связи с бедственным положением палестинского народа под иностранной оккупацией⁸³.

93. В обсуждаемой области защита от расизма, ксенофобии и связанной с ними дискриминации предусмотрена двумя ветвями международного права: правом, регулирующим права человека, и гуманитарным правом. Хотя положение лиц, находящихся под иностранной оккупацией, не урегулировано в соответствии с каким-либо из международных договоров по правам человека, нет никаких сомнений в том, что государства-участники несут ответственность за их соблюдение не только в рамках собственных территорий, но и на территориях, находящихся под их контролем.

94. В замечании общего порядка № 31 Комитета по правам человека о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта (2004 год), содержится соответствующее четкое толкование. При разъяснении пункта 1 статьи 2 МПГПП, в частности, подчеркивается, что "государство-участник обязано уважать и обеспечивать любому лицу, находящемуся в пределах компетенции или эффективного контроля этого государства-участника, права, признаваемые в Пакте, даже если лицо не находится на территории государства-участника.... Этот принцип применим также к лицам, находящимся в рамках компетенции или под эффективным контролем сил государства-участника, действующих за пределами его территории, независимо от

⁸³ Paragraph 63.

обстоятельств, при которых была установлена такая компетенция или эффективный контроль..."⁸⁴. Эти комментарии непосредственно касаются только государств - участников МПГПП. Вместе с тем, поскольку они затрагивают природу обязательств государств-участников, предусмотренных одним из договоров по правам человека, они, как представляется, четко указывают также на применимость с учетом необходимых изменений других договоров по правам человека к лицам, находящимся под иностранной оккупацией. Таким образом, государства-участники, оккупирующие какую-либо территорию, обязаны осуществлять борьбу против расизма и ксенофобии, которые затрагивают все категории населения, находящегося под их контролем, и несут полную ответственность за это согласно соответствующим договорам по правам человека, участниками которых они являются.

95. Лица, находящиеся под иностранной оккупацией, пользуются также защитой международного гуманитарного права. Статья 2 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (IV) предусматривает, что "Конвенция будет применяться также во всех случаях оккупации всей или части территории Высокой Договаривающейся Стороны, даже если эта оккупация не встретит никакого вооруженного сопротивления". В статье 4 сказано, что "под защитой настоящей Конвенции состоят лица, которые в какой-либо момент и каким-либо образом находятся в случае конфликта или оккупации во власти страны, находящейся в конфликте или оккупирующей державы, гражданами которой они не являются". Общая третья статья, содержащаяся во всех четырех женевских конвенциях, а также дополнительный Протокол 1, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, и Протокол II, касающийся защиты жертв конфликтов немеждународного характера, содержат положения, устанавливающие обязанность государств-участников гуманно относиться ко всем лицам, находящимся под их контролем, и запрещают различия по причинам расы, цвета кожи, пола, языка, религии или веры, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или другого статуса, либо других аналогичных критериев⁸⁵. Во всех указанных

⁸⁴ See paras. 10-12. See also HRC general comment No. 15 (1986) on the position of aliens under the Convention that stresses that the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum-seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party.

⁸⁵ Protocol I, articles 9, para. 1 and 75, para. 1; Protocol II, article 2.

международно-правовых документах определены различные конкретные минимальные стандарты, которые должны соблюдаться каждой стороной конфликта⁸⁶.

96. Важно отметить, что защита, предоставляемая лицам, находящимся под иностранной оккупацией, международным правом, регулирующим права человека, и международным гуманитарным правом, необходимо рассматриваться в комплексе. В замечании общего порядка № 31 Комитета по правам человека совершенно справедливо отмечено: "Даже если в отношении некоторых предусмотренных Пактом прав может быть уместно применение более конкретных норм международного гуманитарного права для целей толкования прав, закрепленных в Пакте, эти две правовые сферы являются взаимодополняющими, а не исключаящими друг друга"⁸⁷. Таким образом, в целях борьбы с расизмом и ксенофобией в условиях иностранной оккупации необходимо применять положения обеих сфер права в целях нахождения наиболее эффективных средств.

Мнения и рекомендации

97. Эксперты, безусловно, согласны с тем, что иностранная оккупация значительно повышает риск расовой дискриминации и ксенофобии по отношению к затрагиваемому этим населению. Изучая возможные формы надлежащего реагирования на такую ситуацию, эксперты пришли к тому выводу, что в нормативном отношении она охватывается как международным гуманитарным правом, так и правом, регулирующим права человека. Вместе с тем проблема состоит в том, что именно в условиях иностранной оккупации, как показывает опыт, международные механизмы, если и имеют какое-то воздействие, то оно крайне ограничено, и, следовательно, эффективная защита от расизма и ксенофобии сопряжена с особо серьезными проблемами.

98. Эксперты надеются, что провозглашение обязанности защищать в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, подтвержденное Советом Безопасности, открывает новые способы борьбы с наиболее грубыми нарушениями прав человека, в том числе в условиях иностранной оккупации. Такой подход может способствовать противодействию расизму и ксенофобии и гарантировать, что виновные в совершении

⁸⁶ Although common article 3 to the Geneva Conventions specifies that the conflict must be of a non-international character, the International Court of Justice in the case of *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* ruled that article 3 applies as well to international armed conflicts. ICJ reports (1986), para. 218.

⁸⁷ Paragraph 11.

соответствующих преступлений, включая акты геноцида и этнической чистки, будут привлекаться к ответственности.

99. Эксперты полагают, что КЛРД было бы целесообразно оценить необходимость вынесения рекомендаций по вопросу о расовой дискриминации и ксенофобии в условиях иностранной оккупации.

III. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ ПРОЯВЛЕНИЙ РАСИЗМА, РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ, КСЕНОФОБИИ И СВЯЗАННОЙ С НИМИ НЕТЕРПИМОСТИ

A. Множественные или особо тяжелые формы расовой дискриминации

100. Общеизвестно, что группы лиц, наиболее подверженные расизму, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, зачастую становятся жертвами множественных форм дискриминации⁸⁸. Эксперты практикуют формулировку "множественные или особо тяжелые формы дискриминации" по смыслу пункта 2 Дурбанской декларации, в котором признается, что "расизм, расовая дискриминация, ксенофобия и связанная с ними нетерпимость проявляются по признакам расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения и что человек может быть жертвой множественных или отягченных форм дискриминации и по другим связанным с этими признакам, таким, как пол, язык, религия, политические или иные убеждения, социальное происхождение, имущественное, сословное или иное положение". В Дурбанской программе действий также неоднократно говорится о множественных или отягченных формах дискриминации⁸⁹.

101. Все международные договоры и нормативно-правовые акты по правам человека провозглашают принципы равенства и недискриминации и содержат четкий (но не исчерпывающий) перечень оснований, таких, как пол, раса, язык, религия, инвалидность. В решениях и замечаниях договорных органов в качестве оснований, по которым запрещена дискриминация, указаны также другие признаки, такие, как возраст и сексуальная ориентация.

⁸⁸ See E/CN.4/2006/WG.21/BP.2.

⁸⁹ Paragraphs 14, 18, 31, 49, 79, 104, 172 and 212.

102. Все основные нормативные акты международного права, регулирующего права человека, применяются к дискриминации по различным основаниям. В результате сочетания различных положений этих нормативных актов, которые касаются различных оснований дискриминации, может быть выработан функциональный подход к решению вопросов, связанных со множественными формами дискриминации.

103. Международные правовые документы, касающиеся защиты конкретных категорий правообладателей, таких, как дети, мигранты, инвалиды, непосредственно затрагивают вопросы множественных форм дискриминации в положениях, запрещающих дискриминацию, в связи с конкретными субстантивными положениями. Они могут в полной мере применяться в целях борьбы с множественными формами дискриминации. Два из основных договоров по правам человека, а именно МКЛРД и Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), а также принятая не так давно Конвенция о правах инвалидов (КПИ), содержат исключительно ссылки на те основания дискриминации, борьба с которыми является общей целью их принятия.

104. МКЛРД касается только расы, цвета кожи или национального или этнического происхождения; вместе с тем из ряда общих рекомендаций КЛРД видно, что этот орган, вне всякого сомнения, знает о явлении множественных форм дискриминации и намерения уделить внимание различным ее проявлениям⁹⁰. Чтобы проиллюстрировать подход, применяемый КЛРД, в качестве примера можно рассмотреть защиту женщин. В общей рекомендации XXV о гендерных аспектах расовой дискриминации (2000 год) говорится следующее: "...женщины и мужчины не всегда подвергаются дискриминации в равной степени или в одной и той же форме. Существуют обстоятельства, в которых дискриминация затрагивает исключительно или в первую очередь женщин либо затрагивает положение женщин в иной форме, либо затрагивает их положение в иной степени, нежели положение мужчин"⁹¹. КЛРД указывает, что расовая дискриминация может иметь последствия, которые затрагивают в первую очередь или исключительно женщин, такие, как беременность в результате изнасилования на расовой почве⁹². В своей общей рекомендации № 29 по пункту 1 статьи 1 Конвенции (родовое происхождение) (2002 год) КЛРД призывает государства-участники учитывать ситуацию женщин из

⁹⁰ See e.g. general recommendations No. 22 (1996) on article 5 of the Convention on refugees and displaced persons, No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, No. 24 (1999) concerning article 1 of the Convention, No. 25 (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination and No. 30 (2005) on discrimination against non-citizens.

⁹¹ Paragraph 1.

⁹² Paragraph 2.

родоплеменных общин как жертв множественной дискриминации, сексуальной эксплуатации и принудительной проституции⁹³.

105. Охват статьи 1 КЛДЖ достаточно широк и включает случаи, когда женщины становятся жертвами множественных форм дискриминации. Эта позиция подтверждается пунктом с) статьи 2, в котором предусмотрено обязательство государств-участников осуждать дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах и установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин от любого акта дискриминации. В соответствии с пунктом е) статьи 2 государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия. Далее, в соответствии со статьей 6 государства-участники обязаны принимать все соответствующие меры для пресечения всех видов торговли женщинами.

106. В своей общей рекомендации № 19 о насилии в отношении женщин (1992 год) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин утверждает, что "определение дискриминации в отношении женщин охватывает насилие в отношении женщин, т.е. насилие, совершаемое над женщиной в силу того, что она женщина, или насилие, которое оказывает на женщин несоразмерное воздействие"⁹⁴. Комитет также отмечает, что государства должны принимать все конструктивные меры в целях искоренения насилия в отношении женщин, принимая во внимание тесную "взаимосвязь между дискриминацией в отношении женщин, насилием в отношении женщин и нарушениями прав человека и основных свобод"⁹⁵. В своей общей рекомендации № 24 по статье 12 Конвенции (женщины и здоровье) (1999 год) Комитет призывает уделять особое внимание "потребностям и правам в области охраны здоровья женщин из состава уязвимых и обделенных групп, таких, как женщины-мигранты, женщины-беженцы и женщины, перемещенные внутри страны, девочки и пожилые женщины, женщины, занимающиеся проституцией, женщины коренных народов..."⁹⁶.

⁹³ Paragraph 2 (k).

⁹⁴ Paragraph 6.

⁹⁵ Paragraph 4.

⁹⁶ Paragraph 6.

Мнения и рекомендации

107. Во многих исследованиях и публикациях установлено, что разнообразие проявлений множественных форм дискриминации, как представляется, требует дальнейшего изучения. Целью этого изучения должно стать рассмотрение обсуждаемого явления с различных точек зрения, поскольку его сложная природа требует применения разноплановых и взимодополняющих подходов. В этой связи было бы неоправданно ограничивать защиту от множественных форм дискриминации основаниями, прямо указанными в ДДПД. Здесь, как и в случае международных договоров по правам человека, перечень оснований, по которым запрещена дискриминация, не является исчерпывающим. Несмотря на то, что некоторые критерии, включая национальность, возраст, состояние здоровья, наличие ВИЧ-инфекции, семейное положение, сексуальную ориентацию или половую идентичность, в сочетании с расовой принадлежностью приводят к особой уязвимости определенных категорий лиц в отношении актов дискриминации, они до сих пор не получили всеобщего признания в качестве факторов, усугубляющих расовую дискриминацию. Важно отметить, что международная защита от расизма охватывает те факторы, которые обуславливают явление множественной дискриминации и приводят к исключению лиц, попадающих под смешанные категории, из сферы действия этой защиты.

