



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/75
24 February 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Шестидесятая сессия
Пункт 14 b) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА: МЕНЬШИНСТВА

**Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим,
религиозным и языковым меньшинствам**

Доклад Верховного комиссара*

* Настоящий доклад представляется после истечения предельного срока, установленного Секцией управления документацией, в связи с проведением дополнительных консультаций.

Резюме

Управление Верховного комиссара по правам человека представляет настоящий доклад в ответ на резолюцию 2003/50 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия просила Верховного комиссара изучить существующие механизмы поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в целях укрепления сотрудничества и эффективности этих механизмов и выявления возможных пробелов.

Прения в Комиссии, Подкомиссии по поощрению и защите прав человека и в ее Рабочей группе по меньшинствам, а также мнения, сформулированные правительствами и неправительственными организациями, проливают свет на возможности и пробелы, характеризующие существующие механизмы защиты меньшинств. В докладе уделяется особое внимание деятельности Рабочей группы по меньшинствам, правозащитных договорных органов и специальных процедур, учрежденных в системе Комиссии по правам человека, а также мандату Верховного комиссара по правам человека.

В докладе также рассматриваются выдвинутые в Рабочей группе предложения, направленные на укрепление или создание механизмов для лучшей защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти предложения включают следующее: учреждение должности специального докладчика или специального представителя Генерального секретаря, создание фонда добровольных взносов и провозглашение международного года.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 2	4
I. ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ В ПРАВООЗАЩИТНЫХ НОРМАХ	3 - 8	4
II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ	9 -24	6
III. СТРУКТУРНЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЕЛЫ	25 - 27	14
IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УКРЕПЛЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К МЕНЬШИНСТВАМ	28 - 34	16
V. ВЫВОДЫ	35 - 36	19

Введение

1. В своей резолюции 2003/50 Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара представить на ее шестидесятой сессии доклад, в котором изучались бы существующие механизмы в целях укрепления их сотрудничества и повышения эффективности, а также выявлялись возможные пробелы в защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В настоящем докладе рассматриваются действующие нормы и механизмы поощрения и защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам, делается попытка выявить структурные и функциональные пробелы и рассматривается вопрос о том, как предложения законодательных или консультативных органов могут способствовать укреплению поощрения и защиты.

2. В пункте 19 этой же резолюции Комиссия также просила Генерального секретаря представить доклад о последних изменениях, имеющих отношение к поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В этой связи внимание Комиссии обращается на доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи (A/58/255), в котором содержится соответствующая информация.

I. ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ В ПРАВООЗАЩИТНЫХ НОРМАХ

3. В мире насчитывается до 1 млрд. человек, или от 15%-20% населения планеты, принадлежащих к меньшинствам. В толковании международного права широкое признание получила тенденция следовать принципу самоопределения, согласно которому решающее значение для отождествления того или иного лица с тем или иным меньшинством и тем самым для самого существования этого меньшинства имеет стремление этого лица причислять себя к такому меньшинству. В своем Замечании общего порядка № 23 Комитет по правам человека подчеркнул тот факт, что "некоторые государства-участники, заявляющие, что они не допускают дискриминации по принципу этнической принадлежности, языка или религии, ошибочно утверждают на основании этого, что на их территории нет меньшинств". Комитет также отметил, что существование меньшинства "не зависит от решения" государства, а "должно устанавливаться на основе объективных критериев"¹. Недискриминация и равное пользование правами в той или иной стране не исключают существования в ней меньшинств.

4. Действующее международное право прав человека обеспечивает рамки для поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Оба международных

пакта содержат положения, которые имеют для меньшинств особенно важное значение. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) устанавливает, что "в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком"². В этом контексте необходимо упомянуть и некоторые другие положения Пактов, хотя они и не касаются непосредственно меньшинств: статья 18 МПГПП закрепляет право на свободу мысли, совести и религии³; статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), касающаяся права на образование, устанавливает, что образование должно способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами; статья 15 того же Пакта предусматривает право на участие в культурной жизни. В этой связи следует также сослаться на Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Ни в этом договоре, ни в общих рекомендациях, принятых Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), не содержится прямых ссылок на понятие меньшинств. Однако в общих рекомендациях и заключительных замечаниях КЛРД, сформулированных для государств-участников, четко указывается, что Комитет считает, что положение меньшинств имеет большое значение для его работы, и, более того, указывается, что, по мнению Комитета, Конвенция предусматривает их защиту. В отношении религиозных меньшинств следует отметить, что, хотя в Конвенции нет положений, касающихся недискриминации по признаку вероисповедания, КЛРД признает тесную взаимосвязь между расовой и религиозной дискриминацией. Наконец, в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция о геноциде) 1948 года геноцид определяется как действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу, и как деяния, влекущие за собой наказание в уголовном порядке.

