ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **E**

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/6
15 June 2006

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по поощрению и защите
прав человека*
Пятьдесят восьмая сессия
Рабочая группа по меньшинствам
Двенадцатая сессия
Пункт 4 предварительной повестки дня

БУДУЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО С НЕЗАВИСИМЫМ ЭКСПЕРТОМ ПО ВОПРОСАМ МЕНЬШИНСТВ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка секретариата

1. Рабочая группа по меньшинствам и Подкомиссия по поощрению и защите прав человека рекомендовали подготовить брошюры для включения в Руководство Организации Объединенных Наций по меньшинствам.

2. Текст брошюры о работе независимого эксперта по вопросам меньшинств для включения в будущее издание Руководства Организации Объединенных Наций по меньшинствам приводится в приложении.

---

* В соответствии с резолюцией 60/251 Генеральной Ассамблеи все мандаты, механизмы, функции и обязанности Комиссии по правам человека с 19 июня 2006 года перейдут к Совету по правам человека, который по необходимости их пересмотрит.

Приложение

БРОШЮРА ДЛЯ ВКЛЮЧЕНИЯ В РУКОВОДСТВО ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО МЕНЬШИНСТВАМ: "НЕЗАВИСИМЫЙ ЭКСПЕРТ ПО ВОПРОСАМ МЕНЬШИНСТВ"

Резюме: независимый эксперт Организации Объединенных Наций по вопросам меньшинств является обладателем мандата в рамках специальных процедур, который был учрежден в 2005 году Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека. Первый обладатель мандата, г-жа Гей Макдугал, был назначен Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека в 2005 году. Работа независимого эксперта по вопросам меньшинств дополняет и развивает деятельность других органов и механизмов Организации Объединенных Наций, которые занимаются правами и вопросами меньшинств, включая Рабочую группу по меньшинствам и договорные наблюдательные органы. Важно, что независимый эксперт по вопросам меньшинств уполномочен поощрять осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о меньшинствах 1992 года и принимать во внимание мнения неправительственных организаций (НПО), что представляет собой уникальную возможность для налаживания конструктивного взаимодействия с учетом конкретных условий отдельных стран, а также может напрямую консультироваться с правительствами по вопросам меньшинств. В настоящей брошюре подробно рассказывается о работе независимого эксперта по вопросам меньшинств, в том числе о ее тематических приоритетах, а также рассматривается вопрос о том, каким образом этот мандат может быть полезен для меньшинств и гражданского общества и как они могут его использовать.

Каков статус независимого эксперта Организации Объединенных Наций?

Независимый эксперт является одним из обладателей мандатов в рамках специальных процедур, к которым относятся тематические специальные докладчики и специальные докладчики по странам, представители Генерального секретаря или представители Совета по правам человека (в прошлом Комиссии по правам человека). Название мандата в рамках специальных процедур не отражает какой-либо иерархии и не указывает на какие-либо полномочия. Главное - это конкретные положения мандата, сформулированные в резолюции об его учреждении (см. ниже). Мандат независимого эксперта по вопросам меньшинств (далее независимого эксперта) определен в резолюции 2005/79 Комиссии по правам человека.

Необходимость в независимом эксперте

В основе многих нарушений гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав лежит дискриминация, расизм и социальное отчуждение по этническим, религиозным, национальным или расовым признакам, которые отличают затрагиваемую группу населения. В то же время в рамках формирующейся практики в области прав человека, особенно практики поощрения экономических, социальных и культурных прав, подчеркивается значение, которое имеют разнообразие и интеграцию в жизнь общества для обеспечения политической и социальной стабильности. В интегрированных обществах национальные, этнические религиозные и языковые группы могут жить в атмосфере доверия друг к другу, эффективно общаться друг с другом, говорить на своих языках, исповедывать свою религию и жить в соответствии со своими обычаями. В таких обществах общины, независимо от того, составляют они большинство или меньшинство населения, признают и ценят существующие между ними различия и культурное разнообразие их общества.

Хотя нарушения прав человека, основной причиной которых являются дискриминация, расизм или ксенофобия по отношению к группам меньшинств и их представителям, и являются объектом деятельности ряда органов, обладателей мандатов и механизмов Организации Объединенных Наций, компонент таких злоупотреблений, связанных с правами меньшинств, зачастую является скрытым. Если статус жертв как представителей меньшинств остается без внимания, последующие попытки найти эффективные и долговременные решения для отдельных лиц или общин могут дать ограниченные результаты. Поэтому в своей работе независимый эксперт уделяет основное внимание рассмотрению коренных причин поступающих жалоб и выявлению вопросов, которые вызывают озабоченность в связи с положением меньшинств. В своей деятельности она стремится избегать дублирования с другими региональными или международными органами, занимающимися вопросами меньшинств (см. ниже), и поддерживает с ними взаимовыгодное сотрудничество в целях использования взаимодополняющих подходов и функций.