108. Основопологающий вопрос заключается в том, достаточно ли эффективны действующие правовые нормы в борьбе с этими явлениями. Запрещение множественной дискриминации, очевидно, уже укоренилось в праве, поскольку речь идет о запрещении различных форм дискриминации. Действующие стандарты обеспечивают достаточную основу для защиты от множественных форм дискриминации на национальном уровне в части, касающейся ответственности и средств правовой защиты. Вместе с тем множественная дискриминация представляет собой не просто сочетание конкретных проявлений дискриминации, но порождает новый вид дискриминации, при котором дискриминация по нескольким основаниям обретает новую форму.

109. Именно это явление может быть приравнено к отягченной виктимизации и маргинализации больших групп людей. Для борьбы с этим явлением важно определить его характерные черты, выработав определение, в котором будет учтена его сложная природа.

110. Эксперты считают, что методология диагностирования обсуждаемого явления все еще не разработана. Хотя некоторым из общепринятых оснований дискриминации уделяется большое внимание в праве и правоприменительной практике, другие получили признание лишь недавно. Для анализа множественной дискриминации не хватает

согласованного и комплексного подхода. Это приводит к появлению пробела с точки зрения ответственности, поскольку отсутствует правовая база, на основе которой компетентные органы, в частности национальные суды, трибуналы и комиссии, могли бы принимать меры, адекватные тяжести актов множественной дискриминации. Наконец, имеющиеся средства реагирования на проявления множественной дискриминации, включая механизмы раннего предупреждения, как представляется, недостаточно эффективны.

111. Соответственно, эксперты склонны считать, что необходимо уделить внимание множественной дискриминации, делая особый акцент на признании ее многообразных характеристик; определении связей между различными основаниями дискриминации; и понимании последствий их совокупных проявлений. В этой связи договорным органам, в частности КЛРД, было бы крайне целесообразно изучить вопрос о множественных и отягченных формах дискриминации с расовыми аспектами и принять общие рекомендации относительно методов борьбы с этим явлением.

В. Этническая чистка

112. Как отметил в своем докладе Генеральный секретарь, под термином "этническая чистка" принято понимать процесс, основной задачей которого является террор в отношении гражданского населения с помощью военных средств, имеющий целью принудить его покинуть какую-либо определенную территорию⁹⁷. Аналогично этому, по мнению Апелляционной палаты Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии, этническая чистка связана с "общим намерением какой-либо группы лиц насильственными способами принудить представителей той или иной этнической принадлежности покинуть их город, деревню или район (осуществить "этническую чистку"), что в результате приводит к убийству человека или нескольких людей"⁹⁸.

113. В ДДПД не используется понятие "этнической чистки", но в некоторых местах текста проводится связь между насильственным перемещением и переселением людей из стран их происхождения в качестве беженцев и просителей убежища и расизмом и

⁹⁷ Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808 (1993) and Annex thereto, S/25704.

⁹⁸ *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Appeals Judgment, 15 July 1999, para. 204.

ксенофобией⁹⁹. В равной степени важны положения, касающиеся защиты этнических меньшинств¹⁰⁰.

114. В Римском статуте Международного уголовного суда также не содержится прямых положений, касающихся этнической чистки. Вместе с тем в соответствии со статьей 7 преступления против человечности включают, в частности, истребление; депортацию или насильственное перемещение населения; и преследование любой идентифицированной группы или общности по политическим, расовым, национальным, этническим, культурным, религиозным, гендерным... или другим мотивам, которые повсеместно признаны недопустимыми согласно международному праву, в связи с любыми деяниями, указанными в данном пункте, или любыми преступлениями, подпадающими под юрисдикцию суда¹⁰¹.

115. Ни в одном из международных договоров по правам человека прямо не говорится об этнической чистке, но некоторые положения этих нормативных актов имеют определенное значение в данном контексте. В частности, в этой связи стоит отметить положения о запрещении дискриминации, оговорки или интерпретирующие положения в отношении договоров, касающихся защиты меньшинств, и положения, запрещающие любую пропаганду национального, расового или религиозного превосходства или вражды, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию¹⁰².

⁹⁹ See e.g. para. 52 of the Durban Declaration. See also the sections related to refugees and IDPs in this report.

¹⁰⁰ See the section related to minorities in this study.

¹⁰¹ The crime of persecution has been recognized as a particularly serious crime since a discriminatory intent is one of its basic elements. See *Prosecutor v. Todorovic*, Trial Chamber Judgement of 31 July 2001, para 32.

¹⁰² See the relevant parts of this report on minorities. See inter alia ICERD, articles 1 and 4 ICERD and ICCPR, articles 2, 20 and 27.

Мнения и рекомендации

116. Основной вопрос заключается в том, предусмотрены ли существующими правовыми нормами адекватные механизмы борьбы против этнических чисток как проявления расизма и достаточная защита для преследуемых лиц или групп лиц. Несмотря на отсутствие юридического определения этнической чистки в международном праве, эксперты придерживаются того мнения, что данное понятие в достаточной степени охватывается договорами по правам человека, с одной стороны, и положениями международного уголовного права относительно преступлений против человечности, с другой. Вместе с тем эксперты будут приветствовать усилия, направленные на разработку правового определения этнической чистки. Такое определение будет содействовать выработке более целенаправленного подхода к этому особому проявлению расизма и проложит путь к более решительным превентивным мерам.

117. В настоящее время особое внимание в этой связи следует уделить мерам раннего предупреждения и срочным процедурам, применяемым в КЛРД, и механизмам раннего предупреждения Организации Объединенных Наций, включая взаимодействие между Департаментом операций по поддержанию мира и другими соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций¹⁰³.

