

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
19 December 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Девятнадцатая сессия

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара**Организации Объединенных Наций****по правам человека и доклады Управления****Верховного комиссара и Генерального секретаря**

**Поощрение и защита всех прав человека, гражданских,
политических, экономических, социальных и
культурных прав, включая право на развитие**

Права человека и произвольное лишение гражданства**Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 13/2 Совета по правам человека. В нем Генеральный секретарь анализирует последствия произвольного лишения гражданства на осуществление прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права. Он отмечает, что в то время, как международное право прав человека четко прописывает обязанность всех государств соблюдать права человека всех лиц без каких бы то ни было различий, государства могут ограничивать осуществление некоторых международно признанных прав человека в отношении неграждан, оговаривая это ограничение строгими условиями, связанными с принципом недискриминации.

Генеральный секретарь далее отмечает, что произвольное лишение гражданства ведет к тому, что затрагиваемые лица лишаются статуса гражданина по отношению к государству, которое лишило их своего гражданства. Произвольное лишение гражданства, таким образом, ставит на практике затрагиваемых лиц в более невыгодное положение в плане осуществления своих прав человека в силу того, что некоторые из этих прав могут подпадать под оговариваемые законом ограничения, которые в противном случае к ним бы не применялись, но и в силу того, что этих лиц ставят в положение повышенной уязвимости для нарушений прав человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Последствия произвольного лишения гражданства для осуществления прав человека.....	5–44	4
A. Политические права	5–7	4
B. Право на свободу передвижения	8–13	5
C. Право на личную свободу	14–16	7
D. Право на эффективную правовую защиту.....	17–20	8
E. Право на семейную жизнь	21–22	10
F. Право на труд.....	23–26	11
G. Право на социальное обеспечение	27–29	12
H. Право на здоровье.....	30–32	13
I. Право на достаточное жилье.....	33–35	14
J. Права ребенка	36–38	15
K. Права женщин.....	39–42	17
L. Права меньшинств.....	43–44	18
III. Выводы.....	45–47	19

I. Введение

1. В своей резолюции 13/2 о правах человека и произвольном лишении гражданства Совет по правам человека просил Генерального секретаря подготовить доклад по вопросу о последствиях, которые произвольное лишение гражданства может иметь для осуществления лицами своих прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, и представить его Совету на его девятнадцатой сессии.

2. В настоящем докладе содержится напоминание о том, что на государствах лежит обязанность соблюдать права человека в отношении всех лиц, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, независимо от наличия или отсутствия у них гражданства этих государств. Среди прочего, Всемирная декларация прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными Декларацией. Другие международные инструменты в области прав человека, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах (пункт 1 статьи 2 и статья 26); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (пункт 2 статьи 2); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (пункт 1 статьи 1); Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (статья 1); и Конвенция о правах ребенка (пункт 1 статьи 2), также предусматривают, что все без какой-либо дискриминации пользуются провозглашенными в них правами. Это положение было подтверждено в отношении конкретных прав человека договорными органами Организации Объединенных Наций, включая Комитет по правам человека в его замечаниях общего порядка № 15 (1986) о положении иностранцев согласно Пакту, № 18 (1989) о недискриминации, № 23 (1994) о правах меньшинств и № 31 (2004) о характере общих правовых обязательств, налагаемых на государства – участники Пакта; Комитетом по ликвидации расовой дискриминации в его общей рекомендации № 30 (2004) о дискриминации в отношении неграждан; Комитетом по правам ребенка в его замечании общего порядка № 6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения; Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в экономических, социальных и культурных правах; и Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин в его общей рекомендации № 28 (2010), касающейся основных обязательств государств-участников по статье 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. К примеру, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 31 заявил, что возможность пользоваться правами, предусмотренными в Международном пакте о гражданских и политических правах, имеют не только граждане государств-участников, но и все лица, независимо от их гражданства или отсутствия такового, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией государства-участника (пункт 10).

3. Как признается в Директивной записке Генерального секретаря об Организации Объединенных Наций и безгражданстве (июнь 2011 года), международное право прав человека предусматривает весьма ограниченный набор прав для граждан, в частности в отношении политических прав, права на свободу передвижения и экономических прав. Комитет по ликвидации расовой дискриминации заявил, что различие в обращении по признаку гражданства или иммиграционного статуса представляет собой дискриминацию, если критерии та-

кого различного обращения не применяются в соответствии с законной целью и несоразмерны достижению этой цели¹.

4. Государства могут распространять осуществление определенных прав человека только на своих граждан, однако любое такое ограничение должно быть, тем не менее, оговорено строгими условиями, с тем чтобы соблюсти принцип недискриминации². К примеру, Комитет по правам человека заявил, что, хотя гражданство как таковое не фигурирует среди запрещенных признаков дискриминации, оно включено в ссылку на "иной статус", предусмотренный статьей 2 Международного пакта о гражданских и политических правах³. Таким образом, если государство проводит разграничение между гражданами и негражданами в деле защиты гражданских и политических прав, то такое законодательство или практика могут быть подвергнуты критическому анализу и могут быть признаны нарушающими принцип недискриминации⁴.

II. Последствия произвольного лишения гражданства для осуществления прав человека

A. Политические права

5. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах закрепляет за каждым гражданином право принимать участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и иметь доступ к государственной службе⁵. Лица, произвольно лишённые своего гражданства, могут в результате утратить доступ к осуществлению этих прав.

6. Современная практика государств отражает факт непреходящего значения гражданства для осуществления политических прав. Превалирует мнение, что осуществление политических прав – это исключительно право граждан⁶. По мнению независимого эксперта по вопросам меньшинств, лишение гражданства, как правило, ведет к невозможности участвовать в политической жизни (A/HRC/7/23, пункт 45). Тем не менее недавние изменения показывают растущее отделение права осуществления политических прав от наличия гражданства. В ряде государств неграждане, которые отвечают различным условиям, в настоящее время правомочны голосовать или выдвигать свою кандидатуру на

¹ Общая рекомендация № 30, пункт 4.

² Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 15, пункты 2 и 7.