Независимый эксперт

Первым независимым экспертом по вопросам меньшинств стала г-жа Гей Макдугал (Соединенные Штаты Америки), адвокат, занимающийся вопросами прав человека, которая была назначена на этот пост 29 июля 2005 года Верховным комиссаром по правам человека г-жой Луизой Арбур в соответствии с положениями резолюции 2005/79 Комиссии по правам человека. Срок первоначального мандата независимого эксперта составляет два года.

Мандат независимого эксперта

В своей работе независимый эксперт руководствуется конкретным мандатом. Комиссия по правам человека в своей резолюции 2005/79 просила Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека назначить на двухлетний срок независимого эксперта по вопросам меньшинств со следующим мандатом:

a) поощрять осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе посредством консультаций с правительствами, принимая во внимание существующие международные стандарты и национальное законодательство, касающиеся меньшинств;

b) выявлять наилучшую практику и возможности для технического сотрудничества со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по просьбе правительств;

c) следовать гендерной перспективе в своей работе;

d) тесно сотрудничать, избегая при этом дублирования в работе, с соответствующими существующими органами, мандатами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также региональными организациями; и

e) принимать во внимание мнения НПО по вопросам, касающимся их мандатов.

Комиссия по правам человека также просила независимого эксперта представлять ежегодные доклады о своей деятельности Комиссии, включая рекомендации по поводу эффективных стратегий в интересах лучшего осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Независимый эксперт представила свой первоначальный доклад в декабре 2005 года (полный текст этого доклада имеется на вебсайте независимого эксперта (http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm). После упразднения в 2006 году Комиссии по правам человека доклады обладателей мандатов в рамках специальных процедур подлежат рассмотрению в соответствии с методами работы недавно созданного Совета по правам человека.

Кроме того, Рабочей группе по меньшинствам предложено уделять в ходе ее работы внимание концептуальной поддержке независимого эксперта, который будет участвовать в качестве наблюдателя, и диалогу с ним. Независимый эксперт будет тесно сотрудничать с Рабочей группой по меньшинствам, которая является в системе Организации

Объединенных Наций единственным органом, специализирующимся на вопросах меньшинств. После учреждения мандата независимого эксперта Рабочая группа начиная с 2006 года проводит свою трехдневную сессию раз в год в рамках сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека.

Сфера охвата мандата независимого эксперта по вопросам меньшинств

При выполнении своего мандата независимый эксперт руководствуется международными стандартами, касающимися прав меньшинств, включая Декларацию прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Она также исходит из положений других международных договоров, конкретно касающихся прав меньшинств, включая статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и статью 30 Конвенции о правах ребенка. Она считает, что права, гарантированные всеми другими договорами Организации Объединенных Наций по правам человека, в равной мере применимы к представителям групп меньшинств. Деятельность органов, осуществляющих наблюдение за выполнением договоров, в том числе Комитета по правам человека, Комитета по ликвидации расовой дискриминации, Комитета по правам ребенка, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, также является источником ценного опыта, включая авторитетное толкование стандартов, относящихся к меньшинствам. Кроме того, в своей работе она опирается на другие существующие региональные документы и механизмы по правам человека и правам меньшинств, включая, например, Рамочную конвенцию Совета Европы 1995 года о защите национальных меньшинств.

На основе вышеупомянутых международных стандартов в отношении прав меньшинств и информации, полученной из различных источников, независимый эксперт считает, что особого внимания требуют следующие четыре широкие направления деятельности, касающейся положения меньшинств во всем мире:

- Защита самого **существования** меньшинств, в том числе путем защиты их физической неприкосновенности и недопущения геноцида;

- Защита и поощрение культурной и социальной **самобытности**, включая право отдельных лиц на выбор той этнической, языковой или религиозной группы, с которой они хотели бы себя идентифицировать, и права этих групп укреплять и охранять свою коллективную самобытность и отвергать насильственную ассимиляцию;

- Обеспечение подлинной **недискриминации и равенства**, включая ликвидацию структурной или систематической дискриминации; и

- Обеспечение **эффективного участия** представителей меньшинств в общественной жизни, прежде всего в отношении принятия решений, затрагивающих их интересы.