5. Такие существенно важные для защиты меньшинств понятия, как недискриминация, равенство перед законом и участие, положены в основу всех договоров в области прав человека. Однако запрещению подлежат не все виды дифференцированного обращения. Допускаются и, при определенных условиях, оказываются необходимыми меры по исправлению структурных несоответствий. Вместе с тем существуют ограничения в отношении приемлемости таких мер, в частности предусматривающие, что следует прекращать их применение после достижения намеченных целей. Это четко излагается в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 2) и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

6. 18 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/135 приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в тексте ниже – Декларация о меньшинствах). Это – наиболее всеобъемлющий международно-правовой акт в этой области, предусматривающий защиту не только самобытности меньшинств, но и ряда прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Одним из полезных инструментов, помогающих в применении Декларации, является комментарий к Декларации, подготовленный Председателем-докладчиком Рабочей группы по меньшинствам на основе опыта ее работы (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2).

7. В процессе осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, необходимо не только понимать и устранять неравенство, но и уважать различия и поощрять многообразие. Так, государства обязаны поддерживать и развивать культуру, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность "осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам" (пункт 2 статьи 4 Декларации). Реализация специальных мер по защите существования и самобытности меньшинств и создание благоприятных условий для их защиты должны способствовать интеграции меньшинств. Для обеспечения того, чтобы интеграция не приводила к принудительной ассимиляции в доминирующей среде, существенно важно уважать их самобытность.

8. Региональные договоры также имеют прямое отношение к поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Они были разработаны в Африканском, Американском и Европейском регионах. Одним из примеров всеобъемлющей нормы в этой области является принятая под эгидой Совета Европы Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ

9. Хотя понятие "меньшинство" не нашло своего отражения во Всеобщей декларации прав человека, Комиссия по правам человека на своей первой сессии учредила Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Резолюция 217 (III) от 10 декабря 1948 года, в разделе А которой Генеральная Ассамблея поместила Всеобщую декларацию, содержит раздел С, озаглавленный "Судьба меньшинств", где Ассамблея, считая, что Организация Объединенных Наций не может оставаться равнодушной к судьбе меньшинств и что принятие единообразного решения этого сложного и требующего осторожного к себе отношения вопроса является затруднительным, предложила Экономическому и Социальному Совету просить Комиссию и Подкомиссию подвергнуть эту проблему всестороннему изучению. Рабочая

группа по меньшинствам Подкомиссии была учреждена в соответствии с резолюцией 1995/31 Совета, принятой в 1995 году. В 2000 году в рамках реформирования Комиссии по правам человека было изменено название Подкомиссии, и упоминание меньшинств исчезло. Однако проблема меньшинств осталась в повестке дня обоих органов.

10. Помимо Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека, которые обсуждают на своих сессиях проблему меньшинств с политической точки зрения и принимают соответствующие резолюции, существенно важную роль в поощрении и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, играют следующие процедуры, органы и учреждения: а) Подкомиссия по поощрению и защите прав человека и ее Рабочая группа по меньшинствам; б) договорные наблюдательные органы; в) специальные процедуры Комиссии по правам человека; г) Верховный комиссар по правам человека; и д) процедуры, учрежденные в соответствии с резолюциями 1235 (XLII) и 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета. Ниже следует краткий обзор работы этих органов и процедур по вопросам меньшинств, который следует толковать в контексте предложений Генерального секретаря по реформированию правозащитных механизмов в целях повышения их эффективности⁴.

Рабочая группа по меньшинствам

11. Рабочая группа по меньшинствам уполномочена а) рассматривать процесс поощрения и осуществления Декларации о меньшинствах; б) изучать возможные решения проблем, связанных с меньшинствами; и в) рекомендовать дальнейшие меры по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Рабочая группа является единственным международным форумом, который занимается исключительно лицами, принадлежащими к меньшинствам. Этот форум открыт для участия представителей всех меньшинств. С годами участников становилось все больше, и в работе последней сессии Рабочей группы приняли участие представители 50 меньшинств и неправительственных организаций. Кроме того, в работе ежегодных сессий Рабочей группы, продолжительность которых составляет одну неделю, участвуют представители многих государств. На одной или нескольких ее сессиях были представлены свыше 100 государств.

