



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 July 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункт 67(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека:

вопросы прав человека, включая альтернативные
подходы в деле содействия эффективному
осуществлению прав человека и основных свобод

Ликвидация всех форм религиозной нетерпимости

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений Асмы Джахангир, представленный в соответствии с резолюцией 62/157 Генеральной Ассамблеи.

* A/63/150.



Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений представляет Генеральной Ассамблее настоящий доклад в соответствии с ее резолюцией 62/157. В докладе она дает общий обзор деятельности в рамках мандата, проведенной со времени представления Ассамблее предыдущего доклада (A/62/280 и Corr.1), включая последние поездки — в Анголу, Индию, Израиль и на оккупированную палестинскую территорию.

Специальный докладчик рассматривает вопросы гражданства и дискриминации на основе религии в административных процедурах, являющиеся сквозными тематическими вопросами ее мандата. После обзора соответствующей практики и внутреннего законодательства государств она рассматривает относящиеся к этой сфере международно-правовые нормы и прецеденты. Она отмечает, что, хотя в большинстве государств открытой дискриминации на основе религии в вопросах гражданства и в административных процедурах нет, в ряде случаев государственная практика или национальное законодательство не соответствует нормам в области прав человека. В частности, она выразила озабоченность в связи со случаями отказа в предоставлении гражданства или лишения гражданства на основе вероисповедания человека; обязательного указания религии из предложенного перечня в официальных удостоверениях личности или паспортах; требования отказа от определенного вероисповедания при оформлении официальных документов и ограничения права лиц определенного вероисповедания занимать государственные должности.

Специальный докладчик излагает выводы и рекомендации по вопросам гражданства и административных процедур в контексте ее мандата. Она подчеркивает, что законные интересы государства должны в каждом конкретном случае соотноситься со свободой религии или убеждений с учетом также права личности на неприкосновенность частной жизни, свободу передвижения, права на гражданство и принципа недискриминации. Она обращает внимание на некоторые аспекты, которые могут помочь установить, противоречат ли определенные ограничения свободы религии или убеждений в контексте вопросов гражданства и административных процедур нормам в области прав человека.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Деятельность в рамках мандата	3–24	4
A. Сообщения	4–7	5
B. Поездки в страны	8–20	6
C. Другие мероприятия	21–24	9
III. Вопросы гражданства и дискриминации на основе религии в административных процедурах	25–66	11
A. Практика и внутреннее законодательство государств	27–38	11
B. Международно-правовые нормы	39–59	15
C. Международные и региональные прецеденты	60–66	22
IV. Выводы и рекомендации	67–78	24

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений был сформулирован Комиссией по правам человека в ее резолюции 1986/20¹. В резолюции 6/37² Совет по правам человека продлил мандат Специального докладчика еще на три года и поручил Специальному докладчику:

а) способствовать принятию на национальном, региональном и международном уровнях мер по обеспечению поощрения и защиты права на свободу религии или убеждений;

б) выявлять существующие и вновь возникающие препятствия на пути осуществления права на свободу религии или убеждений и представлять рекомендации о путях и средствах преодоления таких препятствий;

в) продолжать свои усилия по рассмотрению случаев и действий правительств, не совместимых с положениями Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, и, при необходимости, представлять рекомендации в отношении мер по исправлению положения;

г) продолжать применять гендерный подход, в частности путем выявления случаев злоупотреблений гендерного характера, при подготовке докладов, в том числе при сборе информации и в своих рекомендациях.

2. В настоящем докладе Специальный докладчик дает общий обзор деятельности в рамках мандата, проведенной со времени представления Генеральной Ассамблее ее предыдущего доклада (A/62/280 и Согг.1), рассматривает вопросы гражданства и дискриминации по признаку религии в административных процедурах, являющиеся сквозными тематическими вопросами ее мандата, и излагает ряд выводов и рекомендаций по этому вопросу.

II. Деятельность в рамках мандата

3. В соответствии с резолюцией 6/37 Совета по правам человека Специальный докладчик осуществляет самые разные виды деятельности, среди которых основное место занимают мониторинг, коммуникация, защита, предупреждение нарушений и анализ ситуаций, с тем чтобы выработать соответствующие рекомендации для рассмотрения Советом и другими органами Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик получает большой объем информации, относящейся к ее мандату. Достоверную информацию из надежных источников она передает правительству соответствующего государства. Поездки в страны предпринимаются по разным причинам, в частности для решения сложных проблем, связанных со свободой религии или убеждений. Во время поездок на места и других мероприятий, связанных с выполнением мандата, Специальный докладчик стремится наладить диалог с правительствами в свете тех замечаний, выводов и рекомендаций, которые она представляет по ходу

¹ См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 1986 год, Дополнение № 2* (E/1986/22), глава II, раздел А.

² См. A/HRC/6/22, глава I.

своей работы. Она знакомит правительство соответствующей страны с результатами проведенного ею анализа и отражает это в своих докладах. В рамках своей работы по предупреждению нарушений Специальный докладчик участвует в разных формах межрелигиозного диалога и в неформальном обмене мнениями по вопросам, относящимся к ее мандату. Она продолжает получать информацию о предпринимаемых усилиях по выработке методов просвещения, воспитывающих терпимое отношение к лицам и группам различных вероисповеданий и убеждений. Мандатом предусмотрена также функция раннего предупреждения для выявления факторов, которые могут воспрепятствовать осуществлению права на свободу религии или убеждений.

A. Сообщения

4. С тех пор как в 1986 году был определен мандат Специального докладчика, было разослано 1130 сообщений в 130 стран. Большинство сообщений представляют собой письма в адрес постоянного представительства соответствующего государства с информацией о предполагаемых событиях. Если предполагаемые нарушения требуют незамедлительного вмешательства, когда речь идет о потенциальной гибели людей, угрозе жизни или возможном или фактическом причинении серьезных страданий, которые нельзя своевременно предотвратить с помощью сообщения о предполагаемом нарушении, Специальный докладчик направляет призывы к срочным действиям.

5. Краткая информация об отдельных случаях, доведенных до сведения правительств, и полученные ответы приводятся в годовых докладах Совету (см. A/HRC/7/10/Add.1). В этих докладах используются рамки для сообщений (E/CN.4/2006/5, приложение), которые позволяют Специальному докладчику определять, относятся ли полученные сообщения о нарушениях к какому-либо элементу мандата, и если да, то к какому. Кроме того, на основе этих рамок для сообщений она создала сетевую сводную таблицу с указанием международных норм, распределенных по различным категориям, и соответствующими выдержками из заключений обладателей мандата с 1986 года. Эта сетевая сводная таблица помещена на веб-сайт Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) (www.ohchr.org).

6. Впрочем, сообщения дают лишь общую картину. Специальный докладчик получает гораздо больше сообщений о нарушениях по сравнению с тем количеством, которое в конечном итоге препровождается правительствам. Возможно, есть сообщения, которые еще не были доведены до сведения Специального докладчика. Таким образом, «доклад о сообщениях» дает лишь представление о различных видах нарушения свободы религии или убеждений. В прошлом Специальный докладчик получала сообщения о случаях убийств, арестов или дискриминации за веру или убеждения. Некоторые категории людей находятся в особенно уязвимом положении в том, что касается свободы религии или убеждений; в связи с этим Специальный докладчик уделяла особое внимание положению женщин, меньшинств, лиц, лишенных свободы, беженцев, детей и трудящихся-мигрантов.

7. Поскольку во многих случаях речь идет о нарушении разных прав человека, Специальный докладчик опять же действовала совместно с другими обладателями мандатов на специальные процедуры. С 1 июля 2007 года совместные

письма о предполагаемых нарушениях или совместные призывы к срочным действиям направлялись вместе со Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение; Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья; Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях; Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; независимым экспертом по вопросам меньшинств; Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов; Рабочей группой по произвольным задержаниям; Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках; Специальным докладчиком по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания; и Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме.