³ Комитет по правам человека, сообщение № 196/1985, *Ибрагим Гейе и др. против Франции*, Соображения, утвержденные 3 апреля 1989 года, пункт 9.4.

⁴ См. также Комитет по правам человека, сообщения № 586/1994, *Адам против Чешской Республики*, Соображения, утвержденные 23 июля 1996 года; № 857/1999, *Блажек и др. против Чешской Республики*, Соображения, утвержденные 12 июля 2001 года; № 1463/2006, *Грацингер против Чешской Республики*, Соображения, утвержденные 25 октября 2007 года; и № 1533/2006, *Ондрачка против Чешской Республики*, Соображения, утвержденные 31 октября 2007 года.

⁵ См. также Всеобщая декларация прав человека, статья 21; Американская конвенция о правах человека, статья 23; Африканская хартия прав человека и народов, статья 13; и Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 15, пункт 2, и № 25 (1996) о праве на участие в ведении государственных дел, избирательных правах и праве на равный доступ к государственной службе, пункт 3.

⁶ См., например, доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору: Эстония (A/HRC/17/17), пункт 38.

определенные выборные должности скорее на уровне органов местного самоуправления, чем на общенациональном политическом уровне.

7. Такая тенденция положительно воспринимается договорными органами Организации Объединенных Наций, в частности Комитетом по ликвидации расовой дискриминации и Комитетом по правам человека⁷. Дальнейшую поддержку этому более гибкому подходу к участию в политической жизни мы находим в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (пункт 3 статьи 42). Комитет по правам человека высказал свою озабоченность относительно того, как сохранение положения с лишением гражданства продолжает приводить к сопутствующему отсутствию эффективного осуществления своих политических прав, невозможности занимать определенные государственные и публичные должности и к отказу в членстве в политической партии⁸.

В. Право на свободу передвижения

8. Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства. Право на свободу передвижения имеет фундаментальное значение, поскольку здесь речь идет о физическом доступе на территорию того или иного государства и, как следствие, о возможности осуществлять другие права человека⁹. Лица, произвольно лишены гражданства, могут столкнуться с серьезными ограничениями на свою способность путешествовать и выбирать место жительства, если государство тем, что лишило их гражданства, поставило их в положение неурегулированности статуса страны постоянного проживания.

9. Комитет по правам человека заявил, что вопрос о том, является ли пребывание того или иного иностранца на территории государства "законным", регулируется национальным законодательством, в соответствии с которым в отношении въезда иностранцев на территорию государства могут вводиться ограничения при условии, что они соответствуют международным обязательствам государства¹⁰. Однако Комитет также указал на то, что право въезда в свою собственную страну, предусмотренное в пункте 4 статьи 12 Пакта, не ограничивается страной гражданства индивида в формальном значении этого понятия, но также охватывает страну, в отношении которой лицо имеет особые связи или право на претензии. Комитет далее заявил, что в таком положении могут находиться, например, граждане страны, которые были лишены своего гражданства в нарушение международного права, или лица, чья страна гражданства была

⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Швеция (CERD/C/304/Add.37), пункт 10; Эстония (CERD/C/304/Add.98), пункт 7; Литва (CERD/C/60/CO/8), пункт 8; Лихтенштейн (CERD/C/60/CO/7), пункт 8. Комитет по правам человека, заключительные замечания: Португалия (CCPR/C/79/Add.77), пункты 14 и 18; Швейцария, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят седьмая сессия, добавление № 40*, том I (A/57/40 (том. I)), пункт 76 (4); замечание общего порядка № 25, пункт 3.

⁸ См., к примеру, заключительные замечания Комитета по Эстонии (CCPR/CO/77/EST), пункт 17, и Латвии (CCPR/CO/79/LVA), пункт 18.

⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27 (1999) о свободе передвижения.

¹⁰ Там же, пункт 4.

включена в другое национальное образование или передана ему, однако в получении гражданства этого образования им отказывается. Это толкование также охватывает другие категории длительно проживающих в стране лиц, включая лиц без гражданства, которые были произвольно лишены права на приобретение гражданства страны проживания¹¹.

10. Комитет по правам человека также заявил, что согласно пункту 3 статьи 12 Пакта, как только то или иное лицо находится на территории государства на законном основании, к нему не могут применяться какие-либо ограничения на свободу передвижения, а также какое-либо обращение, иное, чем по отношению к гражданам страны, если только они не предусмотрены законом и необходимы в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или морали или прав и свобод других лиц. В отсутствие ссылки на одно из этих ограничений иностранцы должны иметь право передвижения с одного места на другое и обосновываться в любом месте по их выбору. Осуществление этого права лицом, желающим передвигаться или оставаться на конкретном месте, не должно обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или причины¹². Однако Специальный докладчик по вопросу о конкретных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости сообщает об определенных видах практики, когда лица без гражданства подвергаются серьезным ограничениям в плане свободы передвижения, что ведет к утрате ими возможности иметь доступ к медицинскому обслуживанию или образованию. Однако лица без гражданства, желающие выехать за пределы их соответствующих поселений, обязаны заручаться официальными разрешениями или уплачивать налог, который во многих случаях им не по карману (A/HRC/4/19/Add.1, пункт 126).

11. Право на свободу передвижения также включает право покидать любую страну, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 12 Пакта. Комитет по правам человека особо указал на то, что свобода покидать территорию государства не может обуславливаться наличием какой-либо конкретной цели или сроком, в течение которого индивидуум желает находиться за пределами территории государства¹³. В этой связи Комитет выразил озабоченность по поводу определенной практики, которая ограничивает право иностранцев покидать свою страну проживания. К примеру, Комитет указал на то, что требования к иностранцам получать выездную визу является нарушением статьи 12 Пакта¹⁴.

12. Далее Комитет по правам человека указал на то, что право лица покидать страну также предполагает право выбирать государство назначения и что это право не действует только в отношении лиц, законно находящихся на территории государства. Комитет далее заявил, что высланному из страны иностранцу должно быть позволено выезжать в любую страну, согласную его принять¹⁵. Статья 13 Пакта далее регулирует вопрос высылки и предусматривает, что иностранец, законно находящийся на территории государства, может быть выслан только во исполнение решения, вынесенного в соответствии с законом. По мнению Комитета по правам человека, это положение применимо ко всем процедурам, цель которых состоит в обязательном выезде иностранца, законно находя-

¹¹ Там же, пункт 20.