12. Рабочая группа а) пропагандирует осуществление Декларации о меньшинствах в своих документах, в том числе посредством освещения наилучшей практики, и распространяет аналогичные документы, подготовленные представителями меньшинств и академическими кругами; б) поощряет диалог между государствами и представителями меньшинств; в) выполняет роль "мозгового центра", содействующего пониманию

проблем, связанных с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам;

d) консультирует группы меньшинств по вопросам оптимальных путей обеспечения своих прав. Помимо вышеупомянутого комментария к Декларации о меньшинствах, Рабочая группа разработала тематические вопросы, в отношении которых существует всеобщий интерес или озабоченность, в частности вопросы, связанные с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и устойчивым развитием человеческого потенциала. Рабочая группа рассматривает также вопросы межкультурного и многокультурного образования и меры, облегчающие участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в общественной жизни. За последние девять лет эксперты подготовили для Рабочей группы более 50 документов или докладов. Начиная с 2000 года Рабочая группа в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека организует также ряд субрегиональных рабочих совещаний по вопросам меньшинств. Широко признается, что эти рабочие совещания полезны в следующих отношениях: благодаря им Организация Объединенных Наций имеет возможность получать информацию непосредственно от представителей меньшинств и других экспертов из разных частей мира; они способствуют поощрению диалога между меньшинствами и большинством населения, равно как и между самими меньшинствами, более глубокому пониманию субрегиональных подходов к вопросам меньшинств посредством обмена опытом в деле защиты и поощрения прав меньшинств, и созданию условий для укрепления сетей, созданных с участием различных меньшинств, и поддержке их усилий, в том числе путем повышения их осведомленности относительно правозащитной деятельности Организации Объединенных Наций. В 2001 году УВКПЧ при поддержке Рабочей группы приступило к осуществлению на экспериментальной основе ряда мероприятий по укреплению правозащитного потенциала представителей меньшинств. Эти мероприятия включали сотрудничество в рамках Совместной программы подготовки УВКПЧ и Международной группы в защиту прав меньшинств и публикацию *Руководства по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств*, в котором содержится основная информация в помощь лицам, принадлежащим к меньшинствам, о том, как лучше воспользоваться универсальными и региональными правозащитными процедурами для поощрения и защиты их прав. *Руководство* издано на всех официальных языках Организации Объединенных Наций и в настоящее время переводится на другие языки, включая турецкий, венгерский и сербский языки.

13. Важными партнерами Рабочей группы являются национальные правозащитные учреждения. Они обладают значительным потенциалом в области предупреждения конфликтов, связанных с меньшинствами, и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. На заседаниях Рабочей группы представители национальных учреждений освещали свою роль в уведомлении правительств о появлении признаков конфликта, а также сообщали о своей готовности распространять информацию о традиционных

механизмах урегулирования конфликта и обучать методике такого урегулирования. Там, где национальные правозащитные учреждения уполномочены получать и рассматривать жалобы, лицам, принадлежащим к меньшинствам, предлагается в дополнение к предъявлению исков в судах использовать эти механизмы в качестве средства правовой защиты. Готовится к опубликованию брошюра о роли этих учреждений, которая будет включена в *Руководство по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств*.

14. Кроме того, Рабочая группа рассматривает возможные пути совершенствования выполнения своего мандата. Было предложено разработать субрегиональные руководящие принципы или кодексы поведения в интересах осуществления Декларации о меньшинствах. Признавая необходимость продолжать уделять внимание тематическим вопросам, члены Рабочей группы обсудили возможность сделать больший упор на защиту конкретных меньшинств, включая формулирование рекомендаций для конкретных стран. Кроме того, Рабочая группа обсудила методы более тесного сотрудничества с другими органами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить более полный учет вопросов меньшинств в программах и деятельности этих учреждений в соответствии со статьями 9 Декларации о меньшинствах⁵. Рабочей группе еще предстоит всесторонне рассмотреть эти предложения. Недавно Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам разработали план действий по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций, в частности страновых групп Организации Объединенных Наций, в области оказания государствам-членам, по их просьбе, помощи в развитии национальных систем поощрения и защиты прав человека.

Договорные органы

15. Договорные наблюдательные органы являются важным компонентом механизмов поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В процессе рассмотрения соблюдения государствами-участниками своих обязательств по тому или иному договору договорные органы могут получать информацию, касающуюся меньшинств, и формулировать конкретные рекомендации относительно мер по их защите. Комитеты разъясняют вопросы толкования договоров в своих замечаниях общего порядка и разрабатывают правозащитную практику в процессе рассмотрения жалоб. Например, КЛРД принял ряд общих рекомендаций в отношении конкретных групп, подвергающихся расовой или этнической дискриминации, включая коренные народы и общины рома, а также в связи с дискриминацией по признаку происхождения. Среди органов, наблюдающих за осуществлением договоров, четыре органа могут рассматривать сообщения. Однако индивидуальные жалобы лиц, принадлежащих к меньшинствам, или

жалобы, касающиеся таких лиц, представляются в соответствии с факультативными процедурами обжалования все еще довольно редко. Наконец, комитеты могут организовывать обсуждение важнейших правозащитных проблем посредством проведения общих прений. Например, КЛРД проводил общие прения, касающиеся положения рома, и в связи с дискриминацией по признаку происхождения.

16. Некоторые договорные органы внедрили в свою практику такие процедуры действий, которые также приобрели важное значение в деле защиты меньшинств. КЛРД неоднократно предлагал свои добрые услуги и предпринимал миссии для предоставления помощи или оценки положения в той или иной стране и поощрения диалога в целях мирного урегулирования правозащитных проблем. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также осуществляет поездки в страны.

