



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/23  
26 May 2003

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Подкомиссия по поощрению и защите прав человека  
Пятьдесят пятая сессия  
Пункт 5 предварительной повестки дня

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ДИСКРИМИНАЦИИ**

**Права неграждан**

**Окончательный доклад Специального докладчика г-на Дэвида Вайсбродта,  
представленный в соответствии с решением 2000/103 Подкомиссии,  
решением 2000/104 Комиссии и решением 2000/283  
Экономического и Социального Совета**

## Резюме

Настоящий окончательный доклад подразделяется на пять частей - основной доклад и четыре добавления к нему\*. Основной доклад содержит свод общих принципов и конкретных исключений из действия прав неграждан, закрепленных в международном праве прав человека, а также краткое описание ряда областей, в которых эти права не соблюдаются. В основном докладе содержатся также выводы и вносятся рекомендации относительно дальнейших действий и исследования. В добавлении 1 приводится новая информация о международных нормах и правовой практике органов по наблюдению за соблюдением договоров, касающихся прав неграждан. В добавлении 2 содержится новая информация о региональных нормах и правовой практике в этой области, касающихся прав неграждан. В добавлении 3 приводятся информация о случаях, имевших место на практике, и проблемах, возникающих в связи с негражданами, которая была получена с использованием особого подхода к сбору материала и информации, сформулированного в документе E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.3; замечания относительно этого добавления; и ответы, полученные от правительств, международных и неправительственных организаций, а также Комитета по ликвидации расовой дискриминации и Специального докладчика Организации Объединенных Наций по правам человека мигрантов в ответ на вопросник, подготовленный Специальным докладчиком и распространенный в соответствии с решением 2002/107 Комиссии. В добавлении 4 содержится резюме ответов правительств.

На основе обзора международного права прав человека Специальный докладчик пришел к выводу, что все люди в силу своей принадлежности к человеческому роду пользуются всеми правами человека, за исключением особых случаев, когда различия, например между гражданами и негражданами, проводятся для достижения законной цели государства и являются соразмерными с точки зрения достижения этой цели. Так, например, неграждане должны быть защищены от таких явлений, как произвольные убийства, бесчеловечное обращение, рабство, подневольный труд, детский труд, произвольные аресты, несправедливое судебное разбирательство, вмешательство в частную жизнь, принудительное возвращение и нарушения норм гуманитарного права.

---

\* Owing to resource limitations, it is unfortunately possible to edit and translate into the official languages of the United Nations only the main report; the addenda are being circulated in English only.

Они имеют также право на вступление в брак, защиту в качестве несовершеннолетних, мирные собрания и свободу ассоциации, равенство, свободу вероисповедания и убеждений, а также социальные, культурные и экономические права в целом, права трудящихся (например, на заключение коллективных договоров, компенсацию, социальное обеспечение, надлежащие условия труда и окружающую среду и т.д.) и право на консульскую защиту. Хотя все люди имеют право на равенство, в том что касается их достоинства и прав, государства могут проводить узкие различия между гражданами и негражданами, в том что касается политических прав, недвусмысленно гарантированных гражданам, и свободы передвижения.

Между правами, гарантируемыми международным правом прав человека для неграждан, и реальностью, с которой им приходится сталкиваться, существует большой разрыв. Во многих странах неграждане сталкиваются с институциональными и эндемическими проблемами. После того как несколько стран, опасаясь террористических акций, стали производить задержания неграждан или нарушать их права, положение только ухудшилось. Продолжающаяся практика дискриминационного обращения с негражданами подчеркивает необходимость введения четких и всеобъемлющих норм, которые регулировали бы права неграждан, и их осуществление государствами, а также необходимость более эффективного наблюдения за соблюдением договоров.

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 – 5	4
II. КРАТКИЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НЕГРАЖДАН .....	6 – 16	6
III. ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ОБЩЕГО ПОДХОДА К РАВЕНСТВУ ГРАЖДАН И НЕГРАЖДАН .....	17 – 23	17
IV. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С ПРАВАМИ НЕГРАЖДАН .....	24 – 30	22
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ .....	31 – 43	26

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Международное право прав человека предусматривает равное обращение с гражданами и негражданами. Исключение из этого принципа могут делаться только тогда, когда они направлены на достижение законной цели государства и являются соразмерными с точки зрения достижения этой цели. Эта норма затрагивает приблизительно 175 млн. человек, или 3% населения мира, проживающих не в той стране, в которой они родились<sup>1</sup>.

2. На практике существует определенный разрыв между правами, которые международное право прав человека гарантирует негражданам, и реальностью. Во многих странах неграждане сталкиваются с институциональными и эндемическими проблемами. После 11 сентября 2001 года положение в этой области ухудшилось, поскольку ряд стран, опасаясь террористических акций, задержали неграждан или каким-либо иным образом нарушили их права. Отдельные исключения из принципа недискриминации, которые допускаются международным правом прав человека, не оправдывают таких широко распространенных нарушений прав неграждан.

3. В то же время имели место и некоторые позитивные события. Так, в июле 2003 года, будучи ратифицирована 20 государствами, вступила в силу Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (Конвенция о трудящихся-мигрантах). Поскольку настоящее исследование было первоначально предложено Подкомиссии Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), Специальный докладчик с удовлетворением принял к сведению позитивную реакцию этого Комитета на проведенный Специальным докладчиком "важный анализ статуса и прав неграждан", который выразил "надежду на то, что нынешний диалог продолжится"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Report of the Secretary-General on world demographic trends (E/CN.9/2003/5), para. 53. This figure of 175 million is indicative of the number of individuals who may be affected, but may include persons who have become naturalized citizens of their new countries, but may not include individuals whose nationalities have not been recognized in their countries of origin.

<sup>2</sup> Ion Diaconu, Chairman, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, letter of 21 March 2003; CERD/C/62/Misc.17/Rev.3.

КЛРД уже позитивно отреагировал на рекомендацию Специального докладчика, указав "что он всегда готов начать работу над обновленной общей рекомендацией относительно прав неграждан"<sup>3</sup>. Все договорные органы также должны рассмотреть вопрос о подготовке совместного замечания общего характера/общей рекомендации, которые требовали бы принятия последовательного и структурированного подхода к защите прав неграждан.

4. В настоящем окончательном докладе представлен свод общих принципов и конкретных исключений из действия прав неграждан, предусмотренных международным правом прав человека, при этом за основу были взяты рабочий документ<sup>4</sup>, предварительный доклад<sup>5</sup> и промежуточный доклад<sup>6</sup>, представленные Специальным докладчиком, в которых рассматриваются процедурные аспекты подготовки окончательного доклада. Основное внимание в рамках заключительного резюме соответствующих норм международного права и правовой практики уделяется сначала правам неграждан, а затем узким исключениям из нормы, согласно которой государства не могут дискриминировать неграждан. В докладе и добавлениях к нему обращается также внимание на некоторые проблемы, с которыми сталкиваются неграждане. В настоящем докладе делаются соответствующие выводы и выносятся рекомендации.