Кроме того, независимый эксперт признает коллективный характер прав меньшинств. Это имеет важное значение для поощрения и защиты самобытности и активной роли меньшинств; для осознанного участия этих групп в принятии решений, затрагивающих их права и ресурсы, и для признания их коллективных претензий на приемлемое с языковой и культурной точек зрения образование, землю и другие общие средства производства, с тем чтобы они использовались совместно с другими лицами, принадлежащими к данной группе меньшинств.

Тематические приоритеты

Учитывая масштабы работы, которая необходима для уделения внимания вопросам меньшинств, а также ограниченность ресурсов и возможностей, имеющихся для деятельности независимого эксперта, она решила важным сосредоточиться на первоначальном этапе на следующих четырех обширных тематических приоритетах.

1. Уделение большего внимания общинам меньшинств в контексте облегчения бремени нищеты, развития и достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

Независимый эксперт обеспокоена тем, что меньшинства и другие изолированные в социальном плане общины не получают выгод от международных усилий, предпринимаемых для достижения к 2015 году целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Нищета является как причиной, так и проявлением ограниченного объема прав, возможностей и средств социального развития, имеющихся в распоряжении меньшинств.

Независимый эксперт подчеркнула необходимость налаживания сотрудничества с государствами и всеми другими субъектами деятельности в области развития, включая сами меньшинства, в целях оказания содействия осуществлению программ, политики и мероприятий в полной мере учитывающих потребности и права меньшинств. Она считает, что Программа развития Организации Объединенных Наций является одним из ключевых учреждений Организации Объединенных Наций, с которым предстоит установить тесное сотрудничество. Она будет выявлять успешную практику и

эффективные стратегии осуществления, включая стратегии в области сокращения масштабов нищеты, для оказания государствам содействия в деле рассмотрения вопросов, касающихся меньшинств. Всестороннее и эффективное участие меньшинств в выработке политики и решений, которые затрагивают их интересы, является одним из руководящих принципов работы независимого эксперта. Она также считает, что сбор и использование дезагрегированных данных, которые позволяют судить о неравенстве, существующем между различными общинами, должны служить важным подспорьем для деятельности в области развития и для рассмотрения вопросов, касающихся положения меньшинств, в целом. Она проводит деятельность, направленную на повышение значения соответствующих дезагрегированных данных и оказание государствам технической помощи в этом отношении.

2. Обеспечение более глубокого понимания вопросов меньшинств в контексте поощрения социальной интеграции и обеспечения стабильности в обществе

Права, интеграция и равенство меньшинств играют важную роль в содействии политической и социальной стабильности и миру. Это было признано на самом высоком уровне в Организации Объединенных Наций и отмечено в итоговом документе, принятом на Всемирном саммите глав государств и правительств 2005 года и одобренном Генеральной Ассамблеей. Поэтому осуществление законодательства и политики, касающихся интеграции и равенства, а также эффективных стратегий в целях обеспечения сплоченности общества является одной из важных целей, которые преследует независимый эксперт.

Независимый эксперт признает, что отчуждение, дискриминация и расизм в отношении групп меньшинств могут привести к социальным волнениям, обусловленным неравенством. Более глубокое понимание причин возникновения и сохранения дискриминации в отношении меньшинств имеет непреходящее значение для осуществления эффективной политики и практики урегулирования и, соответственно, предотвращения таких ситуаций. Независимый эксперт обращает внимание государств на значительные выгоды, которые дает реформа законодательства и политики в плане осуществления эффективных стратегий в области обеспечения сплоченности общества, равенства и недискриминации. Она уполномочена выявлять возможности для оказания Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека технической помощи государствам в этой области. Она также признает необходимость в механизмах, включая показатели, которые бы позволили выявлять проблемы на самых ранних этапах ухудшения ситуации, для того чтобы избежать перерастания проявлений недовольства в проявления насилия.