В. Поездки в страны

8. За последние 14 лет обладатели мандата совершили 27 поездок для оценки положения в 26 странах на всех континентах мира. Со времени представления предыдущего доклада она посетила Анголу (в ноябре 2007 года), Израиль и оккупированную палестинскую территорию (в январе 2008 года) и Индию (в марте 2008 года). Поездка в Индию была первой последующей поездкой в рамках мандата с момента посещения Индии ее предшественником в 1996 году. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что она весьма удовлетворена той поддержкой, которую оказывали ей правительства соответствующих стран, и что между ними неизменно проходил подлинный диалог, направленный на расширение возможностей государств в плане выполнения их обязательств в области прав человека.

1. Поездка в Анголу

9. Поездка Специального докладчика в Анголу состоялась с 20–27 ноября 2007 года. Хотя право на свободу религии или убеждений закреплено в Конституции страны 1992 года, Специальный докладчик выразила обеспокоенность в связи с Законом № 2/04 о свободе вероисповедания, совести и отправления культа, содержащим жесткие требования к регистрации — например, численный состав должен быть не менее 100 000 человек, проживающих в Анголе и представляющих две трети всех провинций Анголы. Этот закон является дискриминационным по отношению к религиозным меньшинствам и не соответствует международным нормам, закрепленным в договорах, участником которых является Ангола. Специальный докладчик рекомендовала внести изменения в положения этого закона и с удовлетворением отметила готовность правительства рассмотреть такую возможность.

10. Специальный докладчик выразила сожаление по поводу того, что в Анголе также ощущается повсеместно распространенная тенденция ассоциировать мусульман с международным терроризмом. Она подчеркнула обязанность правительства поощрять терпимость и следить за тем, чтобы официальные лица

воздерживались от заявлений, затрагивающих какие-либо религиозные общины. После посещения одного из мест лишения свободы она выразила сожаление в связи с тем, что, хотя 95 процентов из 165 заключенных были мусульмане, они не имели возможности общаться с имамами и доступа к религиозной литературе.

11. Специальный докладчик получила большое число сообщений о положении в Кабинде, согласно которым представители государства совершают акты насилия, запугивания и притеснений и подвергают аресту лиц, предположительно выступающих против назначения католического епископа Кабинды. Она также была обеспокоена случаями насилия и угроз в адрес руководства Ангольской Католической церкви и настоятельно призвала содействовать межрелигиозному диалогу между противоборствующими группами.

12. Специальный докладчик выразила также обеспокоенность в связи с фактами жестокого обращения и насилия в отношении детей, которых их семьи обвиняют в колдовстве. Она с удовлетворением отметила инициативу Национального института ребенка по решению этой проблемы совместно с ЮНИСЕФ; вместе с тем усилия по решению различных проблем были несистематическими и разрозненными. В заключение Специальный докладчик рекомендовала правительству Анголы подписать меморандум о взаимопонимании с УВПКЧ относительно открытия в стране отделения, наделенного полномочиями решать весь комплекс вопросов, связанных с поощрением и защитой всех прав человека. Она выражает сожаление в связи с тем, что в марте 2008 года правительство приняло решение не подписывать всеобъемлющее соглашение о деятельности по поощрению и защите прав человека в Анголе и что оно просило УВПКЧ прекратить всю деятельность и к 31 мая 2008 года закрыть его представительство в стране.

2. Поездка в Израиль и на оккупированную палестинскую территорию

13. Поездка Специального докладчика в Израиль и на оккупированную палестинскую территорию состоялась 20–27 января 2008 года. Отметив, что земле, на которой она находилась, дано богатое разнообразие и что на ней находятся места, священные для многих религий, Специальный докладчик выразила сожаление в связи с тем, что именно из-за этого многообразия люди разделились по религиозному признаку; конфликт отрицательно сказывается на праве людей и общин свободно отправлять религиозные культы и посещать религиозные службы в их соответствующих святых местах. Многие мусульмане и христиане лишены возможности посещать богослужения в самых святых для них местах из-за сложнейшей системы разрешений, виз и контрольно-пропускных пунктов и заградительной стены. Правительство Израиля информировало Специального докладчика о том, что эти ограничения были введены по соображениям безопасности. Вместе с тем она хотела бы подчеркнуть, что любые принимаемые меры по борьбе с терроризмом должны быть увязаны с обязательствами государства по международному праву, включая обязательство обеспечивать свободу религии или убеждений, и что они должны быть недискриминационными и соразмерными цели.

14. Отметив, что, согласно заявлениям представителей религиозных меньшинств Израиля, государство не преследует за религиозные убеждения, Специальный докладчик обратила внимание на то, что разные группы, принадле-

жащие к христианской, иудейской и мусульманской конфессиям, подвергаются различным формам дискриминации, таким как пренебрежение христианскими и мусульманскими святыми местами или несправедливое распределение субсидий в ущерб религиозным меньшинствам и группам.

15. Представители меньшинств на оккупированной палестинской территории, включая ряд малочисленных христианских общин, выразили опасения в связи с усилением религиозной нетерпимости. Больше всего от крайних проявлений религиозности, как представляется, страдают женщины. До сведения Специального докладчика были доведены случаи убийств по мотивам защиты чести, которые безнаказанно совершались на оккупированной палестинской территории во имя веры, а в Газе, согласно сообщениям, некоторые женщины в последнее время стали покрывать головы, причем не из религиозных убеждений, а из-за страха.

16. Главная задача, которую необходимо решить в срочном порядке во избежание ухудшения ситуации, заключается в установлении жесткого запрета на подстрекательство к религиозной ненависти и введении соответствующих санкций. Все акты насилия, совершенные во имя веры, должны быть осуждены и расследованы, а виновные должны понести наказание. Особенно удручает то, что детей подстрекают к выражению ненависти по отношению к лицам, принадлежащим к другим религиям. Кроме того, Специальный докладчик рекомендовала всем сторонам в возможном мирном соглашении взять на себя юридически закрепленное обязательство защищать права религиозных меньшинств и включить в это соглашение положения о гарантиях равенства и недискриминации на почве религии и сохранения святых мест и предоставления беспрепятственного доступа к ним.

3. Поездка в Индию

17. Поездка Специального докладчика в Индию состоялась 3–20 марта 2008 года и представляла собой повторную поездку после миссии ее предшественника (см. E/CN.4/1997/91/Add.1). Она с удовлетворением отметила проводимую центральным правительством комплексную политику в отношении меньшинств, включая религиозные меньшинства, и приветствовала последние доклады, составленные комитетами под председательством судьи Раджендера Сачара и судьи Ренганатха Мисры. Кроме того, она высоко оценила оперативные меры Национальной комиссии по делам меньшинств и выпущенные независимые доклады о столкновениях между различными общинами с конкретными рекомендациями. Вместе с тем она выразила сожаление по поводу того, что комиссии по правам человека в разных штатах работают с разной степенью эффективности, поскольку это во многом зависит от их состава и от того, какое значение придают их мандатам правительства разных штатов.

18. Специальный докладчик подчеркнула, что, хотя в Индии действует всеобъемлющий комплекс законов о защите меньшинств и религиозных прав, в их осуществлении возникают трудности. Она выразила сожаление по поводу того, что сотрудники правоохранительных органов зачастую неохотно принимают меры против организованных групп, совершающих акты насилия во имя веры или убеждений.

19. Во время поездки она получила многочисленные сообщения о нападениях на религиозные меньшинства и их места отправления культа и о дискримина-

ции в отношении лишенных влияния групп индуисткой общины. В Уттар-Прадеше Специальный докладчик получила конкретные сообщения об актах насилия и изнасилованиях, поводом для которых стало заключение браков между представителями разных религий или каст. Кроме того, она сообщила о многочисленных актах насилия в Кандхамальском районе штата Орисса, направленных преимущественно против христиан из числа далитов и представителей племенных народов. В штате Гуджарат в 2002 году были убиты более тысячи человек³ и, согласно сообщениям из достоверных источников, власти проявили полное бездействие, а правительство штата предположительно имеет отношение к этим нападениям. Кроме того, Специальный докладчик выразила сожаление в связи с усиливающейся геттоизацией и изоляцией мусульман во многих районах страны и с обеспокоенностью отметила затянувшиеся следствия по делам, связанным с межобщинными столкновениями, насилием и массовыми расправами.