5. В добавлении 1 содержится новая информация о касающихся неграждан международных нормах и правовой практике органов, наблюдающих за соблюдением договоров. В добавлении 2 содержится новая информация о региональных нормах и правовой практике, касающихся прав неграждан. В добавлении 3 приводится информация о случаях, имеющих место на практике, и проблемах, возникающих в связи с негражданами, в основе которой лежат главным образом ответы, полученные от 22 правительств<sup>7</sup>, семи органов системы Организации Объединенных Наций,

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> E/CN.4/Sub.2/1999/7 and Add.1.

<sup>5</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/20 and Add.1.

<sup>6</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/25 and Add.1-3.

<sup>7</sup> Argentina, Belize, Bulgaria, Cyprus, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Guatemala, India, Ireland, Jamaica, Lebanon, Madagascar, Mexico, Morocco, Nicaragua, Oman, Russian Federation, Spain, Thailand and Venezuela.

специализированных учреждений и неправительственных организаций<sup>8</sup> и четырех неправительственных организаций<sup>9</sup>, а также КЛДР и Специального докладчика Организации Объединенных Наций по правам человека мигрантов в ответ на вопросник, подготовленный Специальным докладчиком и распространенный в соответствии с решением 2002/1007 Комиссии. Специальный докладчик чрезвычайно признателен за направление ответов на вопросник<sup>10</sup>. В добавлении 4 содержится резюме ответов правительств.

## II. КРАТКИЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНО ПРИЗНАННЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НЕГРАЖДАН

6. Вся система международного права прав человека исходит из того, что все люди в силу своей принадлежности к человеческому роду наделены всеми правами человека<sup>11</sup>, за исключением особых случаев, когда различия, например, между гражданами и

---

<sup>8</sup> Population Division of the Department for Economic and Social Affairs of the Secretariat, UNAIDS, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Population Fund, International Labour Organization, International Organization for Migration, Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Cooperation in Europe.

<sup>9</sup> Anti-Slavery International, Centre on Housing Rights and Evictions, Lutheran Immigration and Refugee Service, International Save the Children Alliance.

<sup>10</sup> The Special Rapporteur is grateful to Shervon Cassim, Mary Rumsey and Bret Thiele for their assistance in preparing this report.

<sup>11</sup> The Universal Declaration of Human Rights recognizes this principle in article 2 (1) “[e]veryone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, *without distinction of any kind*, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status” (emphasis added). This provision applies to “everyone” and thus includes non-citizens. The use of the words “such as” indicates that this list is not exhaustive and makes clear that the operative phrase is: “without distinction of *any kind*”. Although this list omits nationality, “this omission is not fatal ... because the list clearly is intended to be illustrative and not comprehensive”. Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law* 43, 1984. Professor Lillich also noted that “nationality would appear to fall into the category of ‘distinction of any kind’”. Similar non-discrimination principles with respect to non-citizens can be found in the Charter of the United Nations; the International Covenant on Civil and Political Rights; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the Convention on the Rights of the Child; the International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Members of Their Families; the African (Banjul) Charter on Human and Peoples’ Rights (African Charter); the American Convention on Human Rights (American Convention); the European Convention on Human Rights; the European Framework Convention for the Protection of National Minorities and many other instruments as well as authoritative interpretations of those instruments.

негражданами проводятся для достижения законной цели государства<sup>12</sup> и являются соразмерными с точки зрения достижения этой цели<sup>13</sup>. В своем замечании общего характера № 15 Комитет по правам человека пояснил, что

"права, зафиксированные в Международном пакте о гражданских и политических правах, распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового ... Общее правило заключается в том, что каждое из прав, установленных в Пакте, должно быть гарантировано без дискриминации между гражданами и негражданами"<sup>14</sup>.

Далее в замечании общего порядка № 15 основные права неграждан определяются следующим образом:

"Таким образом, иностранцы имеют неотъемлемое право на жизнь, охраняемое законом, и не могут быть произвольно лишены жизни. Они не должны подвергаться пыткам и жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию; они не должны также содержаться в рабстве или в подневольном состоянии. Иностранцы имеют полное право на свободу и личную неприкосновенность. В случае законного лишения свободы они имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего их личности. Иностранец не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии

---

<sup>12</sup> See Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation XIV, para. 2: "The Committee observes that a differentiation of treatment will not constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged against the objectives and purposes of the Convention, are legitimate or fall within the scope of article 1, paragraph 4 [relating to special measures], of the Convention. In considering the criteria that may have been employed, the Committee will acknowledge that particular actions may have varied purposes. In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention, it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent, or national or ethnic origin." The Human Rights Committee has similarly observed that differences in treatment may be permissible under the Covenant "if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant". General comment No. 18, para. 13.

<sup>13</sup> See Joan Fitzpatrick, *The Human Rights of Migrants*, Conference on International Legal Norms and Migration (Geneva, 23-25 May, 2002), at [http://heiwww.unige.ch/conf/psio\\_230502/files/fitzpatrick.doc](http://heiwww.unige.ch/conf/psio_230502/files/fitzpatrick.doc). See, e.g., European Court of Human Rights, *Series A: Judgements and Decisions*, vol. 138, *Belilos v. Switzerland*, judgement of 21 June 1988.

<sup>14</sup> Human Rights Committee, general comment No. 15 on the position of aliens under the Covenant, 1986, paras. 1-2.

выполнить какое-либо договорное обязательство. Иностранцам принадлежит право на свободное передвижение и свободу выбора места жительства; они также имеют право покидать страну. Иностранцы равны перед судами и трибуналами и имеют право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого им, или при определении их прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. На иностранцев не должно распространяться уголовное законодательство, имеющее обратную силу; иностранцы не могут подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в их личную или семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность их жилища или тайну их корреспонденции. Они имеют право на свободу мысли, совести и религии, а также право придерживаться своих мнений и выразить их. На иностранцев распространяется право на мирные собрания и на свободу ассоциации. Они могут вступать в брак по достижении брачного возраста. Их дети имеют право на такие меры защиты, которые требуются в их положении как малолетних. В тех случаях, когда иностранцы составляют меньшинство по смыслу статьи 27, им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Иностранцы имеют право на равную защиту закона. В применении этих прав не должно быть какой-либо дискриминации между иностранцами и гражданами. Эти права иностранцев могут быть подвергнуты лишь таким ограничениям, которые могут быть введены в соответствии с Пактом" (пункт 7)<sup>15</sup>.

7. Аналогичным образом Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает, что правительства должны принимать в пределах имеющихся ресурсов поэтапные меры по защите прав каждого человека независимо от его гражданства на: труд (ст. 6); справедливые и благоприятные условия труда (ст. 7); создание профессиональных союзов (ст. 8); социальное обеспечение для каждого

---

<sup>15</sup> General comment No. 15 expands upon the Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are Not Nationals of the Country in Which They Live, General Assembly resolution 40/144 of 13 December 1985, annex, which was prepared in response to a previous Sub-Commission study, Baroness Elles, *International Provisions Protecting the Human Rights of Non-Citizens* (United Nations publication, Sales No. E.80.XIV.2). As indicated in general comment No. 15, States should permit non-citizens to be considered as belonging to national minorities. See E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 43.