3. Уделение особого внимания положению меньшинств в контексте вопросов гражданства, а также отрицанию или лишению гражданства некоторых групп меньшинств

Лица без гражданства и лица, которым отказано в предоставлении гражданства или которые в произвольном порядке были лишены гражданства, относятся к наиболее уязвимым и бесправным членам общества. С проблемой отказа в таком правовом статусе в той или иной степени сталкиваются меньшинства во всех частях мира. Вопросы гражданства создают серьезные проблемы для меньшинств - в некоторых государствах они, в частности, не могут пользоваться своими правами, поскольку имеют статус "неграждан". Меньшинства сталкиваются с проблемами получения гражданства государства, под территориальную юрисдикцию которого они подпадают и с которым у них существует подлинная связь, что лишает их основных видов защиты. Развитие международно гарантированных прав человека приводит к пониманию того, что гражданство более нельзя рассматривать как "право иметь права". Тем не менее гражданство нередко имеет важное значение для получения доступа к некоторым социальным услугам и отношениям, а в ряде случаев - для участия в политической жизни. Практика лишения лиц, принадлежащих к меньшинствам, возможности получения гражданства или лишения их гражданства в произвольном порядке заслуживает тщательного изучения на глобальном уровне. Многие примеры свидетельствуют о том, что предоставление или отказ в предоставлении гражданства представителям некоторых групп используются в целях лишения меньшинств возможности пользоваться полагающимися им благами или принимать обоснованное участие в жизни общества, что имеет последствия, которые испытывают на себе многие поколения. Независимый эксперт намерена провести исследование и региональные консультации по этим вопросам.

4. Включение деятельности, связанной с рассмотрением вопросов меньшинств, в общее русло работы Организации Объединенных Наций и других крупных международных форумов

Помимо приоритетных тематических областей работы на период 2006-2007 годов независимый эксперт считает, что вопросам меньшинств необходимо уделять повышенное внимание в рамках основных направлений деятельности Организации Объединенных Наций по поощрению прав человека, активизации процесса развития и обеспечения стабильности. По этой причине включение вопросов меньшинств в общее русло работы системы Организации Объединенных Наций позволит глубже и более последовательно рассматривать вопросы меньшинств в рамках ключевых областей деятельности Организации Объединенных Наций и других учреждений, органов и механизмов ее системы. На национальном уровне сотрудники Организации

Объединенных Наций на местах будут лучше подготовлены для систематического рассмотрения вопросов меньшинств и их надлежащего решения. В рамках планирования и осуществления различных программ могут быть приняты меры для проведения консультаций с меньшинствами, благодаря чему они смогут активно участвовать в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы. Интеграция этих вопросов в русло деятельности Организации Объединенных Наций позволит ей оказывать государствам более эффективную помощь, например по линии технического сотрудничества, для обеспечения того, чтобы их политика и практика были справедливыми, недискриминационными и отвечали интересам всех общин.

Сквозные темы

Во всех аспектах своей работы независимый эксперт уделяет внимание особому положению женщин и детей, принадлежащих к группам меньшинств.

1. Положение женщин из числа меньшинств

Независимый эксперт признает, что отрицание или нарушение прав может иметь различные проявления применительно к мужчинам и женщинам, а также девочкам и мальчикам. Принадлежащие к меньшинствам женщины и девочки могут сталкиваться с различными формами дискриминации по признакам как их принадлежности к группе меньшинств, так и пола. Многочисленные формы и проявления дискриминации могут ставить женщин и девочек в особо уязвимое положение с точки зрения нарушения и отрицания их прав как в общественной, так и в частной жизни. Независимый эксперт будет уделять внимание особому положению женщин и девочек из числа меньшинств и делиться имеющейся у нее информацией и опытом с обладателями других мандатов и органами, включая Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

2. Положение детей из числа меньшинств

Статья 30 Конвенции о правах ребенка конкретно касается прав детей, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам. Независимый эксперт намерена тесно сотрудничать с Комитетом по правам ребенка и обмениваться с ним информацией, в частности по таким вопросам, как образование, здравоохранение, надлежащее жилище и торговля людьми. В области образования независимый эксперт будет отслеживать ситуацию в отношении того, имеют ли дети, принадлежащие к меньшинствам, соответствующий доступ к образованию, а также к обучению на их родном языке, поскольку невыполнение этих требований ставит их в невыгодное

положение по сравнению с другими детьми. Она также проведет анализ на предмет того, знакомят ли детей в школах с культурой и историей меньшинств и их вкладом в развитие всего общества.

Методы работы независимого эксперта

С целью обеспечения максимально эффективного и своевременного использования имеющихся в ее распоряжении ресурсов независимый эксперт при выполнении своего мандата пользуется многими и весьма разнообразными методами работы и деятельности.