С. Геноцид

118. Преступление геноцида и его связь с дискриминацией, основанной на этническом происхождении, расе и религии, определяется Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него 1951 года как любое из следующих действий, совершаемых "с намерением уничтожить полностью или частично какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: а) убийство членов такой группы; б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; в) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; г) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; е) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую"¹⁰⁴.

¹⁰³ See para. 153 of the Durban Programme of Action, which calls for strengthening coordination between DPKO and other United Nations agencies.

¹⁰⁴ Article 2 of the Convention.

Эта Конвенция признана в качестве части общего международного права¹⁰⁵, а в статутах Международного Суда, Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ) и Международного трибунала по Руанде (МТР) подтверждается содержащееся в Конвенции определение преступления геноцида.

119. В ДДПД признается, что "апартеид и геноцид... являются преступлениями против человечности и важными источниками и проявлениями расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости", а также и признаются "неописуемые беды и страдания в результате этих актов"¹⁰⁶. В ДППД также подтверждается, что где бы и когда бы ни имели место эти акты, необходимо их осуждать и предупреждать их повторение¹⁰⁷.

120. Определение геноцида в соответствии с упомянутой Конвенцией и судебной практикой Международного трибунала по бывшей Югославии и Международного трибунала по Руанде четко указывают на то, что в случае геноцида лица становятся жертвами по причине их принадлежности к национальной, этнической, расовой или религиозной группе. В МКЛРД не содержится конкретных положений, касающихся геноцида, но отмечается, что государства-участники "осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать или поощряющие расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме..."¹⁰⁸. Таким образом, особо отмечается принцип предупреждения. Признавая важность наказания за преступление геноцида и преступления против человечности, а также военные преступления в контексте расизма и расовой дискриминации, КЛРД решил принять общую рекомендацию XVIII (1994 год) об учреждении международного трибунала для судебного преследования преступлений против человечности.

¹⁰⁵ See the opinion of the International Court of Justice on the provisions of the Convention, S/25704.

¹⁰⁶ Paras. 15 and 100 of the Declaration.

¹⁰⁷ See para. 99 of the Declaration.

¹⁰⁸ Article 4.

Мнения и рекомендации

121. Эксперты пришли к выводу об отсутствии существенных нормативных пробелов в отношении защиты от расизма и расовой дискриминации в случаях, когда их проявления достигают таких масштабов, когда они приравняются к геноциду.

122. **Вместе с тем эксперты хотели бы вновь высказать рекомендацию, сделанную в разделе доклада, посвященном этнической чистке, согласно которой следует уделить приоритетное внимание мерам раннего предупреждения и срочным процедурам, применяемым КЛРД, а также механизмам раннего предупреждения Организации Объединенных Наций, включая взаимодействие между Департаментом операций по поддержанию мира и другими соответствующими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Вновь подчеркивая необходимость ратификации международных договоров по правам человека и других соответствующих международных правовых документов, эксперты также хотели бы отметить важность в этом контексте безотлагательной всеобщей ратификации Римского статута.**

D. Религиозная нетерпимость и осквернение религиозных символов

123. Эксперты признают, что религиозная нетерпимость зачастую является важным элементом современных проявлений расизма. Неоднократные посягательства на религиозные символы и нападения на места отправления культа представляют собой особо серьезные и опасные проявления расизма. Кроме того, осквернение религиозных символов может приводить к разжиганию религиозной нетерпимости.

124. Обсуждаемая тема уже во многом затрагивалась в других частях настоящего доклада, а именно в главе II, раздел А, и главе III, разделы А и F. Анализ и рекомендации, содержащиеся в указанных частях доклада, с учетом соответствующих изменений применимы и к религиозной нетерпимости. Следовательно, эксперты ограничат свои соображения в данной главе несколькими конкретными дополнительными замечаниями.

125. В последнее время отмечается вызывающий тревогу рост насилия и дискриминации на основании религии или убеждений. Для настоящего времени характерно, что дискриминация по различным основаниям, таким, как раса, цвет кожи, происхождение, национальная или этническая принадлежность, зачастую отягчается дискриминацией по тесно связанным с ними основаниям религии или веры. В ДДПД с особой озабоченностью отмечается существование в различных частях мира религиозной

нетерпимости в отношении религиозных общин и их членов¹⁰⁹. В этой связи в ДДПД содержится призыв к государствам принять законодательные и иные меры по защите меньшинств, в том числе религиозных меньшинств, от любых форм расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости¹¹⁰. В ДДПД также содержится призыв к государствам осуществлять в их учебных заведениях политику и программы уважения и терпимости по отношению к религиозному многообразию, поскольку образование в области прав человека является эффективным средством борьбы против расизма¹¹¹.

126. Государствам настоятельно предлагается проводить политику и принимать меры, направленные на предупреждение и ликвидацию любой такой дискриминации по признаку религиозной принадлежности и верований¹¹², и поощрять и гарантировать осуществление прав, изложенных в Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года¹¹³. Наконец, в ДДПД подчеркивается, что религия, духовность и вера могут способствовать искоренению расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости¹¹⁴.

127. В рамках международного права основную роль в обсуждаемой области играет Декларация 1981 года. В ней, в частности, утверждается: "Дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава Организации Объединенных Наций и осуждается как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и подробно изложенных в международных пактах о правах человека, и как препятствие дружественных и мирных отношений между государствами"¹¹⁵.

¹⁰⁹ Para. 60 of the Declaration. See also references to religion in paras. 2, 8, 34, 59, 60, 66, 67, 71, 73, 108 of the Declaration; and paras. 14, 46, 47, 49, 79, 124, 136, 171, 172, 211 of the Programme of Action.

¹¹⁰ Para. 172 of the Programme of Action.

¹¹¹ Ibid., para. 136.

¹¹² Ibid., para. 14.

¹¹³ Ibid., para. 79.

¹¹⁴ Para. 8 of the Declaration.