человека (ст. 9); достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище и непрерывное улучшение условий жизни (ст. 11); наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья (ст. 12); образование (ст. 13); и участие в культурной жизни (ст. 15).

8. Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов направлена на защиту всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, однако в целом ее действие не распространяется на сотрудников международных организаций, иностранных сотрудников, осуществляющих программы развития, беженцев, лиц без гражданства, учащихся и стажеров (ст. 1, 3). Эта Конвенция предусматривает: недискриминацию (ст. 7); право в любое время покинуть любую страну и въехать в государство своего происхождения (ст. 8); право на жизнь (ст. 9); свободу от пыток и жестокого обращения (ст. 10), свободу от рабства или принудительного труда (ст. 11); свободу мысли, совести и религии (ст. 12); свободу мнения и слова (ст. 13); свободу от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь, произвольных и незаконных посягательств на неприкосновенность жилища или тайну переписки или других форм связи (ст. 14); имущественные права (ст. 15); право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 16); право мигрантов, лишенных свободы, на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (ст. 17); право на справедливое и публичное заслушивание компетентным, независимым и беспристрастным судом (ст. 18); запрет на ретроактивное применение уголовных законов (ст. 19); право на то, чтобы не подвергаться тюремному заключению только на основании невыполнения какого-либо договорного обязательства (ст. 20); запрет на уничтожение проездных документов или документов, удостоверяющих личность (ст. 21); запрет на коллективную высылку без использования справедливых процедур (ст. 22); право на получение защиты и помощи со стороны консульских и дипломатических учреждений (ст. 23); право на признание правосубъектности (ст. 24); право трудящихся-мигрантов на не менее благоприятное обращение, чем то, которое применяется к гражданам государства работы по найму, в том что касается условий и оплаты труда (ст. 25); право участвовать в деятельности профсоюзов (ст. 26); равный доступ к социальному обеспечению (ст. 27); право на получение экстренной медицинской помощи (ст. 28); право каждого ребенка на имя, регистрацию рождения и гражданство (ст. 29); и равный доступ к государственному образованию (ст. 30). Кроме того, государства-участники должны обеспечить уважение культурной самобытности мигрантов (ст. 31); право переводить свои заработанные средства и сбережения на родину (ст. 32); и предоставление информации о правах, предусмотренных Конвенцией (ст. 33).

9. Кроме того, положение детей, родители которых являются негражданами, рассматривается в Конвенции о правах ребенка. Так, в статье 7 этой Конвенции предусматривается, что ребенок "регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства... Государства-участники обеспечивают осуществление этих прав... в частности в случае, если бы иначе ребенок не имел гражданства"<sup>16</sup>. Ввиду практически всеобщей ратификации Конвенции о правах ребенка принцип *jus soli* (принцип предоставления гражданства по месту рождения) приобрел характер основополагающей международной нормы, регулирующей вопросы гражданства детей, родители которых являются негражданами<sup>17</sup>. Это право должно применяться без какой-либо дискриминации по признаку пола родителя<sup>18</sup>. Кроме того, статья 7 Конвенции содержит требование о предоставлении усыновленному ребенку гражданства одного из его родителей<sup>19</sup>. Статью 7 следует читать вместе со статьей 8 (сохранение своей индивидуальности, включая гражданство, имя и семейные связи), статьей 9 (обеспечение того, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями),

---

<sup>16</sup> States should seek to reduce the number of stateless persons, with priority for children, inter alia by encouraging parents to apply for citizenship on their behalf. See concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Lithuania (CRC/C/15/Add.146), 2001 para. 23. States should regularize the status of stateless persons, especially those who have been precluded from applying for residence permits or citizenship, for example by simplifying procedures for applying for residence permits and through campaigns to make it clear that stateless persons would not risk expulsion when identifying themselves to authorities. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 29. Stateless persons should not be involuntarily repatriated to the countries of origin of their ancestors. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 15.

<sup>17</sup> См. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, paras. 7-9; Asbjørn Eide, "*Citizenship and international law with specific reference to human rights law: status, evolution and challenges*", 2001; Asbjørn Eide, *Working paper on citizenship and the minority rights of non-citizens* (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3) 1999; see also E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, paras. 55, 58. Efforts by States to end discrimination in their nationality laws between children born in and out of wedlock are welcome. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (CRC/C/15/Add.188), 2002, para. 22.

<sup>18</sup> См. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, paras. 14, 50, 51, 63, 66.

<sup>19</sup> См. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 46. Intercountry adoptions must allow adopting parents to transfer their nationality to adopted children, who must be allowed to own or inherit land or benefit from health, education, and social service subsidies. See concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Palau, (CRC/C/15/Add.149), 2001, para. 40.

статьей 10 (воссоединение семьи) и статьей 2 (преемственность в воспитании детей, лишившихся своего семейного окружения). В рамках рекомендованного Комитетом по правам ребенка целостного подхода к толкованию Конвенции в основе толкования этих статей должны лежать общие принципы Конвенции, закрепленные в статьях 2 (право на недискриминацию), 3 (принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка), 6 (право на жизнь и развитие) и 12 (право на уважение взглядов ребенка, по всем вопросам, затрагивающим ребенка и возможность быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства, затрагивающего ребенка)<sup>20</sup>. В любом случае дети неграждан, не имеющие законного статуса, не должны исключаться из школ<sup>21</sup>.

10. Европейские правозащитные организации признают и развивают эти принципы. Хотя Европейская конвенция о правах человека непосредственно не регулирует аспекты приобретения или утраты гражданства, решения о предоставлении и лишении гражданства должны приниматься с учетом как существенных, так и процедурных требований Конвенции. Так, например, произвольное лишение гражданства может рассматриваться как бесчеловечное или унижающее достоинство человека обращение, запрещенное статьей 3, или нарушение права на уважение частной и семейной жизни, гарантируемого статьей 8 Конвенции<sup>22</sup>. Решение государства об отказе в гражданстве в сочетании с выпуском распоряжения о высылке может дать основания полагать, что цель отказа в гражданстве заключалась в обеспечении высылки гражданина<sup>23</sup>, что запрещено

---

<sup>20</sup> Rachel Hodgkin and Peter Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (revised edition) (United Nations publication, Sales No. E.02.XX.6), UNICEF, New York, 2002.

<sup>21</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, пункт 49.

<sup>22</sup> См. Report of the Experts of the Council of Europe on the Citizenship Laws of the Czech Republic and Slovakia and their Implementation, 2 April 1996, DIR/JUR (96) 4, para. 164. Non-citizens enjoy the right to respect for their private and family life. Where a non-citizen has real family ties to a State from which he or she is ordered deported and such deportation would place those ties in jeopardy, expulsion is justifiable only if it is pursuant to a legitimate objective and the resulting interference with the non-citizen's family life is proportionate to achieving that objective. *Berrehab v. Netherlands*, op. cit.; see also E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.2, paras. 10, 11. The public interest often balanced against the right to respect for family life is the State's interest in maintaining public order and arises when non-citizens are convicted of criminal offences. Hence, if the deportation of a non-citizen who is found to be of little danger to public order will result in a serious impediment to family life, such deportation could constitute a breach of the right to family life. See European Court of Human Rights, *Boultif v. Switzerland*, application No. 54273/00, 2 August 2001; E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 11.