¹² Там же, пункт 5.

¹³ Замечание общего порядка № 27, пункт 8.

¹⁴ Комитет по правам человека, заключительные замечания: Габон (CCPR/CO/70/GAB), пункт 16; Корейская Народно-Демократическая Республика (CCPR/CO/72/PRK), пункт 20.

¹⁵ Замечание общего порядка № 15, пункты 8–9.

шемся на территории государства, независимо от того, именуется ли оно в национальном законодательстве высылкой или иным термином. В этой связи национальное законодательство относительно требований, предъявляемых для въезда или нахождения на территории, должно учитываться при определении степени этой защиты, и иностранцы, которые незаконно находятся на территории государства или превысили срок нахождения, разрешенный законом или выданным им разрешением, не охватываются этим положением¹⁶.

13. Однако государства не могут высылать иностранца в государство, где оно подвергается опасности стать объектом пыток или жестокого обращения. К примеру, Комитет по правам человека высказывал свою озабоченность по поводу сообщений о выдаче или неофициальной передаче иностранцев странам, где, как утверждается, практикуются пытки. Комитет заявлял, что государствам следует обеспечивать положение, при котором ни одно лицо, в том числе лица, подозреваемые в причастности к терроризму, выслаемые из страны, не подвергались опасности стать объектом пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и что государствам следует проявлять предельную осмотрительность при использовании дипломатических гарантий¹⁷.

С. Право на личную свободу

14. Лица, произвольно лишены гражданства, могут также столкнуться с нарушением права на личную свободу, предусмотренного статьей 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, в соответствии с которым никто не должен быть лишен свободы иначе как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.

15. Рабочая группа по произвольным задержаниям указывала на то, что, согласно статистике, в некоторых странах число неграждан, подвергнутых административному задержанию, превышает число лиц, приговоренных к тюремному заключению, или содержащихся под стражей лиц, подозреваемых в совершении преступлений (A/HRC/7/4, пункт 45). Иногда задержание совершается на непродолжительный период, необходимый для установления личности задержанного, однако задержание может затянуться, если государство намерено подвергнуть лицо депортации.

16. Комитет по ликвидации расовой дискриминации особо напомнил государствам о необходимости обеспечения безопасности неграждан, в частности в отношении произвольного задержания¹⁸. Комитет по правам человека также считал, что практика, предусматривающая длительное задержание негражданина в отсутствие реальной перспективы его высылки, является нарушением права на свободу¹⁹. К примеру, Комитет напомнил о том, что, дабы избежать обви-

¹⁶ Там же, пункт 9.

¹⁷ Комитет по правам человека, заключительные замечания: Российская Федерация (CCPR/C/RUS/CO/6 и Согл. 1), пункт 17; Швеция (CCPR/CO/74/SWE), пункт 12; Украина (CCPR/C/UKR/CO/6), пункт 9; Узбекистан (CCPR/CO/83/UZB), пункт 12.

¹⁸ Общая рекомендация № 30, пункт 19.

¹⁹ См., например, Комитет по правам человека, сообщения № 560/1993, *А. против Австралии*, Соображения, утвержденные 3 апреля 1997 года; № 900/1999, *К. против Австралии*, Соображения, утвержденные 28 октября 2002 года; № 1014/2001, *Бабан и др. против Австралии*, Соображения, утвержденные 6 августа 2003 года; № 1069/2002, *Бахтияри против Австралии*, Соображения, утвержденные 29 октября 2003 года; № 1050/2002, *Д. и Е. против Австралии*, Соображения, утвержденные 11 июля

нений в произвольном характере действий, задержание не должно превышать период, в течение которого государство-участник может представить надлежащее обоснование. Поэтому Комитет считал длительное задержание на четыре года лица как противоправного негражданина произвольным, поскольку государство не продемонстрировало, что оно в свете особых обстоятельств этого лица не имело менее насильственных средств для достижения тех же целей²⁰. Комитет также выразил озабоченность по поводу длительного задержания в соответствии с иммиграционным законодательством неграждан, подозреваемых в совершении связанных с терроризмом правонарушений при соблюдении меньших гарантий, чем в контексте уголовного преследования²¹. Аналогичным образом Комитет против пыток указывал на то, что государствам следует принимать меры, гарантирующие, что задержание неграждан применяется только в исключительных случаях или в качестве крайней меры и только на как можно более непродолжительный период времени²². Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил свою озабоченность тем, что неграждане могут содержаться под стражей, когда они не могут предъявить действительное удостоверение личности или по подозрению в предъявлении фальшивых документов. По мнению Комитета, в этих обстоятельствах задержание допустимо лишь на основании объективных причин, оговоренных законом, таких как создание опасности для полета, опасность того, что лицо может уничтожить улики или повлиять на свидетелей или опасность серьезного нарушения общественного порядка²³. Независимый эксперт по вопросам меньшинств также выразил мнение, что передвижения неграждан или лиц без гражданства между различными районами или в направлении конкретного района временами могут быть ограничены или привязаны к границам конкретного поселения или специального населенного пункта и что несоблюдение таких мер может привести к аресту или заключению под стражу (A/HRC/4/19/Add.1, пункт 126).

2006 года; № 1255, 1256, 1259, 1260, 1266, 1268, 1270, 1288/2004, *Шамс и др. против Австралии*, Сообщения, утвержденные 20 июля 2007 года; № 794/1998, *Яллох против Нидерландов*, Сообщения, утвержденные 23 марта 2002 года, пункт 8.2; Комитет по правам человека, заключительные замечания: Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (CCPR/CO/73/UK-CCPR/CO/73/UKOT), пункт 16; Европейский суд по правам человека, *Шахал против Соединенного Королевства*, 23 ЕСПП 413, 15 ноября 1996 года; Европейская комиссия по правам человека, *Каприно против Соединенного Королевства*, сообщение № 6871/75, 3 марта 1978 года.

