

**Совет по правам человека****Сороковая сессия**

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункт 5 повестки дня

**Правозащитные органы и механизмы****Рекомендации Форума по вопросам меньшинств  
на его одиннадцатой сессии по теме «Безгражданство:  
проблема меньшинств»\*****Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств***Резюме*

Рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, подготовлены главным образом на основе обсуждений и выступлений участников одиннадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся 29 и 30 ноября 2018 года и посвященной теме «Безгражданство: проблема меньшинств»; работа на сессии проходила в рамках четырех тематических дискуссионных групп: а) первопричины и последствия безгражданства, затрагивающего меньшинства: предотвращение безгражданства на основе правозащитного подхода; б) безгражданство в результате конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции, затрагивающих меньшинства: основные проблемы и возможные решения; в) обеспечение права на гражданство для лиц, принадлежащих к меньшинствам, путем упрощения процедур регистрации рождений, натурализации и предоставления гражданства апатридам из числа меньшинств; г) женщины и дети из числа меньшинств, затрагиваемые безгражданством: содействие обеспечению гендерного равенства в законах о гражданстве. В основу рекомендаций легли международно-правовые нормы и стандарты. Цель этих рекомендаций – обеспечить руководящие установки относительно дальнейшего претворения в жизнь Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

\* В силу обстоятельств, не зависящих от стороны, представившей настоящий доклад, было принято решение выпустить его после установленной даты публикации.



## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Соображения общего порядка.....	4
A. Обсуждения в дискуссионных группах .....	4
B. Общие рекомендации .....	5
III. Рекомендации по устранению первопричин и последствий безгражданства, затрагивающего меньшинства, и предотвращению безгражданства на основе правозащитного подхода .....	6
A. Обсуждение .....	6
B. Рекомендации.....	8
IV. Рекомендации по решению основных проблем безгражданства, которое возникает в результате конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции, затрагивающих меньшинства, и по поиску возможных решений .....	9
A. Обсуждение .....	9
B. Рекомендации.....	10
V. Рекомендации по обеспечению права на гражданство для лиц, принадлежащих к меньшинствам, путем упрощения процедур регистрации рождений, натурализации и предоставления гражданства апатридам из числа меньшинств.....	11
A. Обсуждение .....	11
B. Рекомендации.....	12
VI. Рекомендации по решению проблемы безгражданства, затрагивающего женщин и детей из числа меньшинств, и содействию гендерному равенству в законах о гражданстве .....	13
A. Обсуждение .....	13
B. Рекомендации.....	14

## **Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств о рекомендациях, вынесенных Форумом по вопросам меньшинств на его одиннадцатой сессии по теме «Безгражданство: проблема меньшинств»**

### **I. Введение**

1. В своих резолюциях 6/15 и 19/23 Совет по правам человека постановил, что Независимый эксперт по вопросам меньшинств будет руководить работой Форума по вопросам меньшинств и готовить его ежегодные совещания, и предложил ему включать в свой доклад тематические рекомендации Форума и рекомендации в отношении будущих тем для рассмотрения Советом. В своей резолюции 25/5 Совет постановил продлить мандат мандатария в качестве Специального докладчика по вопросам меньшинств, а затем продлил этот мандат в своей резолюции 34/6. В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с резолюциями 6/15 и 19/23, изложены рекомендации одиннадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся 29 и 30 ноября 2018 года. На своей одиннадцатой сессии Форум рассмотрел тему «Безгражданство: проблема меньшинств». Работой Форума руководил Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернанд де Варенн. Функции Председателя сессии выполняла Рита Ижак-Ндиайе (Венгрия). На сессию прибыло около 600 участников, включая представителей государств-членов, механизмов, органов и специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, межправительственных и региональных организаций и механизмов в области прав человека, национальных правозащитных учреждений и других соответствующих национальных органов и неправительственных организаций и представителей меньшинств, а также представителей научных кругов и экспертов по вопросам меньшинств.

2. Рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, подготовлены главным образом на основе обсуждений и выступлений участников одиннадцатой сессии Форума. В основу рекомендаций легли международно-правовые нормы и стандарты. Цель этих рекомендаций – обеспечить руководящие установки относительно дальнейшего претворения в жизнь Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

3. Ключевые элементы нормативно-правовой базы включают в себя Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о правах инвалидов и Рамочную конвенцию Совета Европы о защите национальных меньшинств. Непосредственно к вопросу о правах меньшинств, связанных с проблемой безгражданства, имеют отношение следующие инструменты: Конвенция 1954 года о статусе апатридов и Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства.