<sup>23</sup> См. P. van Dijk and G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention* note 26 in E/CN.4/Sub.2/2002/25 (2nd ed.), 1990, pp. 496-497.

статьей 3 Протокола № 4 к Европейской конвенции<sup>24</sup>. Как представляется, в контексте правопреемства государств нормы Совета Европы допускают установление требований в отношении языка, а также проведение различий по признаку этнического происхождения в той степени, в какой учет этнического происхождения помогает оценить способность конкретного лица интегрироваться в конкретное общество<sup>25</sup>.

11. Неграждане также пользуются правом на то, чтобы не быть депортированными в страну, где они могут подвергнуться преследованию или стать жертвами злоупотреблений. Принцип недопустимости принудительного возвращения с небольшими различиями в охвате закреплен в ряде международных договоров<sup>26</sup>. Принятие любых мер, вынуждающих неграждан как группу покинуть страну, запрещено, за исключением тех случаев, когда такие меры принимаются на основе взвешенного и объективного рассмотрения конкретного случая каждого негражданина, входящего в состав группы<sup>27</sup>. Так, например, если будет установлено, что один из членов группы неграждан не удовлетворяет критериям предоставления статуса беженца по той причине,

---

<sup>24</sup> European Court of Human Rights, *X. v. Federal Republic of Germany*, application No. 3745/68, Coll. 31, 1970.

<sup>25</sup> See Report of the experts of the Council of Europe on the citizenship laws of the Czech Republic and Slovakia and their Implementation and replies of the Governments of the Czech Republic and Slovakia, DIR/JUR (96) 4, Strasbourg, 2 April 1996, para. 164; see also European Framework Convention for the Protection of National Minorities, but see E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add. 2, paras. 27, 36.

<sup>26</sup> See, e.g., Convention relating to the Status of Refugees; Protocol relating to the Status of Refugees; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; International Covenant on Civil and Political Rights; European Convention on Human Rights.

<sup>27</sup> European Court of Human Rights, *Conka v. Belgium*, application No. 51564/99, 5 February 2002. Mass expulsions on the basis of nationality, religion, ethnic, racial or other considerations constitute human rights violations. See African Commission on Human and Peoples' Rights, *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme v. Angola*, communication No. 159/96 (not dated), and *Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme v. Zambia*, communication No. 71/92 (not dated).

что является выходцем из страны, положение в которой является безопасным, и если этот член группы получает указание покинуть страну, то другим членам группы, являющимся гражданами той же страны, не может быть приказано покинуть страну, за исключением случаев, когда по результатам индивидуального рассмотрения будет принято решение о том, что они также не удовлетворяют критериям предоставления статуса беженцев<sup>28</sup>. Кроме того, международные нормы, касающиеся беженцев и лиц, ищущих убежище, должны применяться на равноправной основе независимо от гражданства лица, ищущего убежище, или беженца<sup>29</sup>.

12. Конвенция и Протокол о статусе беженцев предусматривают предоставление беженцам по меньшей мере столь же благоприятного режима в отношении религии, что и для граждан соответствующей страны (статья 4); защиту интеллектуальной собственности (статья 4); право на обращение в суд и получение правовой помощи (статья 16); систему пайков (статья 20); начальное образование (статья 22(1)); помощь и содействие со стороны правительства (статья 23); трудовое законодательство и социальное обеспечение (статья 24); а также сборы и налоги (статья 29). Конвенция и протокол также требуют от государств-участников обеспечения не менее благоприятного отношения к беженцам, чем к негражданам в целом, и освобождения их от установленного законодательным путем требования взаимности (7(1)); а также предоставления им прав на приобретение имущества (статья 13); права создания политических и некоммерческих ассоциаций и профсоюзов (статья 15); права на занятость, приносящую доход (статья 17); права на работу в собственном предприятии (статья 18); прав, касающихся профессии (статья 19); жилищных прав (статья 21); прав на другие виды образования, помимо начального (22(2)); и свободы передвижения (статья 26)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> See E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, paras. 13, 36; see also African Commission on Human and Peoples' Rights *Organisation mondiale contre la torture v. Rwanda*, communications Nos. 27/89, 46/91 and 99/93 (not dated).

<sup>29</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 11.

<sup>30</sup> There is a further discussion of the rights extended to refugees in E/CN.4/Sub.2/2001/20, paras. 85-94.

13. Нормы международного права прав человека имеют также важное значение в контексте определения надлежащих стандартов приема лиц, ищущих убежище<sup>31</sup>. Лица, ищущие убежище, не должны находиться в состоянии крайней нужды в период рассмотрения их просьб о предоставлении убежища<sup>32</sup>. Такие тяжелые условия могут способствовать укреплению предрассудков, стереотипов и враждебного отношения к лицам, обратившимся с просьбой о предоставлении убежища. Процедура установления наличия оснований для предоставления убежища не должна занимать много времени, и государства должны обеспечивать заявителям доступ к надлежащей правовой помощи<sup>33</sup>. Предельные сроки регистрации для целей подачи просьбы о предоставлении убежища не должны быть слишком короткими, чтобы соответствующие лица не лишались защиты, на которую они имеют право по международному праву<sup>34</sup>. Государствам рекомендуется предоставлять заявителям бесплатные юридические консультации<sup>35</sup>. Лицам, ищущим убежище, должно быть также предоставлено право на труд<sup>36</sup>. Официально признанным беженцам запрещается отказывать в занятости, жилье и социальной помощи<sup>37</sup>, особенно на основании их этнического происхождения<sup>38</sup>. Право на получение убежища не должно зависеть от этнического или национального происхождения заявителей<sup>39</sup>. Следует в максимально возможной степени избегать помещения лиц, ищущих убежище, под стражу, особенно в тех случаях, когда они приезжают вместе с семьями<sup>40</sup>. Лица, ищущие убежище, не должны содержаться под стражей в течение неограниченного срока<sup>41</sup>. Лица,

---

<sup>31</sup> See also Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, conclusion No. 82 (XLVIII) on safeguarding asylum, 1997.

<sup>32</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 22.

<sup>33</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 30; see Human Rights Committee, *A v. Australia*, communication No. 560/1993 (CCPR/C/59/D/560/1993).

<sup>34</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 37.

<sup>35</sup> *Ibid.*, para. 24.

<sup>36</sup> *Ibid.*, para. 24.

<sup>37</sup> *Ibid.*, para. 27.

<sup>38</sup> *Ibid.*, para. 27.

<sup>39</sup> *Ibid.*, para. 30.

<sup>40</sup> *Ibid.*, para. 34.

<sup>41</sup> *Ibid.*, para. 38.

ищущие убежище, и беженцы не должны содержаться вместе с осужденными преступниками<sup>42</sup>; кроме того, они не должны задерживаться по причине отсутствия у них документов, удостоверяющих их личность, или по причине неопределенности их пути следования в принимающем государстве<sup>43</sup>. По мере возможности должна гарантироваться свобода передвижения лиц, ищущих убежище<sup>44</sup>. Права человека лиц, ищущих убежище, могут также защищаться региональными договорами по правам человека в Африке<sup>45</sup>, Европе<sup>46</sup> и Латинской Америке<sup>47</sup>, действие которых распространяется также на всех лиц, проживающих в соответствующих государствах-участниках, независимо от их правового статуса в стране убежища.