²⁰ Сообщение № 1442/2005, *Инь Фон против Австралии*, Сообщения, утвержденные 23 октября 2009 года.

²¹ Комитет по права человека, заключительные замечания: Соединенные Штаты Америки (CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1), пункт 19.

²² Комитет против пыток, заключительные замечания: Венгрия (CAT/C/HUN/CO/4), пункт 9.

²³ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Канада (CERD/C/CAN/CO/18), пункт 18; Норвегия (CERD/C/NOR/CO/18), пункт 18.

D. Право на эффективную правовую защиту

17. Неграждане также сталкиваются с препятствиями при осуществлении своего права на эффективную правовую защиту и справедливое судебное разбирательство, предусмотренное пунктом 3 а) статьи 2 и статьями 9 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах²⁴.

18. Озабоченность вызывают многочисленные факторы, связанные с осуществлением права на доступ к судам, права на эффективную правовую защиту и соблюдением принципа справедливого судебного разбирательства. Неграждане в целом и лица, произвольно лишённые гражданства, в частности нередко находятся под угрозой задержания или высылки и поэтому могут принять решение не настаивать на своих правах. Поэтому они нередко оказываются лишёнными эффективных средств оспаривать решения и получать доступ к средствам правовой защиты от нарушений своих прав человека. К примеру, Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил озабоченность относительно небольшого числа жалоб на случаи расовой дискриминации, поданные в суды или в соответствующие другие инстанции, несмотря на непрекращающиеся сообщения о дискриминации де-факто в отношении неграждан, включая мигрантов и беженцев²⁵.

19. Лица, произвольно лишённые гражданства, могут также сталкиваться с юридическими ограничениями на пути их доступа к эффективной правовой защите, в частности в связи с правом оспаривать административные или судебные решения, затрагивающие их права. Например, Комитет против пыток выразил озабоченность относительно трудностей, с которыми сталкиваются имеющие и не имеющие документов неграждане, которые находятся под стражей в соответствии с законами об иммиграции в ожидании депортации и которые не имеют возможности оспорить законность их содержания под стражей или ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца; они также лишены доступа к услугам адвоката²⁶. Аналогичным образом, Комитет по правам человека рекомендовал, чтобы конституционные положения, касающиеся права исполнительной власти высылать любого иностранца, чье присутствие в стране считается нежелательным, с вступлением такого решения в силу незамедлительно и без возможности обжалования, было пересмотрено, с тем чтобы соблюсти право на эффективную правовую защиту²⁷. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также выразил озабоченность относительно отсутствия возможности обжаловать в судебном порядке президентские указы, объявляющие негражданина "запрещенным мигрантом"²⁸. Еще одна сложность заключается в том, что лица, произвольно лишённые гражданства, нередко не имеют документов, подтверждающих их личность, в результате чего они оказываются в положении, когда они не могут эффективно добиваться удовлетворения какого-либо правового иска.

²⁴ См. доклад Специального докладчика о правах неграждан относительно видов практики в отношении неграждан (E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3).

²⁵ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Республика Молдова (CERD/C/MDA/CO/8-9), пункт 10.

²⁶ Комитет против пыток, заключительные замечания: Южная Африка (CAT/C/ZAF/CO/1), пункт 16.

²⁷ Комитет по правам человека, заключительные замечания: Мексика (CCPR/C/MEX/CO/5), пункт 17.

²⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Ботсвана (CERD/C/BWA/CO/16), пункт 17.

20. В этой связи следует принять ряд процедурных мер, гарантирующих доступ к правосудию по решениям, касающимся прав неграждан и лиц без гражданства, а также относительно самого решения о лишении гражданства. В тех случаях, когда первоначальное решение было принято без учета всех факторов, способность оспорить это решение сохранит возможность для его пересмотра с учетом принципов пропорциональности и недискриминации. Не имея эффективного доступа к правосудию, лица, произвольно лишённые гражданства, не имеют возможности добиваться правовой защиты и компенсации за любое последующее нарушение прав человека. Более того, с тем чтобы получить доступ к большинству региональных или международных процедур по рассмотрению индивидуальных жалоб на нарушения прав человека, истцам сначала необходимо исчерпать все внутренние средства правовой защиты, что вынуждает их сначала добиваться правовой защиты на национальном уровне. В тех случаях, когда они наталкиваются на препятствия в этом отношении, доступ к международным средствам правовой защиты может быть связан с серьезными правовыми сложностями.

Е. Право на семейную жизнь

21. Статья 23 Международного пакта о гражданских и политических правах признает обязательство государств защищать семью. Кроме того, статья 17 Пакта запрещает произвольное или незаконное вмешательство в семейную жизнь. Лица, произвольно лишённые гражданства, могут испытывать трудности с осуществлением своего права на семейную жизнь из-за ограничений на право въезжать на территорию государства или проживать на ней²⁹.

22. Комитет по правам человека заявил, что, хотя в Пакте не признается право неграждан въезжать на территорию государства-участника или проживать на ней, при определенных обстоятельствах негражданин может пользоваться защитой Пакта даже в отношении въезда и проживания, например в случае возникновения сообщений касательно недопущения дискриминации, запрещения негуманного обращения и недопущения вмешательства в семейную жизнь³⁰. Например, в то время как Комитет указывал на то, что сам факт, что определенным членам семьи разрешается оставаться на территории государства, необязательно означает, что требование к другим членам семьи покинуть ее представляет собой противоправное вмешательство в право на семейную жизнь, он также заявил, что могут быть случаи, когда отказ государства позволить одному члену семьи оставаться на его территории будет означать вмешательство в семейную жизнь этого лица³¹. В этой связи Комитет постановил, что ордер на высылку, выданный в отношении двух не имеющих гражданства родителей ребенка, нарушил права, связанные с защитой семьи и ребенка³². Комитет также признал, что депортация негражданина нарушила его право на семейную жизнь, поскольку, несмотря на тот факт, что он был осужден за серьезные преступления и находился в стране незаконно, все члены его семьи проживали в этом го-

²⁹ Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/HRC/7/23), пункт 62.

³⁰ Замечания общего порядка № 15, пункт 5.