4. Рекомендации, вынесенные по итогам одиннадцатой сессии Форума, разбиты по четырем пунктам повестки дня, вокруг которых были организованы обсуждения на сессии. Эти рекомендации:

- a) направлены на урегулирование широкого круга ситуаций, с которыми сталкиваются лица без гражданства из общин меньшинств во всем мире;
- b) подчеркивают главную ответственность государства по предотвращению и искоренению безгражданства путем поощрения и защиты прав человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;

с) привлекают внимание к важности борьбы с дискриминацией и виктимизацией в отношении меньшинств, а также необходимости решения проблем, связанных с их систематической маргинализацией и социальной изоляцией;

д) подчеркивают важность включения лиц без гражданства из числа меньшинств и их представителей в процессы разработки политики и принятия решений, затрагивающих их интересы;

е) вновь подтверждают, что все лица независимо от их гражданства или отсутствия такового должны пользоваться правами человека и основными свободами без какой-либо дискриминации, и признают важность осуществления права на гражданство, с тем чтобы гарантировать доступ к этим правам.

5. В рекомендациях также признается важная роль, которую Организация Объединенных Наций, организации гражданского общества, представители меньшинств и другие заинтересованные стороны могут играть в предотвращении и искоренении безгражданства.

6. Настоящие рекомендации предназначены для осуществления в всех странах мира при полном соблюдении универсальных стандартов в области прав человека.

## **II. Соображения общего порядка**

### **A. Обсуждения в дискуссионных группах**

7. Организация Объединенных Наций, ее государства-члены, представители гражданского общества и другие заинтересованные стороны признали, что безгражданство является проблемой прав человека, которая в несоразмерно высокой степени затрагивает меньшинства во всем мире. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по состоянию на 2017 год более 75% лиц без гражданства в мире, по которым имелись сведения, принадлежали к меньшинствам.

8. Если в прошлом существовала некоторая неопределенность в отношении основных факторов, в силу которых миллионы людей являются или становятся апатридами, в последние годы стало гораздо яснее, что в основе причин безгражданства, особенно когда им несоразмерно затронуты меньшинства, лежат дискриминационная практика, необоснованные требования в отношении гражданства и другие основополагающие вопросы прав человека. Поэтому поощрение и защита прав человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, может служить важной и эффективной основой для решения проблемы безгражданства и борьбы с ней.

9. Безгражданство может также оказывать существенное негативное воздействие на способность человека в полной мере пользоваться правами человека и основными свободами и иметь доступ к средствам правовой защиты в случае нарушений прав человека. Лица без гражданства сталкиваются, в частности, с трудностями в плане доступа к образованию, медицинскому обслуживанию, трудоустройству, имущественным правам и свободе передвижения. Они зачастую подвергаются множественным и пересекающимся формам дискриминации как меньшинства и как лица без гражданства. Поскольку более трех четвертей апатридов в мире принадлежат к меньшинствам, важно рассмотреть вопрос о том, как можно бороться с нарушениями прав человека лиц без гражданства, принадлежащих к меньшинствам, чтобы избежать отказа в предоставлении или лишения гражданства, которые приводят к безгражданству миллионов представителей меньшинств.

10. Кроме того, право на гражданство является одним из основных прав человека, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и многих других международных договорах, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенцию о правах ребенка, Конвенцию о ликвидации всех форм

дискриминации в отношении женщин, Конвенцию о гражданстве замужней женщины, Конвенцию о правах инвалидов и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

11. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности ее задача 16.9, предусматривающая «обеспечение наличия у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении», может стать еще одной полезной основой для обеспечения права на гражданство для всех без дискриминации и при выполнении обязательства никого не забыть.

12. Одиннадцатая сессия Форума по вопросам меньшинств предоставила уникальную возможность услышать голос меньшинств, затрагиваемых проблемой безгражданства. Дискуссии велись в рамках четырех тематических групп.

13. В ходе работы первой тематической группы участники обсудили и сформулировали рекомендации в отношении устранения первопричин и последствий безгражданства и предотвращения безгражданства на основе правозащитного подхода. Они обсудили роль борьбы со всеми формами дискриминации в отношении меньшинств, которая является как одной из первопричин, так и следствием безгражданства.

14. В ходе работы второй дискуссионной группы участники рассмотрели вопросы безгражданства, которое возникает в результате конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции, затрагивающих интересы меньшинств, и попытались предложить пути решения основных проблем в этой области. Участники затронули вопрос о вынужденном переселении, вызванном конфликтом, насильственных перемещениях населения и миграции, которые могут также, в частности, приводить к разлучению семей, потере документов, удостоверяющих личность, и длительному изгнанию из мест происхождения.