Специальные процедуры и механизмы

17. Специальные процедуры, учрежденные Комиссией по правам человека, являются еще одним важным компонентом механизмов, занимающихся защитой меньшинств. Специальные докладчики и представители в ходе своих миссий в страны непосредственно и часто контактируют с правительствами и гражданским обществом и могут рассматривать сообщения, касающиеся предположительных нарушений прав человека, подпадающих под действие их мандатов. Их доклады и аналитические материалы являются для системы Организации Объединенных Наций и других субъектов важным источником информации о положении в области прав человека. Комиссия по правам человека в своих резолюциях предлагает ответственным за специальные процедуры и другие мандаты в рамках их соответствующего круга ведения уделять внимание положению и правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (см., среди прочего, резолюцию 2003/50 Комиссии, пункт 11). Обладатели мандатов как по тематическим, так и по страновым специальным процедурам указывают на необходимость укрепления защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в частности, в процессе рассмотрения жалоб, выявления коренных причин нарушений и действий по предупреждению нарушений прав человека и конфликтов.

18. Следующая информация поможет проиллюстрировать нынешнее участие специальных процедур в защите меньшинств. Связанные с меньшинствами вопросы затрагиваются менее чем в 15% сообщений, рассматриваемых в рамках специальных процедур, ряд из которых предусматривают представление докладов, касающихся положения меньшинств. К примеру, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях высказала мнение о том, что большинство вооруженных конфликтов и внутренних

столкновений и беспорядков возникают в результате этнической или религиозной напряженности, которая сохраняется ввиду непринятия мер по ее ослаблению или ее подавления до тех пор, пока не происходит вспышка насилия (см., среди прочего, E/CN.4/2001/9, пункт 103). Она также отметила, что "государствам, в которых имеют место проявления межобщинного насилия и сохраняется межэтническая напряженность, следует делать все возможное для урегулирования таких конфликтов на раннем этапе. Правительствам следует также принимать меры, направленные на обеспечение примирения и мирного сосуществования всех слоев или групп населения, независимо от их этнического происхождения, религиозных, языковых и любых иных отличий. В случае необходимости международное сообщество должно быть готово оказать помощь этим странам в деле предупреждения или урегулирования таких конфликтов. Правительствам следует на постоянной основе осуществлять превентивные меры, уголовное преследование и наказание в связи с пропагандой или разжиганием ненависти и нетерпимости, которые могут породить межобщинное насилие" (E/CN.4/2000/3, пункт 107).

19. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений в своем анализе схем, выявленных в процессе рассмотрения полученных им сообщений, сделал вывод о том, что отмечается общий рост нетерпимости и дискриминации в отношении религиозных меньшинств и женщин в чрезвычайно опасных ситуациях, а также подъем религиозного экстремизма, который затрагивает все вероисповедания. Он отметил, что религиозные меньшинства страдают в первую очередь от угроз самому их существованию как особых общин, что они также подвергаются прямым или косвенным ограничениям в связи с проявлениями ими своей религиозной самобытности или своих убеждений и что нетерпимость к религиозным меньшинствам часто находят свое выражение в практике негосударственных субъектов, в основном религиозных общин и экстремистских политических и религиозных организаций. Специальный докладчик подчеркнул, что просвещение и межрелигиозный диалог являются жизненно важными основами стратегии в области предупреждения "нарушений, совершаемых в настоящее время в результате проявлений религиозного экстремизма; политики, законодательства и практики, представляющих собой посягательства на права религиозных меньшинств; и псевдорелигиозной дискриминации в отношении женщин" (E/CN.4/2003/66, пункт 141). Он предложил международному сообществу, государствам и всем заинтересованным сторонам рассмотреть пути и средства использования школ для совершенствования деятельности по предупреждению нетерпимости и дискриминации на основании религии или убеждений.

20. Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах (ВПЛ) в докладе, представленном в связи с десятой годовщиной учреждения его