При определении методов работы независимого эксперта за основу были взяты методы других обладателей мандатов в рамках специальных процедур при должном учете особенностей ее мандата. Среди прочих направлений деятельности она расширит свою электронную страницу на вебсайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в качестве источника информации по вопросам, касающимся меньшинств, и будет участвовать в соответствующих семинарах и конференциях экспертного уровня. Она приступит к конструктивным консультациям с правительствами, используя для этого обмен сообщениями и посещения стран, и будет содействовать развитию технического сотрудничества по линии Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Кроме того, в ходе своей работы она будет проводить встречи с НПО, группами меньшинств, учреждениями, органами и механизмами Организации Объединенных Наций, региональными и другими межправительственными организациями, учебными, правовыми и научно-исследовательскими центрами, а также центрами, занимающимися разработкой политики.

В целях облегчения сбора информации о текущем положении меньшинств во всех государствах - членах Организации Объединенных Наций независимый эксперт подготовила вопросник по проблематике меньшинств, который подлежит заполнению национальными органами. Этот вопросник был направлен всем государствам - членам Организации Объединенных Наций в марте 2006 года. Ответы на этот вопросник помогут независимому эксперту при осуществлении различных аспектов ее деятельности.
В сотрудничестве со специализированными подразделениями Управления Верховного комиссара по правам человека аналогичный метод будет применен для получения информации по вопросам меньшинств от НПО, организаций гражданского общества и национальных правозащитных учреждений. Вопросники независимого эксперта размещены на вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека.

Как направлять информацию независимому эксперту

Независимый эксперт приветствует информацию по вопросам меньшинств из различных источников, включая НПО, организации меньшинств, межправительственные организации и другие органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся защитой прав человека. В итоге она получает значительное количество сообщений, имеющих отношение к ее мандату и содержащих информацию о предполагаемых случаях нарушений прав человека и основных свобод меньшинств, а также по другим вопросам, представляющим интерес и вызывающим озабоченность. Независимый эксперт анализирует получаемую информацию и принимает решение о целесообразности принятия соответствующих мер, а также о характере таких мер.

Представляемая независимому эксперту информация может использоваться в различных целях. Например, она может способствовать привлечению большего внимания к вопросам, требующим незамедлительного решения, или к проблемам, имеющим постоянный характер; она может помочь в выявлении областей, где благодаря техническому сотрудничеству и консультациям можно устранить пробелы в механизмах защиты и поощрения прав меньшинств, кроме того, она может оказаться полезной для работы других учреждений и экспертных органов Организации Объединенных Наций, в том числе в их деятельности по вопросам меньшинств.

Получаемая информация будет подвергаться глубокому и тщательному изучению. При условии строгого соблюдения правил, касающихся конфиденциальности и безопасности, она может также распространяться среди соответствующих сотрудников Организации Объединенных Наций, занимающихся смежными вопросами, или среди сотрудников Управления Верховного комиссара по правам человека, занимающихся конкретными странами. Независимый эксперт признает, что в некоторых случаях получить и передать информацию в силу сложившихся обстоятельств чрезвычайно трудно, и она уделяет этому аспекту, равно как и обеспечению безопасности отправителя, весьма серьезное внимание. Сведения о лицах и организациях, которые представляют информацию независимому эксперту, являются строго конфиденциальными и не разглашаются ни в направляемых правительствам письмах, ни в открытых публикациях, если не существует иной договоренности.

Оценка каждого сообщения должна осуществляться со всей тщательностью. Поэтому лицам, желающим представить информацию, настоятельно рекомендуется прилагать все соответствующие документы и свидетельства в обоснование вопросов, которые они доводят до внимания независимого эксперта. Отправители могут, по желанию, сообщить об источниках дополнительной информации или предоставить

электронные адреса таких источников, которые могут включать последние доклады НПО или научно-исследовательских учреждений, а также сообщения национальных или международных средств массовой информации.

Дополнительная информация и контакты

Деятельность по линии мандата независимого эксперта обслуживается Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Женеве. Все сообщения, имеющие отношение к мандату, следует направлять по адресу:

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
United Nations
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva 10
Switzerland

Контактные лица Управления Верховного комиссара по правам человека:
г-н Грехам Фокс (Mr. Graham Fox) и г-н Эрик Фрайберг (Mr. Erik Friberg);
тел.: (41 22) 917 9640/45; факс: (41 22) 917-9006; электронная почта: gfox@ohchr.org и efriberg@ohchr.org.

Резолюции и мандат, тематические доклады, отчеты о поездках в страны и доклады, содержащие резюме переписки с правительствами, размещены на вебсайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека:
http://www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm

---