15. В ходе работы третьей дискуссионной группы участники затронули вопрос о обеспечении права на гражданство для лиц, принадлежащих к меньшинствам, путем упрощения процедур регистрации рождения, натурализации и предоставления гражданства апатридам из числа меньшинств. Участники подчеркнули важность справедливых и эффективных законодательных и административных мер, которые бы обеспечивали осуществление права на гражданство для всех без какой-либо дискриминации или необоснованных препон.

16. В ходе работы четвертой дискуссионной группы было рассмотрено положение женщин и детей из числа меньшинств, затрагиваемых проблемой безгражданства, и вопрос о важности обеспечения гендерного равенства в законах о гражданстве. Участники отметили множественные и пересекающиеся формы дискриминации, с которыми сталкиваются женщины и дети как в силу своего положения женщин и детей, так и по причине безгражданства, а также сохраняющееся в некоторых странах законодательство, запрещающее женщинам передавать свое гражданство своим детям.

## **В. Общие рекомендации**

17. **Государствам следует ратифицировать все международные и региональные договоры по правам человека, направленные на защиту и поощрение прав меньшинств и на борьбу с безгражданством, присоединиться к ним и соблюдать их.**

18. **Государствам следует обеспечить полное осуществление международных договоров по правам человека, включая, в частности, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и принять меры по их включению в национальное законодательство.**

19. **Государствам следует принять законодательные, административные и политические меры, направленные на ликвидацию безгражданства, затрагивающего меньшинства, путем, в частности, принятия**

антидискриминационного законодательства, касающегося регистрации рождений и справедливой, упрощенной и транспарентной процедуры получения удостоверений личности и других документов, необходимых для приобретения гражданства лицами, принадлежащими к меньшинствам.

20. Всем государствам, международным организациям, неправительственным организациям, гражданскому обществу и другим субъектам, занимающимся правами меньшинств, следует прилагать усилия по сбору дезагрегированных данных для информирования директивных органов о безгражданстве меньшинств с целью решения этой проблемы максимально всесторонним образом.

21. Государствам рекомендуется расширять международное и региональное сотрудничество в деле борьбы с проблемой безгражданства и поощрения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и обмениваться в этой связи передовым опытом и эффективными стратегиями.

22. Государствам и Организации Объединенных Наций рекомендуется провозгласить международный день ликвидации безгражданства с целью дальнейшего повышения осведомленности, в частности о важности борьбы с безгражданством посредством поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

23. Государствам, национальным правозащитным учреждениям и представителям гражданского общества рекомендуется использовать правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций, включая Совет по правам человека, универсальный периодический обзор, договорные органы и другие соответствующие форумы, для постановки вопроса о безгражданстве и правах меньшинств, вынесения рекомендаций и принятия призывов к действиям по ликвидации безгражданства.

24. Национальным правозащитным учреждениям следует принимать меры для урегулирования ситуаций безгражданства меньшинств и вести борьбу с безгражданством в своих соответствующих странах.

25. При разработке и принятии соответствующих резолюций, политики, руководящих принципов и других инструментов государствам следует ссылаться на права меньшинств и безгражданство, затрагивающее меньшинства.

26. Государствам следует создавать безопасные и благоприятные условия для представителей гражданского общества, занимающихся вопросами меньшинств, в целях контроля за выполнением государствами своих обязательств по обеспечению права на гражданство для апатридов из числа меньшинств.

### **III. Рекомендации по устранению первопричин и последствий безгражданства, затрагивающего меньшинства, и предотвращению безгражданства на основе правозащитного подхода**

#### **A. Обсуждение**

27. Функции координатора дискуссии выполнял Джон Пэкер (Канада), профессор кафедры международного урегулирования конфликтов юридического факультета и директор Исследовательского и образовательного центра по правам человека Оттавского университета, фонд Нейбергер-Джейсин. С сообщениями по обсуждаемой теме выступили Амаль де Чикера (Шри-Ланка), соучредитель и содиректор Института по проблемам безгражданства и социальной интеграции; Дайана Гиченго (Кения), менеджер программы идентификации и социальной интеграции Кенийской комиссии по правам человека; и Елена Вайдалович (Украина), координатор молодежной

инициативной группы при благотворительной организации «Цыганский женский фонд "Чирикли"».

28. Участники дискуссии рассмотрели вопросы дискриминации, изоляции и маргинализации меньшинств как факторы, являющиеся первопричинами их безгражданства. Они определили дискриминацию по признаку расы, этнического происхождения, религии и языка в качестве одной из первопричин безгражданства. Было отмечено, что такая дискриминация часто оправдывается законодательными, административными и техническими требованиями относительно приобретения гражданства или отсутствием каких-либо гарантий от произвольного лишения гражданства. Таким образом, дискриминация препятствует доступу меньшинств к регистрации рождений и получению национальных удостоверений личности для подтверждения своего существования и зачастую служит причиной произвольного и дискриминационного лишения гражданства.