20. Она напомнила, что ее предшественник в своем докладе (там же, пункт 46) высказал опасение в связи с возможностью повторения инцидента, происшедшего в Айодье в 1992 году, в случае использования ситуации в политических целях. Она подчеркнула, что сегодня существует реальная опасность того, что без решительных мер по предупреждению подстрекательства к ненависти на религиозной почве и использования межобщинных противоречий в политических целях подобная вспышка насилия между общинами повторится. Другие вопросы, имеющие отношение к мандату Специального докладчика, включают связь между зафиксированной принадлежностью к той или иной касте и вероисповеданием, последствия действующих в некоторых штатах «законов против обращения в веру», а также жалобы сикхов, буддистов, джайнов и атеистов.

С. Другие мероприятия

21. Совместно с другими обладателями мандатов на специальные процедуры Специальный докладчик издавала пресс-релизы с выражением обеспокоенности в связи с последними событиями в области прав человека в Мьянме (28 сентября 2007 года), Кении (4 января 2008 года) и в Тибетском автономном районе Китая (10 апреля 2008 года). В другом заявлении, опубликованном совместно со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, она осудила извращенное изображение мусульман в сетевом фильме «Фитна» и призвала к диалогу и бдительности (28 марта 2008 года).

22. Кроме того, Специальный докладчик участвовала в 15-м ежегодном совещании обладателей мандатов на специальные процедуры и в ряде конференций или совещаний, имеющих отношение к ее мандату. Так, например, Специальный докладчик выступила на пленарном заседании Европейского парламента в Страсбурге, Франция, в рамках Европейского года межкультурного диалога, 2008 год. Она выступает за межконфессиональный и внутриконфессиональный

³ По данным из некоторых источников, в 2002 году в Гуджарате во время столкновений между общинами были убиты более 2000 человек.

диалог в разных формах и на разных уровнях. В интересах утверждения культуры мира с помощью диалога и сотрудничества между людьми и общинами разных вероисповеданий и убеждений Специальный докладчик также поддерживает предложение о проведении десятилетия Организации Объединенных Наций, посвященного межрелигиозному диалогу и сотрудничеству во имя мира.

23. Что касается деятельности по предупреждению нарушений, то Специальный докладчик участвовала в работе Консультативного совета экспертов по вопросу о свободе религии и убеждений Бюро по демократическим институтам и правам человека над Руководящими принципами Толедо в отношении освещения вопроса о религиях и убеждениях в публичных школах⁴. Этот документ призван служить практическим руководством по разработке учебных программ по религиям и убеждениям, предпочтительным способам обеспечения сбалансированности учебных программ и порядку их внедрения. Специальный докладчик хотела бы вновь отметить, что образование может играть важную роль в предупреждении нарушений, особенно если оно воспитывает уважение к плюрализму и многообразию и способствует принятию их как нормы. С учетом чрезвычайно большого значения качества преподавания и учебных материалов государствам следует принимать соответствующие меры к тому, чтобы их школьные программы, учебники и методы обучения соответствовали нормам в области прав человека, включая свободу религии или убеждений. Ее предшественник выступил инициатором состоявшейся в 2001 году Международной консультативной конференции, касающейся отражения в школьных программах вопросов свободы религии или убеждений, терпимости и недискриминации, на которой был принят Мадридский итоговый документ (E/CN.4/2002/73, добавление).

24. Специальный докладчик приветствует начавшийся всеобщий периодический обзор, в ходе которого каждые четыре года с помощью общего механизма будет рассматриваться положение в области прав человека во всех государствах — членах Организации Объединенных Наций. Она с признательностью отмечает, что многие замечания и рекомендации Специального докладчика за первые сессии в апреле и мае 2008 года были включены УВКПЧ в доклады, систематизирующие информацию, содержащуюся в документах Организации Объединенных Наций. Вопросы о свободе религии или убеждений также освещались в ходе нескольких диалогов и в докладах Рабочей группы по всеобщему периодическому обзору. Это предоставляет хорошую возможность оценить, в частности, реакцию на сообщения Специального докладчика и ее поездки в разные страны. В связи с этим она намеревается также вернуться к методике, первоначально предусмотренной в мандате (см. A/51/542, приложения I и II; A/52/477/Add.1; A/53/279, приложение; и E/CN.4/1999/58, приложение), в соответствии с которой после посещения стран направляются письма с целью получения обновленной информации о ходе выполнения рекомендаций Специального докладчика на национальном уровне.

⁴ См. www.osce.org/odihr/item_11_28314.html.

III. Вопросы гражданства и дискриминации на основе религии в административных процедурах

25. В различных сообщениях и докладах Специальный докладчик выражала обеспокоенность в связи с проблемами гражданства и дискриминации на основе религии в административных процедурах. В настоящем разделе она дает общий обзор практики и внутреннего законодательства государств в данной области, рассматривает относящиеся к этой сфере международно-правовые нормы и соответствующие международные и региональные прецеденты и излагает свои выводы и рекомендации, призванные помочь обеспечить надлежащий баланс между правами и ограничениями в этой области.

26. В настоящем докладе вопросы гражданства и дискриминации на основе религии в административных процедурах будут рассматриваться в контексте свободы религии или убеждений. Что касается исторического и политического контекста вопроса о меньшинствах и дискриминационного отказа в гражданстве или лишения гражданства, то Специальный докладчик хотела бы сослаться на последний доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/HRC/7/23 и Add.1–3). В этом докладе независимый эксперт также перечисляет нормы международного права, такие как право на гражданство⁵, примат принципа недискриминации, гражданство и осуществление прав человека и основных свобод и права меньшинств. Независимый эксперт подчеркнул, что за некоторыми исключениями на государствах лежит обязанность защищать и поощрять целый ряд прав человека в отношении всех лиц, находящихся в пределах их территории, независимо от того, являются ли они гражданами или нет.

A. Практика и внутреннее законодательство государств

27. В большинстве государств нет открытой дискриминации на основе религии при оформлении гражданства или в других административных процедурах. Вместе с тем Специальный докладчик отметила ряд случаев, когда практика или внутреннее законодательство государств не соответствует нормам в области прав человека. Речь идет, например, об отказе в предоставлении гражданства или лишении его на основе вероисповедания человека, обязательном указании вероисповедания в официальных удостоверениях личности или паспортах, требовании отказаться от определенного вероисповедания при оформлении официальных документов и ограничении права на занятие государственных должностей.

1. Предоставление гражданства в зависимости от определенного вероисповедания

28. Во время поездки на Мальдивы в августе 2006 года Специальный докладчик получила информацию о том, что в соответствии с разделом 2 (а) Закона Мальдивской Республики о гражданстве немусульмане не могут получить мальдивское гражданство. Ряд собеседников также сообщили, что лица, по-

⁵ Как и в докладе независимого эксперта (A/HRC/7/23, пункт 18), для целей настоящего доклада термины «национальная принадлежность» и «гражданство» используются в качестве синонимов.

дающие заявления на мальдивское гражданство, обязаны сдать экзамен по исламу; вместе с тем правительство заявило, что это требование не закреплено законодательно. Законопроект о замене Закона о гражданстве нормативным актом с еще более жесткими критериями для мусульман был отозван правительством после его обсуждения в парламенте (A/HRC/4/21/Add.3, пункт 45).

29. Существуют государства, например, Саудовская Аравия⁶ и Кувейт⁷, в которых гражданство могут получить только мусульмане. В ответ на письмо правительства Саудовской Аравии первый обладатель мандата Анджело Видаль д'Альмейда Рибейро отметил следующее:

«... касаясь ответа Саудовской Аравии, согласно которому «100 процентов граждан Саудовской Аравии исповедуют мусульманскую религию», он хотел бы отметить, что такое единообразие не существует ни в политических, ни в религиозных вопросах. Человечество имеет право на многообразие, свободу мысли, совести и религии, при этом никто не должен подвергаться никаким ограничениям, за исключением случаев, когда ограничения в отношении осуществления прав предусмотрены законом» (E/CN.4/1993/62, пункт 53).