мандата, отметил, что, согласно его выводу, "общей связующей нитью в большинстве ситуаций крупномасштабного перемещения является то, что их возникновению способствует кризис национальной самобытности и связанного с ней единства между правительством и его народом. Как правило, развал общества, сопряженный с этим кризисом, обусловлен структурными проблемами, включая вопиющее неравенство в распределении богатств и возможностях между различными группами населения и географическими районами, маргинализацию и дискриминацию по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола, неудачные попытки демократического управления, а также несоблюдение прав человека и принципа верховенства права" (см. E/CN.4/2003/86, пункт 79). Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, выявив некоторые из причин миграции, отметила, что "люди не могут оставаться в своих собственных странах главным образом из-за бедности и неспособности зарабатывать достаточно для того, чтобы обеспечить себя или свою семью, а также по причине гражданских конфликтов и отсутствия безопасности или преследований по признакам расы, этнического происхождения, вероисповедания, языка или политических убеждений" (E/CN.4/2000/82, пункт 14). Проблемы, связанные с меньшинствами, рассматриваются также обладателями мандатов по экономическим, социальным и культурным правам и мандатов, касающихся вопросов крайней нищеты и права на развитие. Лица, принадлежащие к меньшинствам, часто больше других страдают в случаях отсутствия соблюдения, защиты и осуществления прав на жилище, здоровье и образование. Кроме того, было установлено, что одной из коренных причин конфликтов является неравный доступ различных групп к социальным услугам и механизмам осуществления экономических, социальных и культурных прав. В своем последнем докладе Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Сомали привел информацию о положении меньшинств, содержащуюся в докладах Управления по координации гуманитарной деятельности, и отметил, что большинство ВПЛ являются выходцами из меньшинств (E/CN.4/2004/103, пункты 25 и 49).

21. Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости особо подчеркивает необходимость использовать в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью такие просветительские меры, как межкультурное образование. Он настоятельно рекомендует поощрять диалог между культурами, цивилизациями и религиями, три основные задачи которого состоят в "содействии как взаимному познанию культур, цивилизаций и религий, так и признанию их взаимодействия и взаимообогащения; поощрении культурного, религиозного и этнического плюрализма в смысле признания, защиты, уважения и развития многообразия; а также в создании условий, побуждающих последователей религий и духовных традиций к размышлениям на тему общности их

ценностей и к совместным действиям на благо мира, развития, прав человека, социальной справедливости и демократии" (E/CN.4/2003/23, пункт 57).

22. Деятельность Специального докладчика по вопросу о праве на образование также свидетельствует об учете проблем меньшинств в мандатах по специальным процедурам. В своих докладах она выражает озабоченность по поводу того, как излагаются в учебных пособиях вопросы расового, этнического, религиозного и языкового многообразия, а также по поводу отсутствия в них информации об истории коренных общин и общин меньшинств (см., например, E/CN.4/2000/6/Add.1, пункты 81 и 95).

Верховный комиссар по правам человека

23. Мандат Верховного комиссара по правам человека был учрежден в 1993 году резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи в целях поощрения всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека, включая право на развитие. Обязанности Верховного комиссара состоят в поощрении, защите и предупреждении. Они требуют от обладателя мандата вступать с диалог с правительствами; играть ведущую роль в координации правозащитной деятельности; и представлять рекомендации с целью совершенствования поощрения и защиты всех прав человека, и в том числе в отношении повышения действенности и эффективности правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Проблемы меньшинств занимают важное место в работе Верховного комиссара, в которой можно было бы уделять более пристальное внимание, среди прочего, мероприятиям в области поощрения и защиты, включая оказание правительствам содействия в урегулировании вопросов, связанных с многообразием, и в поощрении внутри- и межэтнических, а также внутри- и межрелигиозных диалогов, способствующих решению связанных с меньшинствами проблем, и предоставление правительствам технического сотрудничества и экспертного потенциала по затрагивающим меньшинства вопросам, включая предупреждение и урегулирование конфликтов, а также укрепление потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций в плане решения проблем меньшинств. Однако следует отметить, что, хотя мандат Верховного комиссара предусматривает конструктивное участие в деятельности по этим направлениям, соответствующие возможности Управления Верховного комиссара являются весьма скромными.

Процедуры, введенные в соответствии с резолюциями 1235 (XLII) и 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета

24. Комиссия по правам человека может рассматривать предполагаемые нарушения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в соответствии с резолюцией 1235 (XLII)

Совета (публичная процедура рассмотрения грубых нарушений прав человека и основных свобод) и резолюцией 1503 (XLVIII) Совета (конфиденциальная процедура рассмотрения грубых нарушений прав человека и основных свобод). В первом случае проблемы защиты меньшинств затрагиваются в контексте рассмотрения положения в конкретных странах. Конфиденциальный характер "процедуры 1503", при котором допускается только публикация названий соответствующих стран, не позволяет представлять данные, касающиеся ее применимости к вопросам меньшинств. Вместе с тем известно, что недостатком этой процедуры, хотя она и была пересмотрена в 2000 году с целью повышения ее эффективности, до сих пор считается ее исключительно конфиденциальный характер и неудобство ее применения в случаях, требующих незамедлительных действий.

III. СТРУКТУРНЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЕЛЫ

25. В одном из своих последних публичных заявлений Генеральный секретарь выступил со следующим настоятельным призывом: "Мы обязаны уделить особое внимание защите прав меньшинств, поскольку они чаще всего становятся мишенями для геноцида". Он указал на то, что в потенциале Организации Объединенных Наций по-прежнему существуют различные пробелы в области раннего предупреждения о случаях геноцида и других преступлениях, анализа и использования этой информации и принятия мер после получения таких тревожных сведений. Генеральный секретарь предложил рассмотреть вопрос об учреждении как процедуры рассмотрения докладов государств - участников Конвенции о геноциде, так и должности специального докладчика по вопросу о предупреждении геноцида, деятельность которого будет осуществляться при поддержке Верховного комиссара по правам человека и который будет уполномочен представлять доклады непосредственно Совету Безопасности⁶. 3 февраля 2004 года исполняющий обязанности Верховного комиссара по правам человека с учетом замечаний Генерального секретаря предложил различные виды деятельности по установлению стандартов, с тем чтобы охватить, среди прочего, пробелы в предупреждении этнических чисток, геноцида и грубых нарушений прав человека.

26. На пятьдесят девятой сессии Комиссии по правам человека делегации некоторых государств и ряда неправительственных организаций в своих замечаниях обратили внимание Комиссии на недостатки в инфраструктуре Организации Объединенных Наций, призванной оказывать поддержку поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Ряд других представителей правительств отметили важность деятельности Рабочей группы по меньшинствам и действий, предпринимаемых на национальном уровне в целях совершенствования поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Среди замечаний, в которых подчеркивалась необходимость применения новых решений, были и такие, в которых был сделан особый

упор на создании международного механизма защиты, предусматривающего рассмотрение вопросов меньшинств, в рамках которого можно было бы осуществлять миссии по установлению фактов и получать и рассматривать жалобы в связи с нарушениями прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Такой специальный механизм обжалования потенциально позволял бы вмешиваться в тех или иных случаях посредством направления призывов к незамедлительным действиям, писем, содержащих утверждения, и миссий по установлению фактов, способствовал бы более глубокому пониманию коренных причин проблем меньшинств и изысканию на его основе более эффективных способов их решения. Другие предложения касались создания международного механизма, призванного содействовать эффективному реагированию на международном уровне на требования защиты прав меньшинств, особенно посредством поддержки диалога и сотрудничества между различными институтами или организациями, занимающимися как правами человека, так и политическими вопросами и вопросами укрепления мира и безопасности. Подчеркивалось, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является важным вкладом в предупреждение конфликтов путем укрепления политической и социальной стабильности в государствах.

27. На девятой сессии Рабочей группы по меньшинствам эксперты и представители правительств и неправительственных организаций рассмотрели существующие механизмы защиты прав меньшинств в контексте резолюции 2003/50 Комиссии. Участники сессии согласились с общим выводом о том, что международные и национальные системы защиты зачастую являются неадекватными или не поощряют и не защищают права лиц, принадлежащих к меньшинствам. В своем анализе пробелов в области защиты Рабочая группа подчеркнула отсутствие механизмов для урегулирования возникающих проблем в тех случаях, когда то или иное государство не признает самобытности меньшинства, когда лицам, принадлежащим к меньшинствам, отказывают в гражданстве и когда уделяется недостаточно внимания мерам по предупреждению конфликтов, связанных с меньшинствами, и эффективному реагированию на требующие безотлагательного вмешательства ситуации, в которых ущемляются права меньшинств. Подчеркивалась необходимость практических мер по защите меньшинств и пресечения грубых нарушений прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Наконец, Рабочая группа также отметила, что ее мандат не позволяет ей рассматривать кризисные ситуации, которые могут возникать на протяжении года, или действовать в качестве механизма раннего предупреждения. Хотя Рабочая группа может получать информацию о конкретных случаях нарушений прав человека, она не является наблюдательным органом и не может рассматривать индивидуальные жалобы. В отличие от специальных докладчиков члены Рабочей группы не уполномочены совершать официальные поездки в страны от имени директивного органа. Участники сессии Рабочей группы рассмотрели вопрос о продолжении деятельности по установлению стандартов в связи с защитой прав

лиц, принадлежащих к меньшинствам, и предложили ряд рекомендаций для возможного представления Комиссии по правам человека, в частности в отношении учреждения должности специального докладчика или специального представителя Генерального секретаря по вопросу о меньшинствах (см. E/CN.4/Sub.2/2003/19). Дополнительная информация в этой связи содержится в архивах секретариата.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УКРЕПЛЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К МЕНЬШИНСТВАМ

28. В настоящем разделе представлены соображения, выдвинутые различными сторонами в отношении международных механизмов по вопросам меньшинств. В этой связи наибольшую активность проявили Подкомиссия (см., в частности, ее резолюции 2002/16 и 2003/23) и ее Рабочая группа. Эти предложения включают рекомендацию об учреждении мандата специального докладчика Комиссии, специального представителя Генерального секретаря и фонда добровольного взносов для меньшинств, а также о провозглашении международного года меньшинств планеты.