14. Что касается детей, то в Конвенции о правах ребенка содержатся важные руководящие указания по разработке и осуществлению политики приема в соответствии с принципом "наилучшего обеспечения интересов ребенка". Государства должны гарантировать особую защиту детей, ищущих убежище, и уход за ними с учетом их особых потребностей; недопущение помещения под стражу лиц, ищущих убежище, в возрасте до 18 лет и возможность получения детьми юридической и психологической помощи, в том числе путем содействия установлению связи с неправительственными организациями, предлагающими такую помощь<sup>48</sup>. Не достигшие совершеннолетия лица,

---

<sup>42</sup> Ibid., para. 30.

<sup>43</sup> Ibid., para. 35, see also E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 19.

<sup>44</sup> Ibid., para. 34.

<sup>45</sup> African Charter on Human and Peoples' Rights; African Charter on the Rights and Welfare of the Child.

<sup>46</sup> European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and Protocols Nos. 1, 2, 3, 4 and 5; and the European Social Charter.

<sup>47</sup> American Convention on Human Rights, Convention on Territorial Asylum of the Organization of American States, OAS Convention on Diplomatic Asylum, United Nations Declaration on Territorial Asylum.

<sup>48</sup> Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Iceland (CRC/C/15/Add.203), 2003, para. 23. At minimum, children of asylum-seekers should not be separated from their parents during detention. Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child: Lebanon (CRC/C/15/Add.169), 2002, para. 52, cited in E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 67.

ищущие убежище, и беженцы не должны помещаться в заведения, необорудованные должным образом для того, чтобы гарантировать особый уход, в котором нуждаются такие дети<sup>49</sup>. Следует поощрять школы, в которых дети неграждан могут обучаться по программам, разработанным в странах их происхождения<sup>50</sup>.

15. Конвенции и рекомендации Международной организации труда (МОТ) (например, по вопросам заключения коллективных договоров, дискриминации, выплаты компенсаций трудящимся, социального обеспечения, условий труда и рабочей среды, отмены принудительного труда и детского труда) в целом защищают права всех трудящихся независимо от гражданства. Несколько конвенций и рекомендаций МОТ специально направлены на защиту трудящихся-мигрантов и их семей; к ним, в частности, относятся Конвенция о равноправии (в области социального обеспечения) 1962 года (№ 118) и Конвенция о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года (№ 143). Некоторые права гарантируются независимо от законности присутствия мигранта на территории какой-либо страны, например право на равное вознаграждение и минимальную заработную плату с учетом предыдущей занятости, а также сохранение пособий по линии социального обеспечения (Конвенция о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) 1949 года (№ 97, статья 6). Другие права предоставляются только тем, кто находится на территории на законных основаниях, в частности права на равные возможности и профессиональную подготовку<sup>51</sup>.

16. Дополнительным инструментом защиты неграждан, обвиняемых в совершении уголовных преступлений, является Венская конвенция о консульских сношениях. В статье 36 этой конвенции предусматривается, что задержанные неграждане имеют право устанавливать связь с консульскими должностными лицами и что принимающее

---

<sup>49</sup> Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Czech Republic (CRC/C/15/Add.201), 2003, para. 56, *cited in* E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 48.

<sup>50</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 19.

<sup>51</sup> ILO Migrant Workers Recommendation, 1975 (No. 51), para. 8.



государство должно уведомлять задержанного иностранного гражданина о наличии у него такого права. Эта процедура не всегда соблюдается, даже в случаях смертной казни и после принятия Международным Судом временных мер защиты<sup>52</sup>.

### **III. ИСКЛЮЧЕНИЯ ИЗ ОБЩЕГО ПОДХОДА К РАВЕНСТВУ НЕГРАЖДАН**

17. Любой подход к борьбе с дискриминацией в отношении неграждан должен учитывать различные интересы государства с точки зрения различных категорий прав (например, политические права, право на образование и социальное обеспечение, другие экономические права и т.д.) и в отношении различных видов неграждан, имеющих явные связи со страной, в которой они проживают (например в отношении лиц, постоянно проживающих в стране, трудящихся-мигрантов, лиц, временно проживающих в стране, туристов, трудящихся, не имеющих соответствующих документов, и т.д.) и определяться степенью законности государственных интересов или обоснованности проведения различий между гражданами и негражданами или между негражданами (например, в вопросах национальной взаимности, содействия развитию и т.д.).

18. Хотя все люди имеют право на равенство с точки зрения уважения их достоинства и соблюдения их прав, Международный пакт о гражданских и политических правах допускает проведение государствами различия между гражданами и негражданами по линии двух категорий прав: политических прав, недвусмысленно гарантированных гражданам, и свободы передвижения. Статья 25 Пакта предусматривает, что "каждый

---

<sup>52</sup> International Court of Justice, *Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States)* (1998), Order of 9 April 1998; *LaGrand Case (Germany v. United States)* (1999-2001), Order of 3 March 1999; Supreme Court of the United States, *Breard v. Greene*, 523 U.S. 371 (1998); *Federal Republic of Germany v. United States*, 526 U.S. 111 (1999); see also Inter-American Court of Human Rights, *The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*, Advisory Opinion OC-16/99, 1 October 1999 Series A, No. 16.

гражданин" имеет право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и допускаться в своей стране к государственной службе<sup>53</sup>. В пункте 4 статьи 12 указывается, что никто не может быть произвольно лишен права на въезд в "свою собственную страну". Комитет по правам человека широко истолковал понятие "своя собственная страна" как предоставляющее определенные права лицам без гражданства, проживающим в конкретном государстве, а также другим лицам, поддерживающим на протяжении длительного времени связь с данной страной, но не являющимся ее гражданами<sup>54</sup>. Кроме того, в пункте 1 статьи 12 говорится о "праве на свободное передвижение и свободе выбора местожительства", которые предоставляются только тем лицам, которые "законно находятся на территории какого-либо государства", и таким образом, очевидно, допускается ограничение прав трудящихся, не имеющих соответствующих документов<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> The use of a "guest worker" approach to immigration, however, by States that affects the ability of non-citizens to organize themselves and defend their common interests and affects the emergence of a social, intellectual and economic elite of immigrant background should be of concern. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 22. The right to participate in public life at the local level should be granted to long-term non-citizen residents of a State. *Ibid.*, paras. 22, 46. Accordingly, political parties are encouraged to take into account the interests of resident non-citizens. Further, States should ensure that legislation on granting of citizenship is applied in a fair and non-discriminatory manner to all applicants regardless of race, ethnic or national origin. *Ibid.*, para. 47.

<sup>54</sup> See E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 33.