30. Некоторые верующие не только не имеют возможности стать гражданами из-за их вероисповедания, но и могут лишиться гражданства, если они решат перейти в другую веру. Специальный докладчик была информирована о подобных случаях лишения гражданства после перехода из господствующей религии в другую религию⁸.

2. Возможность получения официальных документов и их содержание

31. Некоторые государства отказывают в оформлении официальных документов, включая удостоверения личности, паспорта и свидетельства о рождении и браке, членам определенных религиозных общин или же выдают эти документы только представителям определенной религиозной группы⁹. Препятствия административного характера, чинимые при оформлении этих документов, включая просьбы о представлении дополнительных документов при оформлении удостоверений личности для конкретных групп, также могут ограничивать права этих людей. Лица, обращающиеся в другую религию, иногда сталкиваются с проблемами, когда они просят отразить в официальных документах факт изменения вероисповедания.

32. В ряде государств действует требование об указании вероисповедания в удостоверениях личности, в паспортах и/или в бланках заявлений на эти документы¹⁰. В некоторых случаях выбор ограничен всего двумя¹¹ или тремя¹²

⁶ CRC/C/136/Add.1, пункт 98 (Второй периодический доклад Саудовской Аравии Комитету по правам ребенка): «Хотя все граждане Саудовской Аравии являются мусульманами, государство тем не менее уважает право жителей-немусульман на их религиозные убеждения».

⁷ E/CN.4/1998/6, пункт 58: «с) в Кувейте, как указывают некоторые источники информации, немусульманам отказывается в предоставлении гражданства».

⁸ E/CN.4/2000/65, пункт 64 (о Мальдивах).

⁹ A/HRC/7/10/Add.1, пункты 79–85 (о Египте); A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункт 45.

¹⁰ E/CN.4/1996/95/Add.2 (об Исламской Республике Иран), пункт 62; E/CN.4/1996/95/Add.1 (о Пакистане), пункты 22 и 23.

¹¹ A/HRC/8/18, пункт 31 (об оккупированной палестинской территории, включая Восточный

официально признанными религиями, при этом возможность не указывать вероисповедание или указать приверженность атеистическим или материалистическим взглядам не предусмотрена. Проблема может усугубиться из-за компьютеризированных систем, если они запрограммированы таким образом, что в форме можно указать только те варианты вероисповедания, которые заранее отобраны государством.

33. При оформлении официальных документов некоторые группы обязаны делать особые заявления относительно их подлинных религиозных убеждений. В Пакистане каждый мусульманин обязан в своем заявлении на выдачу паспорта торжественно заявить, что он не признает «никого, кто провозглашает себя пророком в любом смысле слова и в любом понимании, после Мухаммеда (мир ему)» и не признает «мусульманином никого, кто провозглашает себя пророком или религиозным реформатором», и что он считает «Мирзу Гулама Ахмада Кадияни самозванным наби, а его последователей, принадлежащих к лахорской или кадианитской группе, немусульманами»¹³.

34. Отказ в выдаче официальных документов и осложнение процесса оформления для членов конкретных религиозных групп может иметь серьезные последствия для осуществления их гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. Лица, не имеющие действительных удостоверений личности, часто не могут участвовать в голосовании и в силу этого оказываются исключенными из политического процесса. К числу других последствий относятся сложности с получением работы в государственном секторе¹⁴, открытием банковских счетов, созданием коммерческих предприятий и получения медицинской помощи или продолжения высшего образования¹⁵. Случайная проверка документов органами правопорядка может повлечь за собой заключение под стражу лиц, не имеющих удостоверений личности. Кроме того, ограничения на выдачу паспортов или виз на основе вероисповедания могут ограничить передвижение соответствующей категории людей¹⁶.

Иерусалим): «В удостоверениях личности Западного берега и Газы указано, является ли владелец удостоверения мусульманином или христианином, причем какие-либо другие варианты не допускаются. Например, в удостоверениях неверующих указывается вероисповедание их родителей, при этом удостоверения жителей Иерусалима и израильских граждан не содержат информации о вероисповедании».

¹² E/CN.4/2004/63, пункты 40 и 41; E/CN.4/2005/61/Add.1, пункт 85; E/CN.4/2006/5/Add.1, пункт 117; A/HRC/7/10/Add.1, пункты 79–85 (о Египте). Вместе с тем в двух постановлениях от 29 января 2008 года (№ 18354/58 и № 12780/61) Каирский административный трибунал отменил решения администрации, которая не поставила тире или другой знак в графе «вероисповедание» в удостоверениях личности или свидетельствах о рождении заявителей, после того как было установлено, что ранее им были выданы официальные документы без указания одной из трех признанных в Египте религий (иудаизм, христианство и ислам). См. также A/HRC/7/23, пункт 53.

¹³ Бланк заявления на выдачу паспорта имеется на веб-сайте правительства Пакистана: [http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3\(rev\).pdf.zip](http://pakistan.gov.pk/forms/pdf/form_c_d.i.p._3(rev).pdf.zip); см. также доклад Специального докладчика о поездке в Пакистан (E/CN.4/1996/95/Add.1, пункт 24).

¹⁴ E/CN.4/2005/61/Add.1, пункт 173 (о Мьянме), A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункты 43 и 44.

¹⁵ A/HRC/7/10/Add.1, пункты 81–83 (о Египте).

¹⁶ E/CN.4/1996/95/Add.2 (об Исламской Республике Иран), пункт 107; E/CN.4/1996/95/Add.1 (о Пакистане), пункты 23, 78 и 85.

35. В некоторых случаях в качестве основания для ограничения права на получение официальных документов или установления для некоторых групп более жестких требований государства ссылаются на иммиграционные вопросы. Меры, принимаемые государством в этой области, как правило, направлены не конкретно против той или иной религиозной группы, а против людей из определенных территорий или этнических групп. Вместе с тем, если большинство этих людей принадлежит к определенной религиозной группе, действия правительства могут фактически быть направлены преимущественно против этой группы.

36. Указание в удостоверениях личности сведений о вероисповедании или этнической принадлежности и установление различных категорий гражданства могут повлечь за собой дискриминацию, нетерпимость или нарушение определенных прав¹⁷. Некоторым религиозным группам предоставляется предпочтительный режим, при котором они автоматически получают гражданство и государственные финансовые пособия, а лицам, не принадлежащим к этой религиозной группе, такой режим не предоставляется¹⁸. В других случаях практика государств требует указания гражданами их вероисповедания в налоговых декларациях для сбора церковных налогов в пользу некоторых церквей в этой стране¹⁹.

3. Ограничение некоторых прав представителей определенных религиозных групп

37. Правительства некоторых стран ограничивают права представителей определенных религиозных групп в административных процедурах. Так, например, регистрирующие органы отказывают в регистрации браков между лицами, не принадлежащими к одной из признанных религий, или лицами разных вероисповеданий²⁰; разводы между лицами, принадлежащими к определенной религиозной группе, не признаются, а их право наследования не соблюдается²¹; права на иммиграцию и проживание, а также другие привилегии, такие, как доступ к земле и получение пособий для иммигрантов, предоставляются только представителям определенной религиозной общины²². Некоторые положения о регистрации требуют, чтобы лидеры религиозных ассоциаций были гражданами страны, что может затронуть интересы религиозных меньшинств, если в этой конкретной стране священнослужителями являются исключительно иностранные граждане²³. Кроме того, лицам, желающим изменить свое имя в соответствии с требованиями их религии, может быть отказано в удовлетво-

¹⁷ Committee on the Rights of the Child, concluding observations: Myanmar (CRC/C/15/Add.237, para. 34).

¹⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания: Израиль (E/C.12/1/Add.90), пункт 18; аналогичные проблемы были отмечены Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (CERD/C/ISR/CO/13, пункт 17).

¹⁹ E/CN.4/1998/Add.2 (о Германии), пункты 17 и 18.

²⁰ E/CN.4/1995/91, пункт 49 и E/CN.4/2005/61/Add.1, пункт 132 (об Индонезии).

См. также E/CN.4/1996/95/Add.2 (об Исламской Республике Иран, где не признаются браки бехаистов), пункт 62.