¹¹⁵ Article 3.

128. Вместе с тем данная Декларация не является императивным документом. В этой связи тем более важно, чтобы межправительственные органы Организации Объединенных Наций придавали большое значение ее осуществлению. В резолюциях, касающихся осуществления Декларации, Комиссия по правам человека настоятельно призвала государства принять "все необходимые меры" в соответствии с международными стандартами по правам человека, чтобы гарантировать свободу религии и убеждений и бороться с религиозной нетерпимостью и насильственными актами¹¹⁶. В ряде резолюций Комиссия также призвала государства обеспечивать, чтобы все государственные должностные лица, включая сотрудников правоохранительных органов, при осуществлении своих должностных обязанностей уважали различную религиозную принадлежность и убеждения и не проводили дискриминации по признакам религиозной принадлежности или убеждений, а также чтобы они получали соответствующее обучение и подготовку¹¹⁷. Что касается мер по осуществлению, к государствам был обращен настоятельный призыв обеспечивать полное уважение и всестороннюю защиту "религиозных мест, объектов и святынь и принимать дополнительные меры в тех случаях, когда им угрожает осквернение или разрушение"¹¹⁸. В своей резолюции 55/254 Генеральная Ассамблея отметила тот факт, что "места отправления религиозных обрядов являются важным аспектом общего достоинства человечества".

129. Комиссия уточнила, что "в контексте борьбы против терроризма и реакции на контртеррористические меры диффамация религий становится усугубляющим фактором, обуславливающим ущемление основных прав и свобод соответствующих групп, а также их экономическое и социальное отчуждение"¹¹⁹. В своей резолюции 61/161 Генеральная Ассамблея подчеркнула также, что следует избегать отождествления любой религии с терроризмом, поскольку это может иметь неблагоприятные последствия для осуществления права на свободу религии или убеждений всех членов соответствующих религиозных общин. Наконец, Генеральная Ассамблея указала, что диалог и воспитание являются средствами для достижения большего уважения, терпимости и понимания в отношении религии или убеждений¹²⁰.

¹¹⁶ Resolutions 1994/18 and 1998/18.

¹¹⁷ Resolutions 1994/18, 1998/18, 2001/42, 2002/40, 2003/54 and 2003/4.

¹¹⁸ Resolutions 2002/40 and 2003/54.

¹¹⁹ Resolution 2005/3.

¹²⁰ General Assembly resolutions 57/208, 58/184, 59/199, 60/166 and 61/161.

Мнения и рекомендации

130. Эксперты считают, что в настоящее время наблюдается рост религиозной нетерпимости и разжигания вражды на религиозной почве. Столь же справедливым является то замечание, что религиозная нетерпимость и нарушения права на свободу религии существенно активизировались после событий 11 сентября 2001 года. Эта тенденция является поводом для серьезного беспокойства, и необходимо найти тщательно продуманные и эффективные пути решения этих проблем. Вместе с тем в соответствии со своим мандатом эксперты придерживаются того мнения, что вопрос о религиозной нетерпимости в сочетании с расовыми предрассудками и ксенофобией в достаточной степени охвачен международно-правовыми актами по правам человека. Однако в свете обеспокоенности международного сообщества в отношении роста религиозной нетерпимости КЛРД, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о принятии рекомендации, в которой будут четко прописаны преимущества многокультурного образования в борьбе с религиозной нетерпимостью.

Е. Расовая дискриминация в частной сфере

131. Проявления расизма и расовой дискриминации в частной сфере, например во взаимоотношениях между частными лицами/группами и негосударственными субъектами, являются поводом для беспокойства. Широко признано, что, с одной стороны, право, регулирующее права человека, налагает на государства обязательство вести эффективную борьбу с расизмом и расовой дискриминацией и защищать людей от их воздействия в частной сфере (горизонтальный эффект); с другой стороны, негосударственные субъекты обязаны не только воздерживаться от расистского поведения, но и обеспечивать соблюдение принципов равенства и недискриминации в рамках своей деятельности.

132. В ДДПД подтверждается такая двухуровневая ответственность в частной сфере. В некоторых из ее положений содержится призыв к субъектам частной сферы осуществлять борьбу с расизмом и ксенофобией и подчеркивается важность искоренения этого явления государствами-членами не только из общественной, но и из частной жизни¹²¹. Эксперты придерживаются того же подхода при изучении рекомендаций Межправительственной рабочей группы относительно расовой дискриминации в частной сфере¹²².

¹²¹ See paragraphs 35, 36 of the Declaration and paras 11, 53, 57, 74, 93, 95, 104, 110, 112, 113, 127, 135, 144, 215 of the Programme of Action.

¹²² See fourth report of the Intergovernmental Working Group E/CN.4/2006/18, para. 106.

133. В буквальном смысле пункт 1 статьи 1 МКЛРД предполагает, что предметом данной Конвенции является расовая дискриминация в общественной сфере, поскольку она запрещает различия, исключения, ограничения или предпочтения, основанные на признаках расы "в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни"¹²³. Вместе с тем распространение запрещения расовой дискриминации не только на общественную сферу очевидно уже из статьи 2, которая предусматривает обязанность государств-участников безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами. В данной статье прямо предусматривается, что "с) каждое государство-участник должно принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечиванию расовой дискриминации всюду, где она существует; и d) каждое государство-участник должно, используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец".

134. В этой связи государства обязаны бороться с расизмом и расовой дискриминацией, проистекающими не только из взаимоотношений государства и личности. Кроме того, статья 3 предусматривает, что государства-участники должны осуждать расовую сегрегацию и апартеид, а в статье 4 предусматривается запрещение любой незаконной пропаганды и всех организаций, основанных на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения. Кроме того, государственные органы или учреждения не должны поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней. Статья 5 налагает на государства-участники обязательства гарантировать равноправие каждого человека перед законом, обеспечить право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия, совершаемого как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было частными лицами. Данная статья также гарантирует равенство при осуществлении политических, гражданских, социальных, экономических и культурных прав. Наконец, статья 7 предусматривает обязательство государств-участников принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации.