Специальный докладчик по вопросу о меньшинствах

29. В своей резолюции 2002/16 Подкомиссия рекомендовала Комиссии рассмотреть вопрос об учреждении специального механизма по вопросам меньшинств (пункт 11), а в резолюции 2003/23 она настоятельно призвала УВКПЧ отразить в своем докладе Комиссии результаты дискуссии, состоявшейся на девятой сессии Рабочей группы по меньшинствам в отношении возможного учреждения специальной процедуры по вопросам меньшинств (пункт 16). Хотя тематические и страновые специальные процедуры по смыслу своих конкретных мандатов охватывают положение меньшинств, от внимания этих механизмов ускользает целый ряд существенных областей. В этой связи можно отметить, что ни один механизм не занимается последовательным и всеобъемлющим рассмотрением вопросов, связанных с признанием самобытности меньшинств (за исключением религиозных меньшинств), их права на участие в общественной и культурной жизни, права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на доступ к государственной службе и права меньшинств на сохранение собственной культуры и языка. Было предложено в дополнение к Рабочей группе по меньшинствам учредить специальный механизм, который мог бы предусматривать наблюдение за осуществлением Декларации о меньшинствах посредством проведения миссий в странах и рассмотрения жалоб и сообщений. В ходе своей работы специальный докладчик мог бы также рассматривать межсекторальные проблемы, связанные с меньшинствами, и в частности положение детей и женщин, принадлежащих к меньшинствам.

30. Кроме того, в контексте дискуссии о роли специальных процедур в предотвращении конфликтов было обсуждено предложение об учреждении должности специального докладчика. Широким признанием, в том числе со стороны Комиссии по правам человека, пользуется тот факт, что специальные процедуры являются чрезвычайно важным компонентом системы раннего предупреждения Организации Объединенных Наций. Эти механизмы на основе поездок в страны и анализа информации, полученной от жертв нарушений прав человека, неправительственных организаций и других субъектов, часто приходят к идентичной оценке ситуаций, в которых могут возникать серьезные конфликты.

Специальный представитель

31. Помимо этого, Рабочая группа обсудила концепцию создания еще одной специальной процедуры, а именно учреждения должности специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предупреждении конфликтов, связанных с меньшинствами. Взаимосвязь между поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и предупреждением конфликтов освещалась в Декларации о меньшинствах и совсем недавно была подтверждена в резолюции 57/337 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной "Предотвращение вооруженных конфликтов", которая гласит, "что этническая, культурная и религиозная самобытность меньшинств там, где они существуют, должна быть защищена и что лица, относящиеся к таким меньшинствам, должны иметь равное к себе отношение и пользоваться своими правами человека и основными свободами без какой бы то ни было дискриминации".

32. В ходе рассмотрения вопроса об учреждении должности специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предотвращении конфликтов с особым упором на вопросы меньшинств Рабочая группа по меньшинствам конкретно сослалась на опыт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ее Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Верховный комиссар ОБСЕ уполномочен действовать на как можно более раннем этапе возникновения напряженности в связи с вопросами меньшинств, которая потенциально может перерасти в конфликт, но не уполномочен расследовать индивидуальные нарушения прав человека. Он может проводить миссии на местах и участвовать в превентивной дипломатии, а также поощрять диалог и укрепление отношений доверия и сотрудничества. Это предполагает регулярные контакты с представителями как меньшинств, так и правительств. Одной из характерных особенностей этого подхода является применение "тихой" дипломатии с упором на конфиденциальность. В ходе обсуждений в Рабочей группе один эксперт-наблюдатель в дискуссионном порядке предложил даже рассмотреть вопрос о возможном учреждении ряда должностей

региональных специальных представителей по вопросам меньшинств, с тем чтобы они действовали в качестве механизмов предупреждения конфликтов.

Фонд добровольных взносов

33. После прений в Рабочей группе Подкомиссия постановила принять проект решения Комиссии⁷ об учреждении фонда добровольных взносов для меньшинств. Цель этого фонда состояла бы в облегчении участия представителей меньшинств и экспертов из развивающихся стран в сессиях Рабочей группы и ее соответствующей деятельности и в содействии организации других мероприятий, связанных с осуществлением прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В предложениях Генерального секретаря о дальнейших преобразованиях, и особенно в связи с мерой 19, рекомендовалось совершенствовать процедуры взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, и учреждение этого фонда добровольных взносов могло бы рассматриваться в качестве вклада в достижение этой цели⁸.