²¹ E/CN.4/1996/95/Add.2 (об Исламской Республике Иран), пункт 62.

²² Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания: Израиль (CERD/C/ISR/CO/13), пункт 17.

²³ A/HRC/7/10/Add.2 (о Таджикистане), пункт 37, и A/HRC/7/10/Add.1, пункт 246 (о законопроекте Таджикистана).

рении этой просьбы²⁴. Еще одной проблемой является дискриминация, которой подвергаются женщины в связи с применением норм религиозного права, в частности, в таких вопросах, как расторжение брака, наследование, попечение о детях, передача гражданства²⁵ и свобода передвижения²⁶.

38. В некоторых странах лица, желающие занять должности в государственной службе или в судебной системе, обязаны приносить присягу с объявлением приверженности определенной религии. Конституции ряда стран содержат положения, требующие, чтобы президент²⁷, премьер-министр²⁸ и члены парламента²⁹ исповедовали определенную религию и публично заявляли об этом в присяге. В других странах такую присягу должны приносить король или королева³⁰, лица, занимающие высшие должности в судебной системе, такие, как генеральный атторней и главный судья и члены национальной комиссии по правам человека³¹. Известны также случаи ограничения круга людей, имеющих право занимать государственные должности, лицами, исповедующими определенную религию, что может представлять собой дискриминацию де-факто³². В некоторых случаях кандидаты на должности в государственной службе должны принадлежать к конкретной конфессии господствующей религии в этом государстве³³.

В. Международно-правовые нормы

1. Предоставление гражданства в зависимости от определенного вероисповедания

39. Критерии, на основе которых предоставляется гражданство, определяет государство. Однако при этом оно не должно допускать дискриминацию, например, проводить различие между людьми на основе религии или убеждений. С точки зрения норм в области прав человека представляется невозможным

²⁴ *Coeriel et al. v. The Netherlands*, CCPR/C/48/D/453/1991, para. 6.1.

²⁵ E/CN.4/2000/65, пункт 19 (о Брунее-Даруссаламе); и E/CN.4/2002/73/Add.2 (только на французском языке), пункт 137 (ссылка на доклады Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по Алжиру, Иордании и Кувейту).

²⁶ A/54/386, пункт 83 (о Йемене).

²⁷ A/51/542/Add.1 (о Греции), пункты 15–17; E/CN.4/1996/95/Add.1 (о Пакистане), пункт 17.

²⁸ E/CN.4/1996/95/Add.1 (о Пакистане), пункт 17.

²⁹ A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункт 10; см. также статью 62 Конституции Пакистана: «право быть избранным в члены Национальной ассамблеи (парламента) предоставляется лицам... d) отличающимся положительными личными качествами и незамеченным в нарушении предписаний ислама; e) лицам, хорошо знающим учение ислама и исполняющим обязанности, предписанные исламом, а также воздерживающимся от тяжких грехов; ... ограничительные положения, сформулированные в пунктах (d) и (e), не относятся к лицам немусульманской веры, однако эти лица должны обладать высокими нравственными качествами...».

³⁰ A/HRC/7/10/Add.3 (о Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии), пункт 30.

³¹ A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункты 43 и 44.

³² A/55/280/Add.2 (о Бангладеш), пункт 96.

³³ A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункт 43. Согласно статьям 34(а) и 66(а) Конституции Мальдивской Республики 1997 года, президент, члены кабинета министров и генеральный прокурор должны быть «мусульманами-суннитами»; при этом все мусульмане могут быть избраны членами Народного меджлиса, назначены главами аттолов, старшими судьями или судьями, могут участвовать в выборах и всенародных референдумах.

оправдать отказ в предоставлении гражданства лицам, не исповедующим религию большинства в том или ином государстве. Поэтому в своих докладах по разным странам Специальный докладчик рекомендовала законодателям рассмотреть возможность внесения поправок в законодательство о гражданстве, с тем чтобы привести его в соответствие с договорными обязательствами, особенно в том, что касается недискриминации³⁴.

40. Принцип недискриминации, закреплен в разных международных и региональных документах по правам человека. Дискриминация на основе религии запрещена пунктом 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, равно как и пунктом 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьей 30 Конвенции о правах ребенка, пунктом (vii) статьи 5(d) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейской конвенции о правах человека) и статьей 1 Американской конвенции о правах человека. В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года говорится, что все государства «должны принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений в признании, осуществлении и реализации прав человека и основных свобод во всех областях гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни» (статья 4(1)).

41. В качестве примера дискриминации на основе религии или убеждений в вопросах предоставления гражданства можно привести ситуацию, когда просьба о предоставлении гражданства отклоняется на том основании, что заявитель — или его или ее супруг или супруга — носит религиозный символ. Недавно Федеральный суд Швейцарии вынес решение о том, что ношение головного платка является выражением гарантируемого Конституцией права на свободу религии или убеждений, которое следует толковать в свете запрета дискриминации. Суд счел, что простое ношение головного платка не является выражением неуважения к конституционному порядку, а, следовательно, решение не предоставлять этой женщине гражданство противоречит принципу равенства³⁵. При этом в 2005 году во Франции было отклонено прошение о предоставлении гражданства мусульманке из Марокко, исповедующей салафизм, которая носит черную паранджу и предположительно живет в полном подчинении своих родственников-мужчин, на основании ее недостаточной ассимиляции. Недавно Государственный совет Франции поддержал это решение, аргументируя это тем, что «принятие этой женщиной радикального обычая ее веры несовместимо с основополагающими ценностями французского общества, в частности с принципом равноправия полов»³⁶.

42. В особенно уязвимом положении, как представляется, находятся мигранты, в частности в том, что касается свободы религии или убеждений. Иммиграционная политика и экзамены при предоставлении гражданства не должны служить механизмом дискриминации по признаку вероисповедания заявителя. В этой связи в призыве к срочным действиям, направленном совместно Специ-

³⁴ A/HRC/4/21/Add.3 (о Мальдивах), пункт 67.

³⁵ Tribunal Fédéral Suisse, jugements 1D_11/2007 and 1D_12/2007 of 27 February 2008. (только на немецком языке).

³⁶ Conseil d'État, decision No. 286798 of 27 June 2008 (только на французском языке).

альным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений, Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов и Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости была выражена обеспокоенность в связи с содержанием анкет и инструкций по проведению собеседований, используемых национальными органами натурализации³⁷.

43. Кроме того, право на гражданство закреплено, в частности, в статье 15 Всеобщей декларации прав человека и статье 20 Американской конвенции о правах человека. Статья 24 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах и статья 7 Конвенции о правах ребенка гарантируют каждому ребенку право на приобретение гражданства. Статью 7 последней следует рассматривать в связи со статьей 2, в которой сформулирован один из главных принципов Конвенции, запрещающий дискриминацию на основе, в частности религии или убеждений. В Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года также признается право на гражданство, а ее статья 9 предусматривает, что «договаривающееся государство не должно лишать никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям». В Конвенции о статусе апатридов 1954 года также говорится, что положения Конвенции применяются без дискриминации по признаку религии (статья 3).

44. В резолюции 41/70 о международном сотрудничестве в целях предотвращения новых потоков беженцев Генеральная Ассамблея призвала все государства соблюдать рекомендации, сформулированные в докладе Группы правительственных экспертов по международному сотрудничеству в целях предотвращения новых потоков беженцев (A/41/324, приложение) и, в частности, рекомендацию поощрять права человека и основные свободы и воздерживаться от непредоставления этих прав на основе, в частности, религии (там же, пункт 66 (d)). Кроме того, следует упомянуть также резолюцию 7/10 Совета по правам человека³⁸, в которой Совет призвал государства воздерживаться от дискриминационных мер, а также от принятия или сохранения в силе законодательства, которое произвольно лишает лиц их гражданства. В 2000 году Подкомиссия по поощрению и защите прав человека постановила назначить Специального докладчика по вопросу о правах неграждан. В своем окончательном докладе Специальный докладчик Дэвид Вайсбротт сформулировал вывод о том, что все люди в силу своей принадлежности к человеческому роду пользуются всеми правами человека, включая свободу религии или убеждений, 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 цели³⁹.