¹²³ In at least one communication CERD remarked that statements made squarely in the public arena are the central focus of the Convention. See communication No. 33/2003, paragraph 6.3.

135. КЛРД конкретно отметил, что действие Конвенции распространяется на акты, выходящие за пределы общественной сферы¹²⁴. В своей общей рекомендации № XIX по статье 3 Конвенции (1995 год) КЛРД подтвердил, что "...положение с частичной сегрегацией может также быть ненамеренным побочным итогом действий частных лиц" и что "... положение расовой сегрегации может возникнуть также без какой-либо инициативы или прямого участия со стороны государственных органов"¹²⁵.

136. Пункт 1 статьи 17 МПГПП предусматривает, что никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. Пункт 2 далее предусматривает, что каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств. Положения статьи 17 следует толковать в контексте статьи 2, которая предусматривает, что "каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".

137. В этом контексте замечание общего порядка № 31 (2004 год) Комитета по правам человека о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства - участники Пакта, имеет большое значение, поскольку в нем затрагивается вопрос о применимости положений Пакта к частным лицам как носителям обязанностей. Комитет подчеркивает, что "предусмотренные в пункте 1 статьи 2 обязательства юридически связывают государства-участники и как таковые не имеют прямой горизонтальной силы с точки зрения международного права". Далее Комитет утверждает, что "Пакт нельзя рассматривать как замену внутреннего уголовного или гражданского законодательства. Однако позитивные обязательства государств-участников по обеспечению соблюдения предусмотренных Пактом прав будут выполнены полностью только в том случае, если люди будут защищены государством не только от нарушения предусмотренных Пактом прав представителями государства, но и от актов, совершаемых частными лицами или негосударственными образованиями, наносящими ущерб осуществлению предусмотренных Пактом прав в той мере, в какой они могут применяться в отношениях между частными лицами или негосударственными образованиями". Далее Комитет

¹²⁴ See also communication 17/1999.

¹²⁵ Paragraphs 3 and 4.

конкретизирует, что "могут иметь место такие обстоятельства, при которых необеспечение признаваемых в Пакте прав, как это требуется положениями статьи 2, приведет к нарушениям государствами-участниками этих прав..."¹²⁶.

138. Некоторые другие международные договоры по правам человека включают аналогичные положения относительно права на личную жизнь, например статья 16 Конвенции о правах ребенка или статья 14 Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В этом контексте значение имеют также три других международных договора, а именно Конвенция о согласии на вступление в брак, минимальном брачном возрасте и регистрации браков 1962 года, Конвенция МОТ № 111 о дискриминации в области труда и занятости 1958 года и Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года.

Мнения и рекомендации

139. Возникает вопрос относительно того, существует ли необходимость в дополнительных стандартах по правам человека, принимая во внимание упомянутые замечания относительно применимости международных договоров по правам человека, в частности, МКЛРД и МПГПП к частной сфере. Эксперты сомневаются в целесообразности такой меры и считают, что скорее существует пробел с точки зрения правоприменения в области эффективной защиты против дискриминации со стороны частных лиц. Вместе с тем, поскольку формулировка статьи 1 МКЛРД в прошлом привела к возникновению противоречивых толкований относительно сферы распространения защиты, предусмотренной данной Конвенцией, государства-участники, возможно, пожелают в порядке уточнения рассмотреть вопрос о включении слов "или частной" после "общественной" в определение, содержащееся в пункте 1 статьи 1 Конвенции, с тем чтобы устранить неопределенность в этом вопросе.

140. Эксперты считают, что замечание общего порядка № 31 Комитета по правам человека является хорошей отправной точкой для решения проблем, связанных с расизмом и ксенофобией в частной сфере. Таким образом, КЛРД, возможно, пожелает более подробно заняться данным вопросом, особенно в сфере расовой дискриминации. Эксперты предлагают другим договорным органам изучить обсуждаемую проблему и представить некоторые разъяснения по данной теме в своих рекомендациях и замечаниях. Важным шагом было бы также включение данной темы в руководящие положения относительно представления докладов, принятые договорными органами по правам человека.

¹²⁶ Paragraph 8.

Е. Подстрекательство к расовой ненависти и распространение заявлений, проникнутых ненавистью и ксенофобией, а также карикатурных изображений через традиционные средства массовой информации и новые информационные технологии, включая Интернет

141. Характерный для недавнего времени рост числа случаев нападения, мотивированных расовыми предрассудками, распространения враждебных заявлений, ксенофобии и проявления неуважения к религии, культуре и традициям, а также усиление расовых настроений в традиционных и современных средствах массовой информации вызывают серьезное беспокойство. Эксперты считают недавнюю полемику относительно карикатурных изображений частью более широкой дискуссии о подстрекательстве к расовой и религиозной ненависти и распространении заявлений, проникнутых ненавистью.

142. В ДДПД выражается озабоченность по поводу значительного расширения масштабов расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, включая их современные формы и проявления, например использование новых информационно-коммуникационных технологий, включая Интернет, для распространения идей расового превосходства. В Программе действий конкретизируются действия, которые можно принять в целях борьбы с этими явлениями в Интернете, при этом полностью учитывая существующие международные и региональные стандарты, касающиеся свободы выражения мнений¹²⁷. В ней также подчеркивается важность просвещения в вопросах прав человека и содержится призыв к государствам "внедрять и, при необходимости, укреплять антидискриминационные и антирасистские компоненты в школьных учебных программах по правам человека..."¹²⁸.

143. В Декларации принципов Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества подчеркивается, что "все участники информационного общества должны предпринимать соответствующие действия и принимать установленные законодательством меры по предотвращению ненадлежащего использования ИКТ [информационно-коммуникационных технологий], такого, как противоправные деяния и прочие действия на почве расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, ненависти, насилия, все формы жестокого обращения с детьми,

¹²⁷ See paras 62 and 86294 of the Declaration and paras 3, 43, 56, 63, 86, 88, 108, 111, 117, 119, 136 and 140-147 of the Programme of Action.