29. В качестве причин безгражданства меньшинств участники назвали распад государств и требование о регистрации в качестве граждан вновь образованных стран, а также перемещение населения. Участники дискуссии говорили о нарушении основных прав и свобод меньшинств вследствие безгражданства, включая, в частности, доступ к медицинскому обслуживанию, образованию и занятости. Была также обсуждена необходимость критической оценки мнимого противоречия между государственным суверенитетом и правом на гражданство в связи с определением категории лиц, располагающих таким правом.

30. Участники дискуссии предложили обеспечить эффективное осуществление норм международного права прав человека и договоров по правам человека, касающихся прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и права на гражданство. Важнейшее значение имеет вовлечение меньшинств и организаций меньшинств в процесс разработки политики. Участники дискуссии особо выделили и подчеркнули важность обеспечения доступа к регистрации рождений и документам, удостоверяющим личность.

31. Участники обсудили роль дискриминации, преследования, изоляции и маргинализации меньшинств как причин безгражданства и необходимость борьбы с ними. В числе проблем, требующих решения, были названы несоблюдение прав человека и безнаказанность лиц, виновных в их нарушениях. Была также отмечена необходимость борьбы с глубоко укоренившимися стереотипами и обеспечения интеграции всех общин без дискриминации по каким бы то ни было признакам, включая миграционный статус. Кроме того, была подчеркнута важность отмены дискриминационных законов и требований в отношении гражданства и обеспечения доступа к регистрации рождений и получению документов, удостоверяющих личность.

32. Была подчеркнута необходимость реформирования законодательства и политики, а также необходимость присоединения к международным и региональным документам, касающимся безгражданства и прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и их осуществления на национальном уровне. Участники привели примеры того, как безгражданство ущемляет права и достоинство человека.

33. Участники подчеркнули, что одним из способов решения этой проблемы является обеспечение права на гражданство при рождении. Делались ссылки на Цели в области устойчивого развития, в частности задачу 16.9 по обеспечению правосубъектности для всех.

34. Кроме того, были упомянуты Конвенция о правах ребенка и другие документы, конкретно касающиеся права на гражданство и, следовательно, предусматривающие ответственность государств за соблюдение этих документов и вытекающих из них обязательств.

## В. Рекомендации

### Ликвидация всех форм дискриминации

35. Государствам следует принять законодательные и политические меры по борьбе с дискриминацией в отношении меньшинств и обеспечить равный доступ к правам человека и основным свободам, включая право на гражданство для всех без дискриминации в какой бы то ни было форме.

36. Государствам следует бороться с дискриминацией в отношении меньшинств путем проведения просветительских и информационно-пропагандистских мероприятий. Представители гражданского общества также могут играть в этом отношении важную роль.

37. Государствам следует обеспечить, чтобы регистрация рождений, гражданская регистрация и национальные документы, удостоверяющие личность, предоставлялись без дискриминации по каким бы то ни было признакам, в особенности по признаку расы, этнического происхождения, религии и языка. Необходимо также бороться с множественными формами дискриминации, в том числе по признаку пола или инвалидности, путем признания совокупного и усугубляющего воздействия дискриминации по нескольким признакам.

38. Государствам следует обеспечить достижение Целей в области устойчивого развития без какой-либо дискриминации в отношении меньшинств и апатридов, в частности задачи 16.9 по обеспечению правосубъектности для всех.

39. Государствам и международному сообществу рекомендуется разработать глобальную программу действий по осуществлению Целей в области устойчивого развития в интересах меньшинств, в частности задачи 16.9.

40. Государствам следует обеспечить, чтобы защита прав человека распространялась на меньшинства без гражданства независимо от их правового статуса и даже до получения ими гражданства, поскольку права человека являются универсальными и применимы ко всем лицам независимо от их гражданства.

41. Государствам следует привлекать меньшинства, включая меньшинства без гражданства, их представителей и организации к процессам принятия затрагивающих их решений, а также к разработке стратегий и планов действий по борьбе с безгражданством и его предотвращению. Эти решения и меры должны приниматься в консультации с меньшинствами и при их участии.

42. Государствам следует рассмотреть вопрос о принятии национальных планов действий по борьбе с безгражданством меньшинств, которые должны, в частности, включать положения по устранению первопричин безгражданства, таких как расовая дискриминация, пропаганда ненависти, нетерпимость и виктимизация.