2. Возможность получения неофициальных документов и их содержание

45. Как было отмечено выше, отказ в выдаче лицам определенного вероисповедания официальных документов или ограничение права представителей определенных религиозных групп на получение этих документов противоречит

³⁷ A/HRC/4/21/Add.1, пункты 152–158 (о Германии).

³⁸ См. проект доклада Совета по правам человека о работе его седьмой сессии (A/HRC/7/L.11), глава I, раздел А.

³⁹ E/CN.4/Sub.2/2003/23, пункт 1.

принципу недискриминации на основе религии или убеждений. В связи с требованием указывать в официальных документах перечисленных религий Специальный докладчик подчеркнул, что «исключение возможности упоминания других религий помимо ислама, христианства или иудаизма представляется нарушением международного права»⁴⁰. Даже факультативное указание вероисповедания в удостоверениях личности «может все же создать проблемы, если в силу давления со стороны обществу не указывается принадлежности к той или иной религии или приверженности тем или иным убеждениям станет делом весьма нелегким»⁴¹.

46. Свобода иметь и принимать ту или иную религию или убеждения провозглашена в ряде международных и региональных правовых норм. Это право включает также негативную свободу не принадлежать ни к какой религиозной группе или жить без конфессиональной принадлежности⁴². В пункте 3 своего замечания общего порядка № 22 (1993 год)⁴³ Комитет по правам человека подчеркнул, что никто не может быть принужден к раскрытию своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям. С учетом негативной свободы религии или убеждений это закономерно также включает свободу от принуждения к раскрытию факта неисповедания определенной религии или убеждений.

47. Специальный докладчик подчеркнула наличие позитивных и негативных проявлений свободы религии или убеждений в контексте религиозных символов⁴⁴. Это различие также актуально, когда речь идет об обязанности указывать вероисповедание или убеждения в официальных документах. Если одни люди желают объявить свое вероисповедание и тем самым реализовать свою позитивную свободу религии или убеждений, то другие имеют полное право этого не делать, что является осуществлением негативной свободы религии или убеждений.

48. Кроме того, статья 18 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает государству принуждать людей к тому, чтобы они принадлежали или не принадлежали к определенной религиозной группе. Комитет по правам человека дал следующее толкование этого положения:

«В пункте 2 статьи 18 запрещается принуждение, умаляющее право иметь или принимать религию или убеждения, включая применение или угрозу применения физической силы или уголовных санкций с целью заставить верующих или неверующих придерживаться своих религиозных убеждений или воззрений, отказаться от своей религии или убеждений или поменять их на другие. Преследующие эти же цели политика или практика, например, ограничивающие доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, трудоустройству или правам, гарантированным в статье 25 и других положениях Пакта, также являются несовместимыми с пунктом 2

⁴⁰ E/CN.4/2004/63, пункт 42 (о Египте). См. также последний доклад Специального докладчика о сообщениях (A/HRC/7/10/Add.1), пункты 79–85.

⁴¹ A/55/280/Add.1 (о Турции), пункт 22.

⁴² Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (2nd ed.), Kehl am Rhein, N. P. Engel Verlag, 2005, art. 18, para. 15.

⁴³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/48/40)*, том I, приложение VI.

⁴⁴ E/CN.4/2006/5, пункты 36–60.

статьи 18. Такая же защита гарантирована тем, кто придерживается любых нерелигиозных убеждений»⁴⁵.

49. Введение государством правила об обязательном объявлении гражданами своего вероисповедания в официальных документах может также являться ограничением их права раскрывать свое вероисповедание или убеждения. Если в бланках, предусмотренных порядком оформления таких официальных документов, выбор религий ограничен, те заявители, вероисповедание которых не включено в список, могут оказаться не в состоянии раскрыть свое вероисповедание посредством открытого заявления. Кроме того, существует право не раскрывать свое вероисповедание, которое тоже будет ограничено требованием об указании вероисповедания в официальном документе.

50. В противоположность праву иметь или принимать религию (*forum internum*) свобода проявлять свое вероисповедание или убеждения (*forum externum*) может подвергаться ограничениям, например, в соответствии со статьей 29 (2) Всеобщей декларации прав человека, статьей 18 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 1 (3) Декларации 1981 года, статьей 9 (2) Европейской конвенции о правах человека и статьей 12 (3) Американской конвенции о правах человека. Вместе с тем в этих положениях допускаются только такие ограничения, которые установлены или определены законом и необходимы в демократическом обществе для защиты, общественной безопасности, порядка здоровья, морали или основных прав и свобод других.

51. Право на свободу религии или убеждений также входит в понятие личной индивидуальности, являющейся неотъемлемой частью права на личную жизнь, провозглашенного в статье 17 Международного пакта о гражданских и политических правах⁴⁶. Согласно статье 17 (1) Пакта, никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательством на его честь и репутацию. В своем замечании общего порядка № 16 (1988) Комитет по правам человека отметил, что

«выражение «произвольное вмешательство» может также распространяться на допускаемое законом вмешательство. Введение понятия произвольности призвано обеспечить, чтобы даже вмешательство, допускаемое законом, соответствовало положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае являлось обоснованным в конкретных обстоятельствах... Поскольку все люди живут в обществе, защита личной жизни не может быть абсолютной. Вместе с тем компетентные государственные органы должны иметь возможность запрашивать только ту информацию, касающуюся личной жизни индивида, получение которой необходимо в интересах общества, как они понимаются в Пакте»⁴⁷.

⁴⁵ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 40 (A/48/40), том I, приложение VI, пункт 5.*

⁴⁶ Nowak, *op.cit.*, art. 17, para. 18.

⁴⁷ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок третья сессия, Дополнение № 40 (A/43/40), приложение VI, пункты 4 и 7.*

52. Что касается указания вероисповедания в удостоверениях личности, то Комитет по правам ребенка в своих заключительных замечаниях в свете статьи 7 Конвенции (право на имя и гражданство) рекомендовал соответствующему государству-участнику «отменить различные категории граждан, а также исключить из национального удостоверения личности графы, указывающие вероисповедание и этническое происхождение граждан, включая детей»⁴⁸.

53. Аспект неприкосновенности личной жизни также приобретает актуальность в ситуациях, когда государство просит налогоплательщиков указать свое вероисповедание в налоговых декларациях для начисления налога в пользу некоторых крупных церквей. В определенных обстоятельствах подобная практика может быть расценена как дискриминация в форме предоставления преимуществ определенным религиям⁴⁹. Государству следует принять надлежащие меры к тому, чтобы информация, предоставляемая в налоговых декларациях, использовалась исключительно для целей, связанных со сбором налогов.

54. Далее, статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантирует право на свободное передвижение, которое включает право покидать любую страну, включая свою собственную. Это право также включает право на получение проездных документов как позитивную обязанность государств обеспечивать реальную гарантию права покинуть страну⁵⁰. Комитет по правам человека подчеркнул, что, если государство отказывается в выдаче паспорта, это ограничение права покинуть страну требует специального обоснования в соответствии со статьей 12 (3) Пакта⁵¹. Ограничения свободы передвижения требуют юридических оснований, они должны быть совместимы с другими правами, предусмотренными Пактом, и должны быть обусловлены необходимостью и соразмерными постановленным целям. Запрещение тому или иному лицу покинуть страну на основании его или ее религиозных убеждений несовместимо со свободой религии или убеждений и принципом недискриминации и в силу этого является нарушением статьи 12 (3) Пакта⁵². Комитет по правам человека выразил обеспокоенность в связи с существующими в некоторых государствах барьерами, которые затрудняют выезд из страны, в частности, в контексте оформления паспортов, и настоятельно призвал государства обеспечить, чтобы любые вводимые ограничения полностью соответствовали положениям пункта 3 статьи 12 Пакта⁵³.

3. Ограничение некоторых прав членов определенных религиозных групп

55. Ограничение прав, связанных с гражданством, в отношении лиц, принадлежащих к определенным религиозным группам, противоречит принципу не-

⁴⁸ Committee on the Rights of the Child, concluding observations: Myanmar (CRC/15/Add.237), para. 35.