¹²⁸ Para. 129.

включая педофилию и детскую порнографию, а также торговля людьми и их эксплуатация"¹²⁹.

144. Статья 4 МКЛРД требует от государств-участников объявить караемыми по закону четыре категории преступлений: распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; подстрекательство к расовой дискриминации; акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и подстрекательство к таким актам. Статья 7 предусматривает обязательство государств-участников принимать немедленные и эффективные меры, в частности, в областях преподавания, воспитания, культуры и информации с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации.

145. В своих общих рекомендациях VII относительно осуществления статьи 4 Конвенции (1985 год) и XV по статье 4 Конвенции (1993 год) КЛРД пояснил, что положения статьи 4 носят обязательный характер. Для выполнения обязательств, вытекающих из данной статьи, государства-участники должны принять соответствующие законы, а также обеспечить их эффективное соблюдение. КЛРД в полной мере осведомлен о смежных проблемах и подчеркивает в своей общей рекомендации XV, что "запрещение распространения любых идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, не противоречит праву на свободу убеждений и их свободное выражение". Далее он отмечает, что хотел бы "привлечь внимание государств-членов к статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которой всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом"¹³⁰. Несмотря на эти конкретные положения, 19 государств сделали оговорки и/или интерпретирующие заявления в отношении статьи 4 МКЛРД.

146. Аналогичные обязательства предусмотрены статьей 20 МПГПП, которая требует, чтобы государства запретили законом всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. Кроме того, Комитет по правам человека подчеркнул в своем замечании общего порядка № 11 по статье 20 (1983 год), что "для того, чтобы положения статьи 20 приобрели силу, должен существовать закон, в котором недвусмысленно указывалось бы, что подобные пропаганда и выступления противоречат государственной политике, и в котором предусматривались бы необходимые санкции в

¹²⁹ Para. 59.

¹³⁰ See para 4.

случае нарушения". Далее по этому вопросу Комитет указывает, что "государствам-участникам, которые этого еще не сделали, следует предпринять необходимые меры для выполнения обязательств, содержащихся в статье 20, и воздерживаться от любой пропаганды или выступлений такого рода"¹³¹.

147. В Декларации ЮНЕСКО об основных принципах, касающихся вклада средств массовой информации в укрепление мира и международного взаимопонимания, в развитие прав человека и в борьбу против расизма, апартеида и подстрекательства к войне, сказано, что "осуществление свободы мнения, выражения и информации, признаваемых в качестве составной части прав человека и основных свобод, является существенным фактором укрепления мира и международного взаимопонимания"¹³².

148. В соответствии с пунктом 3 статьи 25 Римского статута "лицо подлежит уголовной ответственности и наказанию за преступление, подпадающее под юрисдикцию Суда, если это лицо: ...b) приказывает, подстрекает или побуждает совершить такое преступление, если это преступление совершается или если имеет место покушение на это преступление", а также в отношении преступления геноцида прямо и публично подстрекает других к совершению геноцида.

149. В одном из своих первых решений Совет по правам человека высказал "обеспокоенность по поводу усиления тенденции к диффамации религий, подстрекательства к расовой и религиозной ненависти и ее проявлений в последнее время" и просил "Специального докладчика по вопросу о свободе религии и убеждений и Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить... доклад, касающийся этого явления, в частности его последствий для пункта 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах"¹³³. В соответствующих докладах содержится ряд важных рекомендаций¹³⁴. В этой связи необходимо также упомянуть о докладе семинара высокого уровня по вопросу об Интернете и расизме, организованного Межправительственной рабочей группой на ее четвертой сессии, в ходе которого было рассмотрено воздействие коммуникационных технологий как на

¹³¹ Paragraph 2.

¹³² Art. 1, para. 1.

¹³³ Decision 1/107 of 30 June, 2006.

¹³⁴ See A/HRC/2/3.

распространение пропаганды расовой ненависти, расового насилия и ксенофобии во всем мире, так и на борьбу с ней¹³⁵. Во всех упомянутых выше докладах подчеркивается важность многокультурного образования, в том числе образования через Интернет, направленного на поощрение взаимопонимания, терпимости, мира и дружеских отношений между обществами и нациями.

Мнения и рекомендации

150. Эксперты убеждены, что осуществление национального законодательства, приведенного в соответствие с обязательствами, предусмотренными международными договорами по правам человека, может эффективно служить предотвращению актов подстрекательства к расовой и религиозной вражде и распространения ненавистнических заявлений, а также осуществлению контроля и наказанию виновных. Эффективное сотрудничество между правительствами, НПО и организациями гражданского общества в области определения передового опыта может способствовать обузданию подстрекательства и распространения заявлений, разжигающих вражду. Практические меры могут включать создание модели сети противодействия расизму в образовательных учреждениях; размещение материалов антирасистского характера на вебсайтах, посещаемых молодежью; профессиональную подготовку преподавателей по вопросам пользования Интернетом; распространение передового опыта; расширение сферы охвата цифровыми технологиями; выработку этического подхода к пользованию Интернетом; и развитие навыков критического мышления у детей.

151. Нет нужды говорить о том, что особое внимание следует уделять Интернету, поскольку он имеет широкий охват и децентрализованную структуру. Новый подход, предполагающий саморегулирование в сфере Интернета, открывает значительные возможности, которые требуют дальнейшего изучения. Такой подход может оказаться самым эффективным в противодействии подстрекательству к расовой и религиозной ненависти и распространению проникнутых ненавистью заявлений через это средство информации. Государствам следует продолжать диалог по данному вопросу, поскольку это приведет к достижению политической договоренности относительно того, как предотвратить использование Интернета в расистских целях и обеспечить его применение в целях борьбы с расизмом.

¹³⁵ See E/CN.4/2006/18 and E/CN.4/2005/20.