### Доступ к правосудию

43. Государствам следует обеспечить надлежащее расследование и наказание всех случаев дискриминации, преступлений на почве ненависти, насилия, злоупотреблений и преследования в отношении апатридов из числа меньшинств и защитников их прав.

44. Государствам следует обеспечить, чтобы апатриды из числа меньшинств имели доступ к правосудию и средствам правовой защиты в случае нарушений прав человека и чтобы они могли обращаться в соответствующие судебные и административные органы в случае отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства.

45. Государствам следует обеспечить, чтобы судебные и административные органы рассматривали такие дела транспарентным и справедливым образом,

без предубеждений или дискриминации по признаку национальности, этнического происхождения, религии или языка апатридов из числа меньшинств.

#### **IV. Рекомендации по решению основных проблем безгражданства, которое возникает в результате конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции, затрагивающих меньшинства, и по поиску возможных решений**

##### **A. Обсуждение**

46. Функции координатора дискуссии выполнял Джошуа Кастеллано (Индия), Директор-исполнитель Международной группы по правам меньшинств, а с сообщениями по этой теме выступили Шахрзад Таджбахш, заместитель Директора Отдела международной защиты УВКБ; Вай Вай Ну (Мьянма), директор Женской сети мира; и П.П. Сивапрагасам (Шри-Ланка), председатель Организации развития человеческого потенциала.

47. Было отмечено, что группы меньшинств, как правило, несоразмерно широко представлены в ситуациях безгражданства, возникающего вследствие конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции, поскольку именно они обычно несут на себе основное бремя дискриминации, маргинализации и отказа в основных правах, которыми характеризуется положение апатридов.

48. Участники дискуссии подчеркнули, что безгражданство в равной степени может быть как первопричиной, так и следствием конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции. Тему безгражданства как потенциального следствия конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции объединяет то, что все эти явления часто вынуждают людей покинуть те места, где они родились или прожили большую часть своей жизни, и оказаться в ситуации, когда они становятся «чужими» или, по крайней мере, воспринимаются как таковые.

49. Было отмечено, что лица, принадлежащие к общинам меньшинств, могут острее воспринимать свое положение в качестве «чужих» в силу своих верований, языка, обычаев или цвета кожи. Это может приводить к разлучению семей и потере документов, удостоверяющих личность, что еще больше осложняет стоящую перед меньшинствами задачу доказать свое гражданство или право на него.

50. Были упомянуты репрессивные законы, которые привели к совершению некоторых из самых ужасных преступлений в истории человечества. Такие законы, «оправдывающие» отказ в предоставлении гражданства или его произвольное лишение, могут привести к насилию, массовым злодеяниям и перемещению, принудительной миграции и высылке и даже к уничтожению целых групп и общин.

51. Участники дискуссии подчеркнули важную роль международных организаций и организаций гражданского общества в содействии примирению и борьбе с дискриминацией в отношении меньшинств в условиях конфликта. Была также упомянута глобальная кампания УВКБ «Я один из вас» за искоренение безгражданства к 2024 году и его тематическая ориентация в последние два года на апатридов из числа меньшинств.

52. Участники подтвердили заявления участников дискуссионных групп, в которых подчеркивалось, что дискриминация и пропаганда ненависти в отношении меньшинств создают в странах напряженность, которая может привести к конфликтам, принудительным высылкам и миграции. Меньшинства особенно уязвимы и беззащитны в таких ситуациях и имеют больше шансов оказаться в положении лиц без гражданства.

53. Участники также подчеркнули важную роль Организации Объединенных Наций в предупреждении массовых злодеяний, включая геноцид, что, в свою очередь, может оказать воздействие на предотвращение и пресечение безгражданства. В этом контексте они подчеркнули важность сотрудничества между органами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами мира и безопасности, прав человека и беженцев и апатридов.

54. Участники также подчеркнули большое значение усилий по созданию условий для добровольного возвращения и репатриации меньшинств, которые были вынуждены покинуть свои дома. В тех случаях, когда это может оказаться невозможным, государствам, в которых проживают меньшинства, было рекомендовано содействовать обеспечению их правосубъектности, регистрации и натурализации.

## **В. Рекомендации**

### **Предотвращение безгражданства в результате конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции**

55. Государствам следует предотвращать конфликты путем поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Государства должны поощрять терпимость и поддерживать разнообразие и интеграцию меньшинств. Государствам следует включить эти концепции в программы образования в области прав человека и школьные программы в целях предупреждения дискриминации и борьбы со стереотипами в отношении меньшинств за счет просвещения начиная с раннего возраста.