<sup>55</sup> Regional human rights instruments draw similar distinctions for non-citizens. The American Convention on Human Rights extends the freedom of movement and residence (art. 22 (1)) and procedural protections in expulsion proceedings (art. 22 (6)). Article 2 (1) of Protocol No. 4 to the European Convention guarantees the right to liberty of movement and freedom to choose a place of residence to "everyone lawfully within the territory" of a State party. Protocol No. 7 to the European Convention extends procedural safeguards in expulsion proceedings to aliens "lawfully resident" within the territory of a State party. Persons do not have the right to enter or to reside in countries of which they are not citizens, European Court of Human Rights, *Boultif v. Switzerland*, application No. 54273/00, 2 August 2002. Prohibition by States of the right of certain non-citizens, in particular circumstances, to stay or settle in certain municipalities might, however, constitute a violation of the right of migrant workers and their families to protection and assistance. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, paras. 17, 28. Generally, restrictions on non-citizens' freedom of movement, including a system of quotas for allocation to certain parts of a country, the inability to appeal allocation decisions, and the need for approval to change municipalities without risking a reduction or termination in social assistance are discouraged. *Ibid.*, para. 28. The granting of residence and work permits to non-citizens should not be based on the perceived capacity of non-citizens to integrate themselves into the society of a State. *Ibid.*, para. 36.

Пакт предоставляет право на процессуальную защиту в ходе разбирательства дела о высылке (статья 13) только негражданам, "на законном основании находящимся на территории" какого-либо государства-участника<sup>56</sup>.

19. Пункт 3 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает для развивающихся стран третье конкретное исключение из действия общей нормы, гарантирующей равноправие: "Развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами". Следует отметить, что в качестве исключения из общей нормы, гарантирующей равенство, пункт 3 статьи 2 должен иметь узкое толкование и может использоваться только развивающимися странами и только в отношении экономических прав<sup>57</sup>. Государства не имеют права проводить различие между гражданами и негражданами в области социальных и культурных прав.

20. В пункте 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации содержится следующее определение расовой дискриминации:

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

---

<sup>56</sup> Residence permits of long-term resident non-citizens should be withdrawn only under exceptional and clearly-defined circumstances and adequate recourse to appeal such decisions should be made available. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 36. Undocumented juvenile non-citizens may enjoy greater protection under the Convention on the Rights of the Child, article 2 of which extends guarantees to every child "within the jurisdiction" of a State party.

<sup>57</sup> Measures taken by States to protect their citizens and economies from non-citizens should not be taken to the detriment of the enjoyment of human rights. *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme v. Angola*, op. cit.; see Carmen Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, (The Hague and Boston: M. Nijhoff, 2001), pp. 145-147. As the exception in article 2 (3) relates only to the obligation to fulfil economic rights, developing countries would still possess obligations to respect and protect economic rights, for example, to avoid discrimination on the basis of citizenship status. See the response of the Centre on Housing Rights and Evictions to the questionnaire, p. 1.

21. Вместе с тем в той же статье Конвенции указывается, что государства могут проводить различие между негражданами и гражданами при условии, что они одинаково относятся ко всем негражданам:

"Настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства - участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами".

Смысл пункта 2 статьи 1 уточняется в пункте 3 статьи 1, который гласит:

"Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, *при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминации в отношении какой-либо определенной национальности*" (выделено автором).

22. Вместе с тем эта Конвенция не претендует на охват всего спектра прав неграждан, закрепленных в других международных договорах. В своей общей рекомендации XI относительно неграждан КЛДР отметил, что пункт 2 статьи 1

"не должен толковаться как каким бы то ни было образом умаляющий права и свободы, признанные и закрепленные в других международных договорах, особенно во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах".

В своих заключительных замечаниях и комментариях по докладам ряда государств-участников КЛРД отметил, что он продолжает испытывать озабоченность в связи с различными формами дискриминации в отношении неграждан, включая дискриминационные требования, касающиеся въезда в страну проживания и гражданства<sup>58</sup>.

23. Как указывалось выше, проведение некоторых различий или дискриминация в отношении граждан по признаку национальности могут быть допустимыми в тех случаях, когда в основе такой дискриминации лежат объективные и разумные причины. Европейский суд по правам человека счел допустимым проведение различия между гражданами стран - членов ЕС и нечленов ЕС в вопросах депортации по той причине, что "государства - члены Европейского союза формируют особый правопорядок, который по-своему регулирует вопросы гражданства"<sup>59</sup>. На основе подхода к вопросам дискриминации, уже использовавшегося Европейским судом по правам человека<sup>60</sup>, Межамериканский суд по правам человека пришел к выводу, что предложенная поправка

---

<sup>58</sup> CERD/C/62/Misc.17/Rev.3, p. 2; (Switzerland) A/57/18, paras. 251, 255; *ibid.*, para. 100 (Croatia); *ibid.*, para. 193 (Qatar); *ibid.*, para. 464 (Yemen); A/56/18, para. 334 (Sri Lanka). Simplification of naturalization procedures for children and disabled persons is encouraged. E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 13. Requirements for naturalization that might create a lack of motivation to apply for citizenship, such as language tests, are discouraged. *Ibid.* States must regularize the status of former citizens of their predecessor State who now reside within their jurisdiction. *Ibid.*, paras. 13, 16. States must ensure that citizenship legislation is implemented in a non-discriminatory manner, and that non-citizens who wish to apply for citizenship do not experience administrative difficulties in complying with the specific requirements contained in the law. *Ibid.*, para. 23. Furthermore, a State must not require a non-citizen who applies for citizenship to change his name to one that is traditionally associated with that State. *Ibid.*, para. 9.

<sup>59</sup> European Court of Human Rights, *C. v. Belgium*, judgement of 7 August 1996, *Reports 1996-III*, 1996. A Moroccan citizen lived in Belgium for 37 years until his deportation was ordered due to convictions for criminal damage, possession of drugs, and conspiracy. He claimed discrimination on grounds of race and nationality in violation of article 14 of the European Convention because "his deportation amounted to less favourable treatment than was accorded to criminals who, as nationals of a member State of the European Union, were protected against such a measure in Belgium". *Ibid.*, para. 37. The Court found no violation of article 14 because such preferential treatment was "based on an objective and reasonable justification, given that the member States of the European Union form a special legal order, which has ... established its own citizenship." *Ibid.*, para. 38.

<sup>60</sup> European Court of Human Rights, *Series A: Judgements and Decisions*, vol. 6, *Case relating to Certain Aspects on the Laws of the Use of Languages in Education in Belgium* (Belgian Linguistic case), Judgement of 23 July 1968.

к положениям Конституции Коста-Рики, касающимся натурализации, которая предусматривала введение преференциальных правил натурализации для "граждан других стран Центральной Америки, испанцев и американцев испанского происхождения", не носит дискриминационного характера, поскольку эти граждане "связаны значительно более тесными историческими, культурными и духовными узами с народом Коста-Рики"<sup>61</sup> и смогут "более легко и быстро ассимилироваться в рамках коста-риканского общества"<sup>62</sup>. Суд пояснил, что в тех случаях, когда различие в режиме преследует законную цель и не ведет к возникновению ситуаций, противоречащих принципу справедливости, здравому смыслу или природе вещей, ни о какой дискриминации речи идти не может"<sup>63</sup>. Комитет по правам человека придерживался того же подхода, заявив, что, хотя региональное экономическое соглашение "может являться объективным и разумным основанием для дифференциации, вывести из этого какое-либо общее правило невозможно..."<sup>64</sup>.