³¹ См., например, сообщение № 930/2000, *Вината и Ли против Австралии*, Сообщения, утвержденные 26 июля 2001 года, пункт 7.1; № 1011/2001, *Мадаффеи против Австралии*, Сообщения, утвержденные 26 июля 2004 года, пункт 9.7; и № 1222/2003, *Биахуранга против Дании*, Сообщения, утвержденные 1 ноября 2004 года, пункт 11.5.

³² Комитет по правам человека, *Вината и Ли против Австралии*.

сударстве и у него не было никаких семейных уз с его собственной страной³³. Европейский суд по правам человека постановил, что продолжительный отказ в выдаче постоянного вида на жительство нарушает право на личную жизнь³⁴.

Е. Право на труд

23. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах признает за каждым право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается. В принципе это право не зависит от наличия гражданства или безгражданства³⁵. Комитет по ликвидации расовой дискриминации придерживается мнения, что, хотя государства-участники могут отказывать в предоставлении рабочих мест негражданам, не имеющим разрешения на работу, те имеют право пользоваться правом на труд и работу, включая свободу собраний и ассоциации, после установления трудовых отношений и до момента их прекращения³⁶. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам далее постановил, что рынок труда должен быть открыт для каждого находящегося под юрисдикцией государства лица, из чего следует, что отсутствие разрешения на работу на деле не должно быть препятствием для доступа к работе³⁷. Однако с учетом того, что государства, как правило, вольны регулировать доступ неграждан на свою территорию и тем самым переход под их юрисдикцию путем невыдачи им разрешения на работу или вида на жительство, – а то и того и другого одновременно, нет никаких гарантий того, что лицу будет позволено осуществлять право на труд в государстве, где он или она имеют статус негражданина.

24. Комитет по ликвидации расовой дискриминации напомнил об обязанности государств обеспечивать негражданам адекватные условия труда. Комитет рекомендовал государствам усиливать защиту всех иностранных работников посредством надлежащего законодательства и политики, направленной на ограничение злоупотреблений, таких как изъятие паспортов работодателями, длительные периоды невыплаты зарплаты, произвольные вычеты из зарплаты, неплата сверхурочной работы и количество рабочих часов. Он также рекомендовал обеспечивать исполнение существующих законов и усовершенствовать механизмы мониторинга, такие как трудовые инспекции, в том, что касается выплаты зарплаты, медицинского обслуживания, предоставления жилья и других условий жизни и труда иностранных рабочих³⁸.

³³ Комитет по правам человека, сообщение № 1792/2008, *Дофин против Канады*, Соображения, утвержденные 28 июля 2009 года, пункт 8.3.

³⁴ Европейский суд по правам человека, *семья К. и У. против Нидерландов*, Сообщение № 11278/84, 1 июля 1985 года; *Сливенко против Латвии*, Сообщение № 48321/99, 9 октября 2003 года; *Сысоева и др. против Латвии*, Сообщение № 60654/00, 16 июня 2005 года; *Кафтаилова против Латвии*, Сообщение № 59643/00, 22 июня 2006 года.

³⁵ См. доклад Специального докладчика по правам неграждан (E/CN.4/Sub.2/2003/23, пункт 7).

³⁶ Общая рекомендация № 30, пункт 35.

³⁷ Замечание общего порядка № 18 (2006) о праве на труд, пункт 12.

³⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Объединенные Арабские Эмираты (CERD/C/ARE/CO/17), пункт 14.

25. Комитет также выразил озабоченность по поводу других случаев дискриминации в отношении неграждан. Например, Комитет рекомендовал государствам активизировать усилия для защиты трудящихся-неграждан и представителей этнических меньшинств от эксплуатации по месту работы и дискриминации при найме, например посредством предоставления жертвам эффективных средств правовой защиты и организации подготовки судей и трудовых инспекторов по вопросам соблюдения трудовых норм³⁹. Он также выразил озабоченность по поводу ограничений, которые запрещают негражданам свободно менять место работы, и рекомендовал государствам принимать меры для обеспечения того, чтобы неграждане имели возможность свободно осуществлять свое право на поиск альтернативной работы, за исключением тех случаев, когда существует прямая связь между видом на жительство и конкретной оплачиваемой работой, для выполнения которой было выдано разрешение на въезд⁴⁰.

26. Специальный докладчик по правам неграждан указал на то, что негражданство ставит людей в уязвимое положение в плане плохих условий труда, включая занятие тяжелым и опасным трудом; словесные оскорбления; насилие; расизм; дискриминацию; стесненные жилищные условия; унижительные условия на рабочих местах; и низкую зарплату, которая зачастую не выплачивается вовремя (E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, пункт 11). Он указал на то, что корни этих проблем кроются в ограничениях, широко практикуемых государствами в отношении выхода неграждан на официальный рынок труда (там же). В тех случаях, когда неграждане не имеют удостоверяющих личность документов, они, вероятнее всего, будут ограничены в своих возможностях заключать даже базовый трудовой договор⁴¹. Конкретные ограничения, налагаемые на неграждан в плане занятия определенными профессиями или участия в определенных секторах занятости, а также установленные квоты на иностранных рабочих также служат факторами ограничения доступа на официальный рынок труда для неграждан⁴².

Г. Право на социальное обеспечение

27. С правом на труд тесно связано право на социальное обеспечение, включая социальное страхование, предусмотренное статьей 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Как было заявлено Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, право на социальное обеспечение охватывает право на доступ к благам, будь то в денежном или натуральном виде, и владении ими без дискриминации в целях обеспечения защиты, в частности в случае отсутствия трудового дохода из-за болезни, инвалидности, беременности и родов, производственной травмы, безработицы, наступления старости или смерти какого-либо члена семьи; недоступности меди-

³⁹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Российская Федерация (CERD/C/RUS/CO/19), пункт 25.

⁴⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Монголия (CERD/C/MNG/CO/18), пункт 20.

⁴¹ См., например, доклад Рабочей группы по Универсальному периодическому обзору – Доминиканская Республика (A/HRC/13/3), пункт 53.