56. Государствам следует активизировать усилия по урегулированию существующих затяжных ситуаций безгражданства, которые остаются нерешенными и могут привести к конфликтам и насильственному перемещению населения.

57. Государствам необходимо бороться с пропагандой ненависти и дискриминацией в отношении меньшинств. Все случаи преступлений на почве ненависти, преследований и насилия в отношении меньшинств должны надлежащим образом расследоваться, а виновные должны понести наказание.

58. Государствам следует выявлять и защищать апатридов из числа меньшинств в миграционном контексте посредством установления процедур определения безгражданства, которые бы позволили лицам без гражданства пользоваться основными правами.

59. Государства должны воздерживаться от произвольного и дискриминационного отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства представителей меньшинств в соответствии с международными стандартами, запрещающими произвольное лишение гражданства и дискриминацию по каким бы то ни было признакам. Государствам следует рассмотреть вопрос о включении запрета на произвольный и дискриминационный отказ в предоставлении гражданства или лишение гражданства в свое внутреннее законодательство, а также обеспечить наличие эффективных средств правовой защиты для рассмотрения таких случаев.

60. Государствам следует принять меры для обеспечения прав меньшинств на получение документов и гражданства в контексте конфликтов, перемещения населения и вынужденной миграции.

61. Государствам рекомендуется создавать национальные органы и/или механизмы по правам меньшинств, которым будет поручено, в частности, искоренять дискриминационную практику и пропаганду ненависти в отношении меньшинств и решать проблемы безгражданства представителей меньшинств, в частности в ситуациях конфликтов, перемещения населения и миграции.

### Возможные решения и возмещение ущерба

62. Государствам следует принимать активные меры для решения проблемы безгражданства, затрагивающего меньшинства в ситуациях конфликтов и перемещения населения, и реформировать дискриминационные законы о гражданстве.

63. Государствам следует привлекать затрагиваемые общины меньшинств к решению проблемы безгражданства лиц из числа меньшинств и принимать необходимые меры в консультации с представителями затрагиваемых меньшинств.

64. Государствам, Организации Объединенных Наций и международному сообществу следует активизировать усилия по борьбе с расизмом, ксенофобией и нетерпимостью, которые зачастую являются основными причинами конфликтов и этнической напряженности и могут приводить к возникновению ситуаций безгражданства.

65. Государствам, Организации Объединенных Наций и международному сообществу следует активизировать усилия по урегулированию систематических и сохраняющихся ситуаций преследования, изоляции и маргинализации меньшинств.

66. Государствам, Организации Объединенных Наций и гражданскому обществу необходимо продолжать совместную работу по интеграции меньшинств в рамках осуществления глобальной кампании УВКБ «Я один из вас», направленной на то, чтобы покончить с безгражданством к 2024 году.

67. Организации гражданского общества должны продолжать выполнять свои важные функции общественных наблюдательных органов и повышать осведомленность о нарушениях прав человека меньшинств в ходе конфликтов, насильственного перемещения населения и миграции в целях искоренения таких ситуаций.

## **V. Рекомендации по обеспечению права на гражданство для лиц, принадлежащих к меньшинствам, путем упрощения процедур регистрации рождений, натурализации и предоставления гражданства апатридам из числа меньшинств**

### **A. Обсуждение**

68. Функции координатора дискуссионного форума выполнял Амаль де Курица (Шри-Ланка), соучредитель и содиректор Института по проблемам безгражданства и интеграции, а с сообщениями по этой теме выступили Елизавета Кривцова (Латвия), член правления Латвийского конгресса неграждан; Халид Хуссейн (Бангладеш), главный исполнительный директор Совета по делам меньшинств; и Бенекко Энеция (Доминиканская Республика), директор Центра по устойчивому развитию.

69. Участники дискуссии поделились своим опытом в области обеспечения права меньшинств на гражданство в своих соответствующих странах и вынесли рекомендации, основанные на этом опыте. Они подтвердили тот факт, что безгражданство зачастую является результатом нарушений прав человека, подвергающих меньшинства социальной, культурной и экономической маргинализации и изоляции. Хотя в некоторых странах лица без гражданства могут пользоваться определенными правами, они и там по-прежнему подвергаются стигматизации и не имеют доступа ко многим важным услугам и правам. Подобному положению дел не может быть никакого оправдания.

70. В своих выступлениях участники дискуссии подчеркнули важность использования всех имеющихся судебных, правовых и административных мер на

национальном, региональном и международном уровнях для борьбы за обеспечение права апатридов из числа меньшинств на гражданство без какой-либо дискриминации. Участники дискуссии сослались на статью 7 Конвенции о правах ребенка и задачу 16.9 Целей в области устойчивого развития, призвав государства и другие заинтересованные стороны руководствоваться ими при решении проблемы безгражданства представителей меньшинств.