#### **IV. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В СВЯЗИ С ПРАВАМИ НЕГРАЖДАН**

24. Одна из проблем, с которой наиболее часто сталкиваются органы, созданные в рамках договоров по правам человека, при рассмотрении докладов государств-участников, является то, что конституции некоторых стран гарантируют права "граждан", тогда как международное право прав человека, за исключением права участия в государственных делах, свободы передвижения и экономических прав в развивающихся странах, гарантирует права всех людей<sup>65</sup>. В конституциях других стран необоснованно

---

<sup>61</sup> Advisory Opinion on the Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Political Constitution of Costa Rica (OC- 4/84), para. 60.

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid., para. 57.

<sup>64</sup> See, e.g., communication No. 964/2000 (CCPR/C/74/D/965/2000), 2002, *cited in* E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, paras. 27-29.

<sup>65</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Croatia, A/48/18, para. 496, 1993.

проводится различие между правами, предоставляемыми лицам, получившим гражданство по рождению, и другими гражданами<sup>66</sup>. Кроме того, простого включения в Конституцию общего принципа недискриминации недостаточно для удовлетворения требований гуманитарного права<sup>67</sup>.

25. Законы о гражданстве и иммиграции ряда стран проводят различие между правомочностью мужчин и женщин, являющихся гражданами этих стран, вступать в брак и жить с супругами, являющимися негражданами. Так, например, правительство Маврикия приняло иммиграционный закон, который предусматривает, что если маврикийская женщина выходит замуж за мужчину из другой страны, то ее муж обязан обратиться с просьбой о предоставлении ему права на проживание в Маврикии, и в этой просьбе ему может быть отказано. Вместе с тем если маврикийский мужчина женится на иностранке, то этой иностранке автоматически предоставляется право на проживание в Маврикии. Комитет по правам человека пришел к мнению о том, что Маврикий нарушает Международный пакт о гражданских и политических правах, проводя различие между мужчинами и женщинами без надлежащего обоснования и не соблюдая права членов семьи на совместное проживание<sup>68</sup>.

26. Специальный докладчик по правам человека мигрантов обратила в своем докладе за 2003 год<sup>69</sup> особое внимание, в частности, на задержание мигрантов и условия их содержания под стражей. Специальный докладчик выразила озабоченность по поводу задержания лиц, ищущих убежища, длительных сроков содержания под стражей, произвольного характера решений о задержании, задержания на основе голословных утверждений относительно опасности терроризма или угрозы национальной безопасности, задержания жертв торговли людьми, задержания детей иммигрантов,

---

<sup>66</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Nigeria, *ibid.*, para. 310, 1993.

<sup>67</sup> See, e.g., concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Qatar, A/57/18, para. 191, 2002.

<sup>68</sup> Communication No. R.9/35, A/36/40, annex XIII, 1981. Changes of residency requirements and revocation of temporary residence permits of non-citizen women who experience domestic violence should not be undertaken without a full assessment of the impact on these women. See Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, twenty-seventh session, A/57/38 (Part II), para. 348, 2002. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women also promotes gender equality in the context of the reception of asylum-seekers.

<sup>69</sup> E/CN.4/2003/85.

отсутствия правовой помощи и процедур судебного разбирательства, содержания под стражей вместе с обычными преступниками, одиночного заключения, методов дисциплинарного воздействия, ставящих под угрозу личную неприкосновенность<sup>70</sup>, содержания заключенных в заведениях, не отвечающих элементарным требованиям, перенаселенности тюрем и плохих санитарно-гигиенических условий, отсутствия медицинской помощи, отсутствия условий для обучения находящейся в заключении молодежи и других проблем.

27. Все индивидуумы, включая неграждан, должны быть защищены от произвольного задержания<sup>71</sup>. Государства обязаны уважать права человека заключенных, в том числе соблюдать положения об их правовой защите независимо от того, находятся ли они на территории соответствующего государства<sup>72</sup>. Так называемые находящиеся под административным управлением государств "международные зоны", в которых содержатся под стражей неграждане и в которых таким негражданам отказано в правовой или социальной помощи, являются правовой фикцией, государство не может уклоняться от выполнения своих международных обязательств в области прав человека на том основании, что подобные зоны имеют экстерриториальный статус<sup>73</sup>. Государства могут задерживать или арестовывать тех неграждан, против которых принимаются меры с целью их депортации или выдачи независимо от того, считается ли такое задержание разумно необходимым, например когда цель заключается в предупреждении совершения преступлений такими лицами или их бегства<sup>74</sup>. Вместе с тем государства не могут умышленно способствовать задержанию неграждан в рамках запланированной операции

---

<sup>70</sup> See, e.g., concluding observations of the Human Rights Committee: Switzerland, A/57/40, vol. I, para. 76 (13).

<sup>71</sup> European Court of Human Rights *Conka v. Belgium*, op. cit.

<sup>72</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 67.

<sup>73</sup> European Court of Human Rights, *Amuur v. France*, Reports 1996-III, judgement of 25 June 1996, para. 43.

<sup>74</sup> European Court of Human Rights, *Conka v. Belgium*, op. cit.; *Chahal v. United Kingdom*, Reports 1996-V, 1996.



по выдворению неграждан, поощряя их обратиться к органам власти по тому или иному поводу<sup>75</sup>. Условия в местах размещения беженцев и условия содержания под стражей не имеющих документов мигрантов и лиц, ищущих убежище, должны соответствовать международным стандартам<sup>76</sup>.

28. Государства и международные организации должны обеспечить, чтобы меры по борьбе с терроризмом с точки зрения их целей или воздействия не содержали элементов дискриминации по признаку расы или национального или этнического происхождения, и принцип недискриминации должен соблюдаться при решении всех вопросов, в частности вопросов, касающихся свободы, безопасности и достоинства человека, равенства перед судом и надлежащей процедуры судебного разбирательства; кроме того, должно осуществляться международное сотрудничество в вопросах правосудия и применения полицейских мер<sup>77</sup>. Неграждане, подозреваемые в терроризме, не должны выдвигаться из страны без предоставления им возможности на законном основании опротестовать решение об их выдворении<sup>78</sup>. Высылка неграждан не должна осуществляться без учета возможной опасности для их жизни и личной неприкосновенности в странах назначения<sup>79</sup>.

29. Государства располагают широкими возможностями в плане проведения своей иммиграционной политики и могут требовать выезда лиц, незаконно присутствующих в стране<sup>80</sup>. Вместе с тем возможности государств в этой области ограничены и не могут использоваться произвольным образом. Государство может потребовать на основании действующих в стране законов выезда лиц, срок пребывания которых на территории страны превышает срок, указанный в разрешении на въезд. С иммигрантами и лицами, ищущими убежище, даже если они находятся в стране нелегально, а их ходатайства не принимаются органами власти, нельзя обращаться как с преступниками<sup>81</sup>.

---

<sup>75</sup> *Conka v. Belgium, op. cit.*

<sup>76</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.1, para. 9.

<sup>77</sup> *Ibid.*, para. 15.

<sup>78</sup> *Ibid.*, para.22. Indeed, before expelling a non-citizen, States should provide effective safeguards and remedies. E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 32.