⁴⁹ См. E/CN.4/1998/6/Add.2 (О Германии), пункты 11 и 18, в которых Специальный докладчик также объясняет, что в случае Германии эти преимущества связаны не с религиозным характером церкви, а с признанием ее общественной полезности и рассматриваются как компенсация за имущество, конфискованное без возмещения.

⁵⁰ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27 (1999 год), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40 (A/55/40)*, том I, приложение VI, раздел A, пункт 9; Nowak, *op. cit.*, art. 12, para. 19.

⁵¹ *Samuel Lichtensztejn v. Uruguay*, views of 31 March 1983 (CCPR/C/18/D/77/1980).

⁵² Замечание общего порядка № 27 (1999), пункт 18.

⁵³ Там же, пункт 17.

дискриминации, закрепленному в международных и региональных нормативных актах по правам человека (см. пункты 39–44 выше).

56. Что касается непредоставления женщинам некоторых прав, связанных с гражданством, на основе их вероисповедания, то статья 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин запрещает любую дискриминацию по признаку пола, ограничивающую права человека женщин. Кроме того, закрепленное в статье 16 Международного пакта о гражданских и политических правах право каждого человека, где бы он ни находился, на признание его правосубъектности подразумевает, что способность женщин владеть имуществом, заключать контракты или осуществлять другие гражданские права не может быть ограничена на основе семейного положения или по каким-либо другим дискриминационным основаниям⁵⁴.

57. Предыдущий обладатель мандата Абдельфаттах Амор также предостерег против появления многоаспектной дискриминации в случаях, когда государство принимает религию большинства или религию доминирующего в этническом отношении меньшинства. Кроме того, он отметил, что само по себе существование государственной религии может не противоречить правам человека, однако это не должно использоваться в ущерб правам меньшинств и правам, связанным с гражданством, что предполагает отсутствие дискриминации между гражданами на основании, в частности, вероисповедания или убеждений⁵⁵. Действительно, в той мере, в которой все в конечном счете зависит от доброй воли государства, от личных качеств деятелей, сменяющих друг друга на руководящих постах, а также от других непредсказуемых или субъективных факторов, отсутствует какая-либо весомая юридическая гарантия того, что данное государство всегда будет уважать права этнорелигиозных меньшинств» (A/CONF.189/PC.1/7, приложение, пункт 119).

58. В связи с вопросом об ограничениях на занятие государственных должностей Комитет по правам человека в пункте 9 своего замечания общего порядка № 22 (1993 год) отметил, что «ограничение круга лиц, имеющих доступ к государственной службе, приверженцами доминирующей религии или предоставление им экономических привилегий, или установление специальных ограничений на исповедание других убеждений противоречат положениям, запрещающим дискриминацию на основании религии или убеждений, и гарантии равной защиты, предусмотренной в статье 26». Кроме того, в связи с делом Вальдман против Канады Комитет по правам человека отметил, что факт закрепления различия в конституции того или иного государства не означает, что это различие обоснованно и объективно⁵⁶.

59. В связи с обязательством приносить присягу с объявлением приверженности определенному вероисповеданию при занятии государственной должности можно сослаться на вышеупомянутые положения, касающиеся позитивной и негативной свободы религии или убеждений, запрещения принуждения госу-

⁵⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 28 (2000 год), *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 40 (A/55/40)*, том I, приложение VI, раздел B, пункт 19.

⁵⁵ A/51/542/Add.1 (о Греции), пункт 132; см. также E/CN.4/1996/95/Add.2 (об Исламской Республике Иран), пункт 88; A/51/542/Add.2 (о Судане), пункт 134.

⁵⁶ Human Rights Committee, *Waldman v. Canada*, views of 3 November 1999 (CCPR/c/67/D/694/1996), пункт 10.4.

дарством в отношении свободы религии или убеждений и допустимых ограничений на осуществление свободы религии или убеждений.

С. Международные и региональные прецеденты

60. Как представляется, на международном и региональном уровне вынесено всего несколько соответствующих решений, касающихся вышеупомянутых вопросов гражданства и дискриминации на основе вероисповедания в административных процедурах.

1. Комитет по правам человека

61. В деле *Кориел и др. против Нидерландов* Комитет по правам человека отметил, что это дело может подпадать под действие статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, если государство не разрешает изменить фамилию лица, утверждающего, что это необходимо по соображениям его или ее религии. Потерпевшие в этом деле, г-н Кориел и г-н Орик, пожелали изменить свои фамилии на индийские имена после принятия индуизма. Однако Комитет счел их жалобу неприемлемой по статье 18 Пакта, поскольку «правила присвоения и изменения фамилий явно относятся к сфере порядка управления, и поэтому здесь в соответствии с пунктом 3 статьи 18 допускаются определенные ограничения»⁵⁷. Что касается неприкосновенности частной жизни, то, по мнению большинства членов Комитета, в обстоятельствах рассматриваемого случая отказ удовлетворить просьбу авторов был произвольным по смыслу положений пункта 1 статьи 17 Пакта, поскольку основания для ограничения прав авторов были необоснованными⁵⁸.

2. Европейская комиссия/Суд по правам человека

62. Г-н Орик и г-н Кориел подали также жалобу в Европейскую комиссию по правам человека. Комиссия объявила жалобу на нарушение статей 9 и 14 Европейской конвенции по правам человека неприемлемой в связи с ее явной необоснованностью, поскольку авторы сообщения не доказали того, что отказ в просьбе изменить их фамилии будет препятствием для их религиозных занятий⁵⁹.

63. Европейский суд по правам человека также рассматривал формулировки присяг избранных членов национальных законодательных органов. В деле *Бускарини и др. против Сан-Марино* Суд счел, что свобода мысли, совести и религии «предполагает, в частности, свободу придерживаться или не придерживаться религиозных убеждений и исповедовать или не исповедовать ту или иную религию»⁶⁰. Потерпевшие в этом деле были избраны в состав Большого

⁵⁷ Комитет по правам человека, *Кориел и др. против Нидерландов*, соображения, принятые 31 октября 1994 года (CCPR/C/48/D/453/1991), пункт 6.1; Комитет счел также, что правительство Нидерландов «не может нести ответственности за ограничения, налагаемые религиозными руководителями другой страны», т.е. требования, установленные индуистскими лидерами из Индии.

⁵⁸ Там же, пункт 10.5. См. также несогласные особые мнения Нисукэ Андо и Курта Херндла.

⁵⁹ European Commission on Human Rights, inadmissibility decision of 2 July 1992, application № 18050/91; см. также информацию в CCPR/C/48/D/453/1991, пункт 2.4.

⁶⁰ European Court of Human Rights, judgement of 18 February 1999, application No. 24645/94,

Генерального совета Республики Сан-Марино, члены которого перед вступлением в должность обязаны приносить присягу «на Евангелии». Суд указал, что требование приносить присягу на верность определенной религии под страхом утраты места в парламенте противоречит принципу свободы мысли, совести и религии, если оно не установлено законом, не обусловлено интересами достижения одной или более законных целей, изложенных в пункте 2 статьи 9 Европейской конвенции о правах человека, и не является необходимым в демократическом обществе. Согласно заключению Суда, «требование, чтобы податели заявления приносили присягу на Евангелии, равносильно требованию, чтобы два избранных представителя народа присягали на верность определенной религии, что несовместимо со статьей 9 Конвенции. Как справедливо отметила Комиссия в своем докладе, было бы нелогичным осуществлять мандат, предусматривающий представление в парламенте мнений разных членов общества, после объявления приверженности определенной системе убеждений»⁶¹.

64. Решением по делу *Макгинесс против Соединенного Королевства* Европейский суд по правам человека дополнил свои прецеденты в этой области. Мартин Макгинесс, избранный член парламента Шинн Фейна в Северной Ирландии, прежде чем занять свое место в парламенте, был обязан принести присягу на верность британской монархии⁶². Он заявил, что принесение установленной присяги противоречило бы его религиозным убеждениям по смыслу статьи 9 Европейской конвенции о правах человека, поскольку он принадлежит к Римско-католической церкви, и что по законодательству Соединенного Королевства последователи Римско-католической церкви не могут вступить на престол. Суд сослался на свое решение по делу *Бускарини и др.*; однако в данном случае он счел, что, поскольку от заявителя не требовалось присягать на верность или подтверждать верность определенной религии под страхом утраты места в парламенте или в качестве условия занятия этого места, жалоба заявителя на нарушение статьи 9 Европейской конвенции была явно необоснованной⁶³.