71. Участники заявили, что каждому человеку крайне важно иметь доступ к праву на гражданство, в частности за счет доступа к таким подтверждающим гражданское состояние документам, как свидетельства о рождении, национальные удостоверения личности и паспорта. Участники подтвердили, что отсутствие такой документации часто препятствует полной реализации основных гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав меньшинств. В некоторых случаях апатриды из числа меньшинств могут быть лишены возможности вступать в брак и создавать семью, возможности получения образования и трудоустройства, а также доступа к основным социальным услугам.

72. Участники также подчеркнули важность присоединения к Конвенции 1954 года о статусе апатридов, в которой закреплена ряд прав, которыми наделены апатриды, и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, в которой предусмотрен ряд инструментов для искоренения безгражданства. Участники и члены дискуссионной группы также предложили учредить мандат специального докладчика по вопросу о праве на гражданство.

## **В. Рекомендации**

### **Правовые и административные рамки**

73. **Государствам следует соблюдать свои международные обязательства в области прав человека и обеспечивать право на гражданство для всех меньшинств без какой-либо дискриминации.**

74. **Государствам следует ратифицировать Конвенцию 1954 года о статусе апатридов и Конвенцию 1961 года о сокращении безгражданства или присоединиться к ним и обеспечить их полное осуществление для всех, особенно для меньшинств.**

75. **Государствам следует ратифицировать Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию о правах инвалидов, а также все другие соответствующие международные и региональные договоры по правам человека или присоединиться к ним, и обеспечить осуществление содержащихся в них положений, касающихся права на гражданство. Это также подразумевает снятие любых оговорок в отношении таких положений.**

76. **Государствам следует предоставлять меньшинствам документы, необходимые для регистрации актов гражданского состояния, такие как свидетельства о рождении, официальные удостоверения личности и паспорта, и содействовать процессу их натурализации. Государства должны воздерживаться от установления необоснованных препятствий и процедурных требований в отношении натурализации или выдачи документов, подтверждающих гражданское состояние, из-за которых люди могут подвергнуться риску остаться без гражданства.**

77. **Государствам следует защищать права адвокатов и правозащитников, занимающихся обеспечением права меньшинств на гражданство, а также надлежащим образом расследовать случаи репрессий или запугивания в отношении них и предоставлять возмещение ущерба.**

## Международное участие и сотрудничество

78. Государствам рекомендуется учредить международный механизм/мандат для обеспечения права на гражданство, который будет также уполномочен уделять особое внимание осуществлению прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

79. Государствам настоятельно предлагается обмениваться передовым опытом и выполнять в рамках соответствующих международных форумов обязательства по принятию мер для искоренения безгражданства посредством реформы законодательства и политики, присоединения к договорам и других ключевых шагов с уделением особого внимания поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на Всемирной конференции по проблеме безгражданства и интеграции, которая состоится в июне 2019 года, и на мероприятии УВКБ высокого уровня по проблеме безгражданства, которое будет проведено в октябре 2019 года.

80. Государствам в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами следует прилагать усилия по выявлению апатридов из числа меньшинств и принимать всеобъемлющие правовые, административные и политические меры для обеспечения их права на гражданство. При разработке таких законов и политики государствам рекомендуется использовать технический опыт Организации Объединенных Наций и гражданского общества в вопросах безгражданства, права на гражданство и прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

81. Государствам следует пересмотреть и реформировать свои существующие законы о гражданстве/национальности в консультации с органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, организациями гражданского общества и представителями меньшинств, с тем чтобы обеспечить защиту национальных прав всех лиц, особенно меньшинств, которым угрожает безгражданство.

82. В тех случаях, когда государства не выполняют свои международные обязательства в области прав человека, меньшинствам и организациям гражданского общества рекомендуется обращаться в национальные судебные и административные органы для исправления ситуации, а также, в случае необходимости, в региональные и международные органы.

## **VI. Рекомендации по решению проблемы безгражданства, затрагивающего женщин и детей из числа меньшинств, и содействию гендерному равенству в законах о гражданстве**

### **A. Обсуждение**

83. Функции координатора дискуссии выполняла Анастасия Крикли (Ирландия), заместитель Председателя Международной ассоциации общинного развития и бывший Председатель Комитета по ликвидации расовой дискриминации. С сообщениями по этой теме выступили Беньям Даут Мезмур (Эфиопия), член Комитета по правам ребенка; Норо Раваозани (Мадагаскар), президент Ассоциации целевого развития; и Нина Мюррей (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), руководитель отдела политики и исследований Европейской сети по проблеме безгражданства.