⁴² Лаура ван Ваас, "Лица без гражданства в странах Ближнего Востока и Северной Африки" (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКПЧ, 2010 год), стр. 24 английского текста; Маржори Фаркхарсон, "Безгражданство в Центральной Азии" (УВКПЧ, 2011 год), стр. 65 английского текста.

цинских услуг из-за их высокой стоимости; и недостаточного размера семейных пособий, в частности на детей и взрослых-иждивенцев⁴³.

28. Комитет далее напомнил о том, что пункт 2 статьи 2 Пакта запрещает дискриминацию по признаку гражданства. Комитет отметил, что Пакт не содержит никаких специальных юрисдикционных запретов на этот счет, и поэтому если неграждане, в том числе трудящиеся-мигранты, вносили взносы в программы социального обеспечения, то они должны иметь возможность воспользоваться преимуществами этих взносов или получить их обратно при выезде из страны⁴⁴. Кроме того, по мнению Комитета, неграждане должны иметь возможность доступа к не требующим предварительных взносов программам по поддержанию уровня доходов, а также доступа к соответствующим их средствам медицинским услугам и программам помощи семье. Беженцы, лица без гражданства и просители убежища, а также другие обездоленные и маргинализованные лица и группы должны иметь равный доступ к программам социального обеспечения, не требующим предварительной уплаты взносов, включая разумный доступ к медицинским услугам и программам помощи семье, соответствующим международным стандартам. На практике все люди имеют право на первичную и экстренную медицинскую помощь, независимо от их гражданства, места жительства или иммиграционного статуса. Любые ограничения, в том числе установление какого-либо квалификационного периода, должны быть соразмерными и разумными⁴⁵.

29. Следует все же отметить, что социальное обеспечение – это область, в которой государства пользуются двусторонними соглашениями для определения условий обращения с негражданами. В тех случаях, когда произвольное лишение гражданства превращает человека в лицо без гражданства, оно, скорее всего, не будет иметь возможности получать выгоды от таких двусторонних соглашений.

Н. Право на здоровье

30. Статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах признает право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам заявил, что каждому человеку без какой бы то ни было дискриминации по признаку гражданства, безгражданства или правового статуса должны быть доступны существующие возможности для охраны здоровья⁴⁶. На практике пункт 2 статьи 2 Пакта запрещает какую бы то ни было дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства при доступе к медицинскому уходу и лежащим в его основе факторам здоровья, а также к средствам и правам на их получение.

⁴³ Замечания общего порядка № 19 (2008) о праве на социальное обеспечение, пункт 2.

⁴⁴ Там же, пункт 36.

⁴⁵ Там же, пункты 37 и 38.

⁴⁶ Замечания общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 12 b). См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, замечания общего порядка № 30, пункт 36.

31. Комитет подчеркнул, что даже в периоды острой нехватки ресурсов наиболее уязвимые члены общества должны быть защищены путем принятия сравнительно недорогостоящих целевых программ, поэтому на государствах лежит особая обязанность предоставлять тем, кто не имеет для этого достаточных средств, необходимое медицинское страхование и доступ к учреждениям системы здравоохранения, а также предотвращать любую дискриминацию по запрещенным на международном уровне признакам в оказании медицинских услуг, особенно применительно к основным обязательствам в отношении права на здоровье. Кроме того, Комитет напомнил о том, что выделение недостаточных ресурсов на нужды здравоохранения может стать причиной скрытой дискриминации⁴⁷. В этой связи он приветствовал инициативы по распространению медицинского страхования на лиц, не являющихся гражданами⁴⁸.

32. Однако на практике осуществление права на здоровье негражданами может быть серьезно ограничено, особенно по сравнению с услугами, нередко доступными для граждан. Причинами тому могут быть как формальный отказ от предоставления ряда или всех услуг здравоохранения, так и фактическая невозможность получить доступ к таким услугам по причине взимания платы за них с неграждан, равно как и отсутствие урегулированного статуса иммигранта или отсутствие какого-либо базового удостоверения личности⁴⁹. К примеру, признавая усилия, предпринимаемые государством-участником в сфере здравоохранения, а также по улучшению условий жизни, Комитет выразил обеспокоенность по поводу весьма высокой заболеваемости ВИЧ/СПИДом среди представителей наиболее уязвимых групп населения, включая неграждан и лиц, не имеющих никаких удостоверяющих личность документов, а также их доступа к медицинскому обслуживанию⁵⁰.

I. Право на достаточное жилье

33. Право на достаточное жилье – это один из компонентов права на наивысший доступный уровень жизни, и оно признается в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Право на достаточное жилье в определении Комитета по экономическим, социальным и культурным правам – это право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством⁵¹. Ключевыми элементами этого права, которое считается также частью основного обязательства по Пакту, являются доступ по крайней мере к базовому жилью и запрет на насильственное выселение⁵². Как и в случае с другими экономическими, социальными и культурными правами, Комитет по лик-

⁴⁷ Замечания общего порядка № 14, пункты 18 и 19.

⁴⁸ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Саудовская Аравия (CERD/C/62/CO/8), пункт 6.

⁴⁹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Непал (E/C.12/1/Add.66), пункт 29; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Саудовская Аравия (CERD/C/62/CO/8); Словения (CERD/C/62/CO/9), пункт 14; Бахрейн (CERD/C/BHR/CO/7), пункт 14; E/CN.4/Sub.2/2003/23, пункт 7; ван Ваас, "Положение лиц без гражданства" (см. сноску 42 выше), стр. 26-27 английского текста.

⁵⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Мозамбик (CERD/C/MOZ/CO/12), пункт 18.

⁵¹ Замечания общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилье, пункт 7.

⁵² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, общие замечания № 3 (1990) о характере обязательств государства, пункт 10; и № 7 (1997) о праве на достаточное жилье – насильственное выселение, пункт 1.

видации расовой дискриминации призвал государства гарантировать гражданам и негражданам равные возможности пользоваться правом на достаточное жилье⁵³.

34. Однако на практике лица, произвольно лишённые гражданства, сталкиваются с многочисленными препятствиями на пути к осуществлению своего права на достаточное жилье. Временами государство вводит ограничения на осуществление негражданами имущественных прав, в частности в отношении земли или иной недвижимости⁵⁴. Встречаются также случаи конфискации имущества неграждан, что сказывается на осуществлении ими своего права на достаточное жилье⁵⁵.