152. При рассмотрении основополагающего вопроса, заключающегося в том, имеется ли пробел в международном праве, регулирующем права человека, в части, касающейся борьбы с подстрекательством к расовой и религиозной ненависти и распространением заявлений, проникнутых ненавистью, эксперты признают наличие пробела в области правоприменения и считают, что, несмотря на наличие в различных международных договорах положений в отношении данного вопроса, было бы крайне полезно, если бы договорные органы выработали дополнительное руководство относительно пределов толкования и применения этих положений.

Annex

QUESTIONNAIRE

**ON COMPLEMENTARY STANDARDS ON RACISM, RACIAL DISCRIMINATION,
XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE**

In the follow-up to the recommendations of the 2001 World Conference against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action, established by Commission on Human Rights (resolution 2002/68), has addressed at its meetings the issue of the relevant complementary normative standards. On its initiative, a High Level Expert Seminar on complementary international standards was organized on 16 - 20 January 2006 (see the report of the Working Group E/CN.4/2006/18 at www.ohchr.org).

In its conclusions from the seminar, the Working Group *inter alia* considered three directions of action that could be additionally instrumental in countering racism and xenophobia through means of law, namely, by:

- a) More effective application of the existing relevant human rights standards at the national and international levels;
- b) Identifying substantive gaps in binding international law and filling them by appropriate means;
- c) Identifying gaps in relevant procedures established by international law and introducing complementary solutions in this area.

The Working Group specifically concluded that “a successful strategy to combat racism and racial discrimination on a global scale, should direct relevant attention to the need to reinforce the implementation of existing international instruments and the elaboration of complementary international standards to address substantive and procedural gaps in those instruments.”

Following on the Working Group’s recommendations, the Human Rights Council in its resolution 1/5 (30 June 2006) requested a Group of five Experts and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to prepare studies, on substantive and procedural issues respectively, for the discussion on complementary standards at the fifth session of the Working Group. The selection of the Group of Experts has been entrusted to the Office of the High Commissioner for Human Rights.

According to the HRC resolution, the Group of Experts:

- [should] “study the content and scope of the substantive gaps in the existing international instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, including but being not limited to the areas identified in the conclusions of the Chair of the high-level seminar that took place during the fourth session of the Intergovernmental Working Group,” and
- “in consultation with human rights treaty bodies, the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, and other relevant mandate-holders, should produce a base document that contains concrete recommendations on the means or avenues to bridge these gaps, including but not limited to the drafting of a new optional protocol to the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination or the adoption of new instruments such as conventions or declarations.”

The purpose of this questionnaire is to facilitate the study by the Group of Experts. The questionnaire has been formulated on the basis of the existing documents, in particular the outcome of the High Level Seminar on complementary international standards, including conclusions of the Chairperson and of the Working Group (see the aforementioned report of the Working Group), as well as the discussions among the Experts.

Hence, the questionnaire has been developed around four basic areas: 1) manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 2) the protection of victims of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, 3) responsibilities (positive obligations), 4) means and avenues to address possible substantive gaps in international law.

The stakeholders participating in this exercise are kindly requested to focus on areas of their particular expertise and experience. In order to facilitate the formulation of contributions, the Experts are open to receiving replies that cover areas IV (means and avenues) with the responses to the previous areas or to respond to the area IV separately.

QUESTIONS

I. MANIFESTATIONS OF RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to:

- i) Multiple or aggravated forms of racial discrimination;
- ii) Ethnic cleansing;
- iii) Genocide;
- iv) Religious intolerance and defamation of religious symbols;
- v) Racial discrimination in the private sphere;
- vi) Incitement to racial hatred and dissemination of hate speech and xenophobic and caricatural pictures, through traditional mass media and information technology, including the Internet;
- vii) Racial profiling;
- viii) Other?

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?

II. PROTECTION OF VICTIMS OF RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to the protection of:

- i) Religious groups;
- ii) Refugees;
- iii) Asylum-seekers;
- iv) Stateless persons;

- v) Migrant workers;
- vi) Internally displaced persons;
- vi) Descent-based communities;
- vii) Indigenous peoples;
- viii) Minorities;
- ix) People under foreign occupation;
- x) Other specific groups?

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?

III. RESPONSIBILITIES (POSITIVE OBLIGATIONS) OF STATES PARTIES

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to the establishment of related responsibilities, in particular in the context of:

- i) Adopting and implementing comprehensive anti-discrimination legislation;
- ii) Introducing legal definitions of types of discrimination in national legislation;
- iii) Providing for special measures to ensure equality (equal opportunity and equal enjoyment);
- iv) Binding non-State actors and holding them accountable for discrimination;
- v) Ensuring effective remedy to victims of racial discrimination and related abuses;
- vi) Applying appropriate rules of standard and burden of proof in discrimination cases;
- vii) Promoting equality and tolerance through policies including education on human rights, pluralism and multiculturalism;
- viii) Establishing and empowering specialised national bodies.

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?

IV. MEANS AND AVENUES TO ADDRESS THE POSSIBLE GAPS

Please provide your comments on the suitability of the following ways to address the possible substantive gaps in the existing international instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance:

1. Standard-setting
 - a) Adoption of complementary international standards:
 - i) Amendment of the ICERD;
 - ii) Protocol to the ICERD;
 - iii) Adoption of other new instruments (conventions, declarations) on issues such as e.g. human rights education or religious intolerance, as proposed during the discussions in the Working Group;
 - iv) Adoption of regional standards;
 - v) If the answer(s) is (are) positive what should be the substantive scope of a given form of standard setting?
2. Standard-development
 - a) Adoption of general recommendations/comments by:
 - i) CERD;
 - ii) Other treaty bodies;
 - b) Updating CERD' guidelines for State reporting to encourage Parties to report on specific aspects of racial discrimination and xenophobia, not addressed explicitly by treaty norms;
 - c) Updating of reporting guidelines adopted by other treaty bodies;

d) Updating OHCHR model anti-discrimination law to assist States in adopting adequate anti-discrimination legislation complying with their obligations under the ICERD and reflecting concerns raised in the Durban Declaration and Programme of Action and in the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action;

e) If you have identified any gaps, can you please propose the substantive scope of a given form of standard development?