84. Участники дискуссии поблагодарили женщин из общин меньшинств за их мужество и готовность решать многие проблемы в области прав человека, затрагивающие меньшинства, включая безгражданство. Они отметили, что, хотя безгражданство является проблемой меньшинств, оно также является проблемой прав ребенка, поскольку безгражданство может негативно сказываться на детях на

протяжении всей их жизни и затрагивать последующие поколения. Нарушение права ребенка на гражданство часто начинается еще до рождения ребенка.

85. Отмечалось, что в некоторых странах женщины по-прежнему не могут передать свое гражданство своим детям, что еще больше усугубляет ситуацию и в некоторых случаях приводит к увеличению числа случаев безгражданства. В связи с этим была подчеркнута необходимость обеспечения гендерного равенства в законах о гражданстве. Это должно быть достигнуто прежде всего путем признания того, что положения законов о гражданстве, которые прямо дискриминируют женщин, являются одной из основных причин безгражданства и что их необходимо отменить. Было отмечено, что Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин прямо требует от государств предоставлять женщинам и мужчинам равные права на гражданство и что в статье 7 Конвенции о правах ребенка подтверждается право ребенка на гражданство.

86. Тем не менее необходимо вывести дискуссию за рамки явной правовой дискриминации, чтобы уяснить более изощренные формы косвенной дискриминации, когда практикуется применение, казалось бы, нейтральных законов. Участники дискуссии подчеркнули многочисленные и взаимосвязанные неблагоприятные условия, с которыми сталкиваются женщины и дети из числа меньшинств без гражданства. Они подчеркнули важность наличия дезаггегированных данных о безгражданстве с разбивкой по возрасту и полу.

87. Участники также подчеркнули, что дети из числа меньшинств, не имеющие гражданства, прежде всего те, кто не говорит на официальном языке страны пребывания, особенно страдают от маргинализации и сталкиваются с препятствиями в получении образования. Дети-апатриды также подвергаются маргинализации и испытывают трудности в плане доступе к основным правам человека в силу своего положения – как дети и как лица без гражданства. Участники подчеркнули важность незамедлительной натурализации детей, рожденных от родителей-апатридов.

## **В. Рекомендации**

### **Решение проблемы безгражданства, затрагивающего детей**

88. Государства должны регистрировать всех детей и выдавать свидетельства о рождении сразу же после рождения. Государствам следует предоставлять гражданство всем детям, родившимся на их территории, если в противном случае ребенок стал бы апатридом, независимо от иммиграционного статуса родителей.

89. Государствам следует обеспечить, чтобы дети без гражданства, сталкивающиеся с языковыми барьерами, могли получить доступ к образованию без какой-либо дискриминации.

90. Государства должны обеспечить полное соблюдение Конвенции о правах ребенка, в частности ее статьи 7, и снять все оговорки к ней.

91. Государствам следует обеспечить, чтобы дети-инвалиды без гражданства пользовались теми же правами на регистрацию рождения, натурализацию и гражданство, что и все другие дети.

92. Государствам следует собирать дезаггегированные данные по детям-апатридам с целью положить конец их безгражданству, а также предотвращать любые злоупотребления в отношении детей-апатридов или их эксплуатацию по причине их безгражданства и чрезмерной уязвимости.

### **Решение проблемы безгражданства путем поощрения гендерного равенства**

93. Государствам следует ратифицировать Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин или присоединиться к ней и снять любые оговорки к ней, в частности к ее статье 9. Государства должны обеспечить, чтобы женщины пользовались равными с мужчинами правами на приобретение,

---

изменение или сохранение своего гражданства, а также равными с мужчинами правами в отношении передачи своего гражданства своим детям.

94. Государствам следует бороться с дискриминацией в отношении женщин на практике, уделяя особое внимание отягчающим последствиям такой дискриминации для женщин из числа меньшинств и их права на гражданство и принимая меры по их устранению.

95. Государства должны также выявлять и эффективным образом искоренять множественные и пересекающиеся формы дискриминации, с которыми сталкиваются женщины-апатриды из числа меньшинств в плане доступа к правам человека, в частности к сексуальному и репродуктивному здоровью и правам, а также доступа к средствам правовой защиты в случае насилия и злоупотреблений.

96. Государствам следует в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом собирать дезагрегированные по признаку пола данные и активизировать свои усилия по ликвидации безгражданства среди женщин из числа меньшинств.

97. При разработке законов и политики по борьбе с безгражданством государствам следует привлекать женщин из числа меньшинств к процессу принятия решений, затрагивающих их самих и их общины.

---