<sup>79</sup> *Ibid.*; see also European Court of Human Rights, *D. v. United Kingdom, Reports 1997-III* judgement of 2 May 1997; CCPR/C/57/D/586/1994, para. 12.

<sup>80</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 28.

<sup>81</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, paras. 23, 25.

30. Государства должны избегать применения различных стандартов обращения к гражданам и негражданам, что может вести к расовой сегрегации и неравноправному пользованию экономическими, социальными и культурными правами<sup>82</sup>. Так, например, государства должны принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы агентства, действующие на рынке жилья, и частные домовладельцы воздерживались от применения дискриминационной практики<sup>83</sup>. КЛРД также неоднократно выражал озабоченность по поводу того, что неграждане, работающие в качестве домашней прислуги, попадают в долговую кабалу, являются жертвами других видов незаконной практики в области найма, лишаются паспортов, подвергаются незаконному заключению, становятся жертвами изнасилования и избиений<sup>84</sup>. Неграждане часто являются предметом незаконной торговли. Жертвам незаконной торговли должны предоставляться надлежащие помощь и поддержка, включая официальную защиту, помощь и образование<sup>85</sup>.

## V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

31. Продолжающееся дискриминационное обращение с негражданами в нарушение соответствующих международных договоров по правам человека свидетельствует о необходимости принятия четких и всеобъемлющих норм, регулирующих права неграждан, их осуществления государствами и более эффективного наблюдения за соблюдением.

32. Поскольку в семи основных договорах по правам человека рассматриваются многие проблемы неграждан, государствам следует добиваться всеобщей ратификации и осуществления этих договоров, особенно Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Государствам надлежит также ратифицировать и осуществлять такие другие соответствующие договоры, как Протокол, касающийся

---

<sup>82</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 8.

<sup>83</sup> Ibid., para. 5.

<sup>84</sup> Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Kuwait, A/48/18, paras. 359-381, 1993.

<sup>85</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 37; see also United Nations High Commissioner for Human Rights, Principles and Guidelines on Human Rights and Trafficking (E/2002/68/Add.1).

статуса беженцев, Конвенции МОТ № 97, 118, 143 и т.д.; Конвенцию о сокращении безгражданства и Конвенцию о статусе апатридов; Венскую конвенцию о консульских сношениях и факультативные протоколы к ней, Протоколы № 4 и 7 к Европейской конвенции о правах человека; и Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств.

33. Поскольку в связи с каждым из этих семи основных договоров по правам человека возникают проблемы, связанные с обращением с негражданами, договорным органам целесообразно было бы разработать общие замечания/рекомендации, которые определяли бы последовательный и структурированный подход к защите прав неграждан. Как минимум, договорным органам, принявшим конкретные стандарты, следует рассмотреть вопрос об их обновлении, а органам, еще не выпустившим руководящих указаний по толкованию положений относительно неграждан, следует сделать это. Кроме того, договорные органы должны активизировать свой диалог с государствами-участниками о правах, предоставляемых в рамках их соответствующих компетенций негражданам, и о фактическом положении, в котором находятся неграждане.

34. Поскольку КЛРД заявил о своем желании сотрудничать со Специальным докладчиком по правам неграждан в подготовке пересмотренной общей рекомендации относительно прав неграждан, Подкомиссии следует уполномочить Специального докладчика сотрудничать с Комитетом до тех пор, пока не будет выпущена пересмотренная общая рекомендация.

35. В более общем плане Подкомиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о продолжении работы Специального докладчика по правам неграждан или назначении нового Специального докладчика с тем, чтобы продолжилось представление докладов и принятие других мер для решения проблем, с которыми сталкиваются неграждане в области прав человека, и укрепления международно-правовой защиты неграждан.

36. В любом случае окончательный доклад Специального докладчика по правам неграждан, его рабочий документ, предварительный доклад, доклад о ходе работы, добавления и ответы на вопросник следует скомпилировать, обновить и выпустить в виде единого доклада на всех официальных языках, который должен быть максимально широко распространен.

37. Комитет, который будет создан в рамках Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей также будет призван играть важную роль в защите прав, упомянутых в этом докладе, и, возможно, сочтет настоящее резюме по вопросам прав неграждан полезным.

38. Специальный докладчик по правам человека-мигрантов призвана играть важную роль в дальнейшем обзоре положения мигрантов во всем мире, посещая страны, в которых возникают особые проблемы, получая сообщения по проблемам прав человека и представляя доклады Комиссии по правам человека.

39. Подкомиссия распорядилась о подготовке ряда исследований и рабочих документов, в которых продолжится тщательное рассмотрение ряда аспектов прав неграждан, например, таких, как: а) терроризм и права человека; б) дискриминация в области отправления правосудия; с) право на реституцию или возвращение собственности беженцам, лишенным имущества; d) отправление правосудия военными трибуналами; е) регулирование вопросов гражданства государствами-правопреемниками; и f) права женщин, вышедших замуж за иностранцев.

40. В связи с этими исследованиями, рабочими документами и другими усилиями Организации Объединенных Наций по защите прав неграждан требуется укрепить сотрудничество с Международной организацией труда, Отделением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международной организацией по миграции, Верховным комиссаром ОБСЕ по национальным меньшинствам и соответствующими неправительственными организациями - все они внесли чрезвычайно полезный вклад в подготовку данного исследования, - а также Европейской комиссией по борьбе с расизмом и нетерпимостью.

41. Государства следует поощрять к соблюдению положений Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают.

42. Государства должны бороться с любыми тенденциями к преследованию, стигматизации, стереотипированию или формированию по расовому признаку искаженного представления о членах конкретной группы населения, например о неграждаках, должностными лицами, а также средствами массовой информации и

обществом в целом<sup>86</sup>. Государства должны обеспечить, чтобы все должностные лица, занимающиеся так называемыми "незаконными мигрантами" получили специальную подготовку, в том числе в области прав человека<sup>87</sup>, и не допускали дискриминационного поведения<sup>88</sup>. Следует принимать меры к тому, чтобы политические партии не допускали расистских выпадов или ксенофобии в отношении неграждан<sup>89</sup>. Жалобы, поданные на таких должностных лиц, особенно жалобы на дискриминационное или расистское поведение, должны являться предметом независимого и эффективного разбирательства.

43. Государствам настоятельно рекомендуется выполнять свои обязательства по международным договорам о правах человека, труде и беженцах и соблюдать нормы гуманитарного права, касающиеся беженцев, лиц, ищущих убежища, и других неграждан<sup>90</sup>. Международному сообществу настоятельно рекомендуется обеспечить предоставление таким лицам на равноправной основе защиты и помощи при уделении должного внимания их потребностям в различных частях мира в соответствии с принципами международной солидарности, совместного несения бремени и международного сотрудничества<sup>91</sup>.

-----

---

<sup>86</sup> E/CN.4/Sub.2/2002/25/Add.1, para. 16.

<sup>87</sup> E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.2, para. 38.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Ibid., para. 32.

<sup>90</sup> Durban Programme of Action adopted by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance (A/CONF.189/12), Chap. I, para. 34.

<sup>91</sup> Ibid.