35. Неграждане могут сталкиваться с трудностями при осуществлении своего права на достаточное жилье в силу отсутствия у них возможности заключать договоры аренды или отказа им в государственной помощи в получении жилья из-за отсутствия у них статуса резидента или базовых удостоверяющих личность документов⁵⁶. Комитет по ликвидации расовой дискриминации также указал на то, что государствам следует принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы жилищные конторы воздерживались от дискриминационной практики⁵⁷.

Ж. Права ребенка

36. Что касается последствий произвольного лишения гражданства для осуществления прав ребенка, то одна из наиболее очевидных проблем связана с правом на образование. Как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, так и Комитет по правам ребенка признают, что ни отсутствие гражданства, ни статус безгражданства не должны влиять на осуществление права на образование⁵⁸. Однако дети-неграждане и дети без гражданства испы-

⁵³ Общая рекомендация № 30, пункт 32.

⁵⁴ Комитет по правам человека, *Адам против Чешской Республики*, (см. сноску 4 выше); Межамериканский суд по правам человека, *Ивхер Бронштейн против Перу*, серия С, № 74, 6 февраля 2001 года; A/HRC/13/3, пункт 53; ван Ваас, "Положение лиц без гражданства" (см. сноску 42 выше), стр. 23-24 английского текста; УВКПЧ, документ для обсуждения, представленный на "круглом столе" региональных экспертов по надлежащей практике в деле выявления, предупреждения и снижения безгражданства и защиты лиц без гражданства в Юго-Восточной Азии, состоявшемся 28-29 октября 2010 года в Бангкоке, стр. 28; Фаркхарсон, "Безгражданство в Центральной Азии" (см. сноску 42 выше), стр. 70-72 английского текста; доклад Рабочей группы по универсальному периодическому обзору – Ливан (A/HRC/16/18).

⁵⁵ Комитет по правам человека, сообщение № 747/1997, *де Фур Вальдерод против Чешской Республики*, Соображения, утвержденные 30 октября 2001 года; CERD/C/62/CO/9.

⁵⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Азербайджан (E/C.12/1/Add.104), пункт 15; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Люксембург (CERD/C/LUX/CO/13), пункт 17.

⁵⁷ Сообщение № 18/2000, *Ф. А. против Норвегии*, Соображения, утвержденные 21 марта 2001 года; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4.

⁵⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, пункт 6 b); Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, пункт 41; см. также

тывают правовые и практические трудности при осуществлении своего права на образование⁵⁹. Специальный докладчик по праву на образование отмечал, что многие страны официально гарантируют в своих национальных конституциях это право всем детям⁶⁰. Хотя это и не означает, что неграждане не могут иметь доступа к образованию, отсутствие конституционной гарантии равного доступа к образованию для всех может создавать проблему в тех случаях, когда неграждане желают оспорить политику в области образования, которая игнорирует их интересы. Так, внутреннее законодательство или политика могут напрямую лишать неграждан доступа к образованию в целом, к системе государственных школ или к образованию на определенном уровне, например к высшему или профессионально-техническому образованию⁶¹.

37. Те трудности, с которыми сталкиваются дети-неграждане в доступе к образованию, опосредованно, но тесно связаны с отсутствием у них гражданства. Одна важная проблема, к примеру, состоит в том, что, хотя неграждане технически имеют право доступа к государственной системе образования, они не могут рассчитывать на тот же объем прав, что и граждане, при доступе к субсидированному школьному образованию. Так, ребенок или взрослое лицо, произвольно лишённые гражданства, могут столкнуться с требованием оплатить образование или взять на себя другие расходы, которые в противном случае они бы не несли⁶². Отсутствие возможности оплатить эти расходы может привести к отчислению из учебного заведения. Даже в государствах, гарантирующих равный доступ к субсидируемому образованию на уровне начальной школы, независимо от наличия гражданства, встречаются проблемы в контексте средней школы, высшего образования или профессионально-технического образования, когда с неграждан может взиматься более высокая плата за получаемое образование⁶³.

Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30, пункт 30; доклады Специального докладчика по праву на образование (A/HRC/14/25, A/HRC/17/29 и Согг.1); Конвенция 1954 года о статусе лиц без гражданства, статья 22.

- ⁵⁹ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Шри-Ланка (E/C.12/1/Add.24), пункт 8; Италия (E/C.12/1/Add.103), пункты 24 и 45; Комитет по правам ребенка заключительные замечания: Белиз (CRC/C/15/Add.99), пункт 16); Джибути (CRC/C/15/Add.131), пункты 47 и 49; Испания (CRC/C/15/Add.185), пункт 27; Исландия (CRC/C/15/Add.203), пункт 36; Кыргызстан (CRC/C/15/Add.244), пункт 53; Исламская Республика Иран (CRC/C/15/Add.254), пункт 37.
- ⁶⁰ E/CN.4/2003/9/Add.1, пункт 15; A/HRC/14/25/Add.3, пункт 33; A/HRC/17/29 и Согг. 1, пункт 40.
- ⁶¹ A/HRC/7/23; ван Ваас, "Положение лиц без гражданства"(см. сноску 42 выше), стр. 27 английского текста; УВКПЧ, документ для обсуждения (см. сноску 54 выше), стр. 10 английского текста.
- ⁶² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Азербайджан, (E/C.12/1/Add.104), пункт 33; ван Ваас, "Положение лиц без гражданства" (см. сноску 42 выше), стр. 27; УВКПЧ, документ для обсуждения (см. сноску 54 выше), стр. 28.
- ⁶³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Канада (E/C.12/1/Add.31), пункт 39; Фаркхарсон, "Безгражданство в Центральной Азии" (см. сноску 42 выше), стр. 61-62 английского текста.

38. Как и в случае с осуществлением других прав человека, отсутствие требуемых документов, в частности вида на жительство или даже базовых удостоверяющих личность документов, отрицательно сказывается на праве неграждан на образование⁶⁴.