65. В деле *Бускарини и др. против Сан-Марино* Европейский суд по правам человека сослался на другой судебный прецедент — в деле *Коккинакис против Греции*, — в котором Суд заявил, что «закрепленная в статье 9 свобода мысли, совести и религии является одной из основ «демократического общества» по смыслу Конвенции. В своем религиозном измерении она является одним из важнейших элементов, определяющих принадлежность верующих и их представление о жизни, однако она также составляет большую ценность для атеистов, агностиков, сомневающихся и равнодушных. Она является необходимым условием плюрализма, неотделимого от демократического общества, во имя торжества которого на протяжении веков было отдано много сил»⁶⁴.

para. 34.

⁶¹ Ibid., para. 39.

⁶² «Я [имя и фамилия] клянусь верой и правдой служить Ее Величеству королеве Елизавете II, ее наследникам и преемникам, как того требует закон. Да поможет мне Бог».

⁶³ European Court of Human Rights, judgement of 8 June 1999, application No. 39511/98, para. 2.

⁶⁴ European Court of Human Rights, judgement of 25 May 1993, application No. 14307/88, para. 31.

3. Межамериканский суд по правам человека

66. Межамериканский суд по правам человека сделал лишь ряд коротких замечаний о свободе религии в деле *Дилсия Йен и Виолета Босико против Доминиканской Республики*⁶⁵. Межамериканский суд по правам человека счел, что, отказав выдать свидетельства о рождении и лишив заявителей, родившихся в гаитянских семьях в Доминиканской Республике, возможности осуществления прав граждан на основании происхождения их предков, государство нарушило их права на гражданство, равную защиту, имя и нарушение правосубъектности, а также право на гуманное обращение. В связи с утверждением о том, что Доминиканская Республика нарушила также право заявителей на свободу совести и религии, закрепленное в статье 12 Американской конвенции, Суд счел, что представленные в рассматриваемом деле факты его не подтверждают, и поэтому не вынес решения по данному аспекту.

IV. Выводы и рекомендации

67. Как показывает представленный выше анализ практики и внутреннего законодательства государств в контексте вопросов гражданства и административных процедур (см. пункты 25–66 выше), в некоторых случаях правительства вводят ограничения, которые отрицательно сказываются на осуществлении права на свободу религии или убеждений затрагиваемых этими ограничениями лиц. Хотя у государства могут быть законные основания для ограничения некоторых проявлений свободы религии или убеждений, устанавливая ограничения, государство обязано обеспечить соблюдение определенных условий. Любое ограничение должно быть основано на соображениях общественной безопасности, порядка, здоровья населения, защиты нравственности или основных прав и свобод других людей, оно должно отвечать насущной потребности государства или общества преследовать законную цель и быть соразмерным этой цели⁶⁶.

68. По существу, речь идет о том, что в каждом конкретном случае необходимо добиваться баланса между свободой религии или убеждений и законными интересами государства. Помимо права на свободу религии или убеждений могут быть затронуты также права индивидуума на неприкосновенность частной жизни и свободу передвижения, его или ее право на гражданство, а также принцип недискриминации. С учетом этого индивидуального подхода и необходимости добиваться баланса Специальный докладчик хотела бы остановиться на некоторых аспектах, которые могут помочь установить, нарушают ли некоторые ограничения свободы религии или убеждений нормы в области прав человека.

69. Государство не может устанавливать или толковать те или иные ограничения таким образом, чтобы поставить под угрозу сущность соответствующего права. Следовательно, принуждение человека, желающего за-

⁶⁵ Inter-American Court of Human Rights, judgement of 8 September 2005, series C No. 130, paras. 202–207.

⁶⁶ См., например, пункт 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение), пункт 10.

нять государственную должность, к принесению присяги с заявлением о верности определенной религии может быть равносильно принуждению со стороны государства и будет нарушением права личности на свободу религии или убеждений. Нарушением пункта 2 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах также являются политика или практика в вопросах гражданства, которая ограничивает возможности получения образования, медицинской помощи, работы, гуманитарной помощи или социальных льгот с целью склонить верующих или неверующих к исповеданию религии, отказу от их религиозных убеждений или изменению их.

70. Меры, представляющие собой дискриминацию на основе религии или убеждений или влекущие за собой де-факто дискриминацию по этому признаку, нарушают нормы в области прав человека. Таким образом, предоставление гражданства исключительно людям определенного вероисповедания или отказ в выдаче официальных документов на основании вероисповедания заявителя противоречит принципу недискриминации. Кроме того, дискриминационной является практика, когда государство ограничивает круг людей, имеющих право занимать государственные должности, лицами определенного вероисповедания или обязывает кандидатов придерживаться какого-либо направления в господствующей религии этого государства. Вместе с тем интересы соблюдения принципа равенства могут потребовать от государства позитивных мер для уменьшения или ликвидации условий, вызывающих дискриминацию или способствующих ее укоренению. Так, закрепление определенной доли мест в законодательных органах за представителями религиозных меньшинств может быть примером правомерной дифференциации, если подобные действия обусловлены необходимостью исправления фактической дискриминации.

71. Меры, ограничивающие свободу религии или убеждений, должны преследовать законную цель и должны быть соразмерны этой цели. Кроме того, любая оценка необходимости того или иного ограничения должна основываться на объективных факторах.

72. Если государство выясняет вероисповедание своих граждан, например, в рамках национальной переписи, которая позволила бы государству изучить вопросы, связанные со свободой религии или убеждений, его цель законна. Однако обязанность доказать правомерность того или иного ограничения прав человека, например свободы и религии или убеждений или права на неприкосновенность частной жизни, лежит на государстве.

73. Законы, предусматривающие ограничения на пользование правами человека, не должны быть произвольными или необоснованными. Если государство желает, чтобы в официальных документах было указано вероисповедание, то должны быть предусмотрены различные категории, включая возможность произвольного выбора. Выбор из небольшого числа официально признанных религий никогда не бывает достаточным; кроме того, человек должен иметь возможность указать «другое вероисповедание» или «неверующий» и возможность не раскрывать своего отношения к религии вообще. Указание вероисповедания вообще должно быть добровольным.

74. Толкование любых ограничений должно происходить с учетом характера и контекста, в котором существует каждое из ограничиваемых прав. С учетом характера позитивной и негативной свободы религии и убеждений лица, желающие получить официальные документы, не должны принуждаться к конкретным заявлениям относительно их подлинных религиозных убеждений.

75. Правительства могут утверждать, что им необходимо знать вероисповедание их граждан, для того чтобы решать, например, в соответствии с каким (религиозным) персональным правом регистрировать брак. Однако при ограничении свободы религии или убеждений государство не должно применять меры, приводящие к большему ограничению прав, чем это необходимо для достижения цели, с которой вводится ограничение. С точки зрения индивидуума, государство могло бы прибегнуть к менее ограничительным средствам, например, предоставив возможность зарегистрировать брак в соответствии с альтернативной гражданской процедурой.

76. Поскольку, согласно пункту 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, любые ограничения свободы передвижения должны быть совместимы с другими правами, признаваемыми в Пакте, представляется целесообразным исключить из бланков заявлений на выдачу паспорта или визы вопросы, касающиеся вероисповедания заявителя.

77. Указание в официальном документе вероисповедания владельца несет в себе серьезную опасность злоупотреблений или последующей дискриминации по признаку религии или убеждений, которую необходимо соотносить с возможными основаниями для раскрытия вероисповедания владельца документа.

78. Законом должны быть предусмотрены возможность обжалования и эффективные средства правовой защиты от неправомерного введения или применения каждого из ограничений. Во всех процедурах, связанных с гражданством и административными формальностями, должны быть гарантированы общая справедливость и право обжалования решений.