Международный год меньшинств

34. Кроме того, по итогам прений в Рабочей группе Подкомиссия рекомендовала провозглашение Генеральной Ассамблеей международного года меньшинств планеты, а впоследствии десятилетия, с тем чтобы способствовать выполнению статьи 9 Декларации о меньшинствах, которая касается вклада в дело их защиты со стороны учреждений и программ Организации Объединенных Наций и соответствующего сотрудничества между ними (резолюция 2003/23 Подкомиссии, пункт 14). По мнению ряда членов Подкомиссии, государства-члены, учреждения и программы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и другие учреждения могли бы также использовать проведение такого международного года для развития культуры и поощрения самобытности меньшинств, повышения осведомленности широкой общественности в отношении вопросов меньшинств и проведения таких общественно-информационных мероприятий, как выпуск публикаций и пропагандистских материалов, организация рабочих семинаров и образования в области прав человека. Кроме того, можно предложить средствам массовой информации сыграть свою роль в поощрении уважения к меньшинствам. В ходе проведения этого международного года можно было бы обратить внимание широкой общественности на позитивный вклад меньшинств в культурное многообразие общества и обеспечить рамки для консолидации сетей в составе различных учреждений и организаций, работающих в интересах меньшинств и занимающихся их вопросами.

V. ВЫВОДЫ

35. Существует широко распространенное мнение о том, что защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, имеет существенно важное значение для уважения человеческого достоинства, имеющего фундаментальную ценность для осуществления прав человека и стабильности и процветания государств, и, как следствие, для предупреждения конфликтов. Существующие правозащитные механизмы, включая Рабочую группу по меньшинствам, обладают значительным потенциалом в области урегулирования ряда связанных с меньшинствами проблем. Признавая наличие этого потенциала и отмечая, что в его использовании все еще имеются резервы, многие наблюдатели от правительств, неправительственных организаций меньшинств и, в более широком смысле, гражданского общества, включая независимых экспертов, вместе с тем полагают, что некоторые важные проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, по структурным или функциональным причинам не в достаточной степени охватываются существующими мандатами. Поскольку рассмотрение вопросов меньшинств не является основной задачей существующих мандатов, эти мандаты неизбежно не способны в полной мере отразить весь спектр проблем, вызывающих беспокойство в связи с положением меньшинств. В этом контексте следует упомянуть о защите самобытности меньшинств (кроме религиозных меньшинств), их право на участие в общественной и культурной жизни, право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на доступ к государственной службе, а также право меньшинств сохранять собственную культуру и язык. Подчеркивается, что каких-либо процедур оперативного рассмотрения нарушений прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и сообщений от таких лиц или групп не существует. Кроме того, отмечается отсутствие какого-либо мандата, предусматривающего систематическое и специальное отслеживание вопросов меньшинств посредством контактов с правительствами и обществом в ходе поездок в страны и тем самым эффективное содействие предупреждению конфликтов, связанных с меньшинствами.

36. Ввиду сложности и актуальности вопросов меньшинств был выдвинут ряд предложений в отношении как более эффективного использования потенциала существующих механизмов, так и создания новых механизмов и других процедур. После обстоятельных прений по этому вопросу Рабочая группа по меньшинствам внесла или рассмотрела, среди прочего, предложения в отношении учреждения должности специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о меньшинствах, специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предупреждении конфликтов, связанных с меньшинствами, фонда добровольных взносов для меньшинств и провозглашения международного года меньшинств

планеты. Важно проводить дискуссию о новых процедурах в контексте реформирования правозащитных механизмов. Возможности правозащитной системы Организации Объединенных Наций в области эффективного урегулирования проблем, с которыми сталкиваются меньшинства и принадлежащие к ним лица, могут быть расширены путем использования действующих механизмов, повышения их отдачи за счет их более широкого привлечения к решению вопросов меньшинств и создания новых механизмов, в полной мере дополняющих существующие. Провозглашение международного года меньшинств планеты обеспечило бы рамки для принятия конкретных мер в целях совершенствования защиты меньшинств.

Примечания

¹ See also *Lovelace v. Canada*, a case before the Human Rights Committee, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol.I, pp.83-87.

² The Human Rights Committee in its general comment No.23 on article 27 has stated that “this article establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to minority groups and which is distinct from, and additional to, all the other rights which, as individuals in common with everyone else, they are already entitled to enjoy under the Covenant” (para.1).

³ The meaning of article 18 of the Covenant was further elaborated upon in the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion and Belief adopted by the General Assembly in November 1981. In particular its article 6 is of considerable relevance to the rights of persons belonging to religious minorities.

⁴ See actions 2, 3 and 4 of the Secretary-General’s report, “Strengthening of the United Nations: an agenda for further change” (A/57/387 and Corr.1) and General Assembly resolution 57/300.

⁵ Article 9 calls on the members of the United Nations to contribute to the realization of the principles and rights set forth in the Minorities Declaration.

⁶ Press Release SG/SM/9126/Rev.1 of 11 February 2004.

⁷ E/CN.4/2004/2-E/CN.4/Sub.2/2003/43, chap.I, sect.B, draft decision 12 and chap.II, sect. B, decision 2003/111.

⁸ It is to be recalled that Millennium Declaration calls for greater opportunities to be given to “non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organization’s goals and programmes” (General Assembly resolution 55/2, para.30).