К. Права женщин

39. Произвольное лишение гражданства особенно негативно сказывается на правах человека женщин. В тех случаях, когда национальное законодательство содержит дискриминирующие элементы в отношении женщин, которые приводят к негражданству или безгражданству, женщины оказываются в особо уязвимом положении, в частности в силу того, что у них возрастает опасность стать жертвой насилия или торговли людьми. Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил свою озабоченность проблемой торговли женщинами и девочками, в частности негражданами, для целей сексуальной эксплуатации⁶⁵.

40. Женщины без гражданства могут стремиться выйти замуж в целях получения гражданства или более стабильного правового статуса для себя или своих детей и в последующем могут почувствовать себя находящимися в "ловушке" неравных супружеских отношений, поскольку выход из них означает утрату этого гражданства или статуса. Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации выразил свою озабоченность по поводу связанных с гражданством случаев дискриминации в отношении женщин, когда наследование гражданства допускается только от отцов, являющихся гражданами государства⁶⁶.

41. В тех случаях, когда отсутствие гражданства или безгражданство создают трудности при доступе к медицинскому обслуживанию, это может также иметь непропорционально серьезные последствия для благополучия женщин. К примеру, женщины могут быть лишены возможности пользоваться службами охраны материнства и детства или быть охваченными государственными программами профилактики ВИЧ/СПИДа или вакцинации.

42. Комитет по правам человека указал на то, что в то время, как государства по Международному пакту о гражданских и политических правах несут обязанности обеспечить равное для мужчин и женщин право пользоваться своими правами согласно Пакту, законодательство или административные меры, принимаемые государствами для регулирования вопросов, которые не указаны в Пакте, могут отрицательно повлиять на равное осуществление женщинами своих прав человека. Например, Комитет особо отмечал ту степень, в которой законы об иммиграции, проводящие различия между гражданами мужского и женского пола, могут ущемлять права женщин, являющихся гражданами како-

⁶⁴ Доклад Специального докладчика о праве на образование (A/HRC/11/8/Add.2, пункт 34); Комитет по правам ребенка, заключительные замечания: Российская Федерация (CRC/C/15/Add.110), пункт 53; Аргентина (CRC/C/15/Add.187), пункты 29 и 56; Нидерланды (включая Арубу) (CRC/C/15/Add.227), пункт 53.

⁶⁵ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Литва, (CERD/C/LTU/CO/3), пункт 24.

⁶⁶ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Ливан (CERD/C/64/CO/3), пункт 13; Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, заключительные замечания: Бахрейн (CEDAW/C/BHR/CO/2), пункт 30; Комитет по правам ребенка, заключительные замечания: Катар (CRC/C/QAT/CO/2), пункт 33, и Оман (CRC/C/OMN/CO/2), пункт 31.

го-либо государства, вступить в брак с лицами, не являющимися гражданами того же государства, или занимать должность в государственном учреждении⁶⁷.

L. Права меньшинств

43. Еще одна область, в которой неграждане испытывают трудности и где последствия произвольного лишения гражданства ощутимы, – это осуществление прав меньшинств. Хотя отсутствие гражданства или безгражданство не должно быть препятствием на пути осуществления прав меньшинств согласно международному праву⁶⁸, независимый эксперт по вопросам меньшинств заявил, что на практике некоторые государства явно резервируют осуществление прав меньшинств за своими гражданами. Лица, произвольно лишённые гражданства, сталкиваются с дополнительными проблемами при осуществлении права на защиту и поощрение их коллективной культурной самобытности, в том числе в плане признания языков меньшинств и пользования ими, или свободы отправления религиозных культов меньшинств(A/HRC/7/23, пункт 45).

44. В контексте защиты прав меньшинств пункт 3 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне, решения, касающегося того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству. По мнению независимого эксперта по вопросам меньшинств, отказ в предоставлении гражданства используется государствами для лишения меньшинств возможности пользоваться своими правами. Государствам, по мнению независимого эксперта, следует рассмотреть вопрос о предоставлении негражданам, принадлежащим к меньшинствам, права избирать, баллотироваться на местных выборах и входить в состав руководства органов самоуправления, приняв при этом меры для того, чтобы доступ к гражданству регламентировался на недискриминационной основе⁶⁹. Форум по вопросам меньшинств также рекомендовал, что в тех случаях, когда гражданство является требованием для осуществления политических прав, должен существовать разумный процесс получения такого гражданства, который был бы четко очерчен, разъяснен широким слоям населения и не был дискриминационным по признаку расы, этнического происхождения или религии⁷⁰.

⁶⁷ Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 4 (1981) о равенстве мужчин и женщин, пункт 3, и № 28 (2000) о равных правах мужчин и женщин, пункт 31.

⁶⁸ Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах; Комитет по правам человека, замечания общего порядка № 15, пункт 7, и № 23 (1994) о правах меньшинств, пункт 5.1; E/CN.4/Sub.2/2003/23, пункт 42; Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 30, пункт 37.

⁶⁹ Справочный документ независимого эксперта по вопросам меньшинств об эффективном участии меньшинств в политической жизни, представленный на второй сессии Форума по вопросам меньшинств (A/HRC/FMI/2009/3), пункт 37.

⁷⁰ Рекомендации второй сессии Форума по вопросам меньшинств и эффективного политического участия (A/HRC/13/25), пункт 26.

III. Выводы

45. Международное право прав человека четко оговаривает международное обязательство всех государств соблюдать права человека всех индивидов без каких-либо различий, таких как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или другие убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или другой статус.

46. В то время как, согласно международному праву, государства могут ограничивать осуществление некоторых международно признанных прав человека в отношении неграждан, любое такое ограничение должно, тем не менее, оговариваться строгими условиями, связанными с принципом недискриминации.

47. Произвольное лишение гражданства ведет к тому, что затрагиваемые граждане становятся негражданами применительно к государству, которое лишило их гражданства. Поэтому произвольное лишение гражданства на деле ставит затрагиваемых лиц в невыгодное положение в плане осуществления их прав человека, не только в силу того, что некоторых из этих прав могут быть объектом законных ограничений, которые в ином случае не применялись бы, но и потому, что эти лица становятся более уязвимыми для нарушения прав человека.