



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункт 70(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**

Эффективное содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюцией 66/166 Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств Риты Ижак.

* Переиздано по техническим причинам 5 октября 2012 года.

** A/67/150.



Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств

Резюме

Настоящий доклад представляется участникам шестьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 66/166 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2011 года. Это первый доклад Ассамблее, подготовленный нынешним мандатарием г-жой Ритой Ижак. Мандат независимого эксперта был сформулирован Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79 от 21 апреля 2005 года и продлен Советом по правам человека в его резолюции 7/6 от 26 марта 2008 года, а затем — в резолюции 16/6 от 24 марта 2011 года.

В 2012 году Организация Объединенных Наций отмечает двадцатую годовщину Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Во всех регионах меньшинства сталкиваются с препятствиями к полной реализации своих прав, и для применения Декларации на практике необходимо принятие дополнительных национальных мер. Настоящий доклад посвящен ценности институционального внимания к вопросам меньшинств в рамках государственных органов, национальных правозащитных организаций и других соответствующих национальных органов в качестве средства содействия реализации прав меньшинств и учета их проблем в работе всех заинтересованных органов. В нем рассматриваются основные элементы институционального внимания к вопросам меньшинств и приводится обзор некоторых принятых государствами методов работы и функций, обязанностей и мероприятий различных учреждений в отношении поощрения и защиты прав меньшинств. Одна из ключевых рекомендаций состоит в том, чтобы государства рассматривали институциональное внимание к вопросам меньшинств в качестве необходимого компонента их обязательств, связанных с правами человека, равенством и недискриминацией, и в качестве средства практического осуществления Декларации.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Роль и деятельность национальных институциональных механизмов в деле поощрения и защиты прав меньшинств.	5
III. Нормативная база	6
IV. Важность и масштабы институционального внимания к вопросам меньшинств.	8
A. Общие соображения	8
B. Сбор и анализ данных	12
C. Активизация участия гражданского общества и неправительственных организаций	13
D. Роль институтов в выполнении международных обязательств	14
V. Важность институционального внимания к вопросам меньшинств в деле предотвращения конфликтов и защиты меньшинств.	16
VI. Основные элементы институционального внимания к вопросам меньшинств.	18
A. Участие и представленность меньшинств	18
B. Доступ к общинам меньшинств и доступность в их интересах	19
C. Обеспечение выделения бюджетных средств и финансовых ресурсов	21
VII. Национальные институциональные методы защиты прав меньшинств.	22
A. Министерства, правительственные ведомства и смежные органы	22
B. Механизмы и учреждения по обеспечению автономии	24
C. Совещательные или консультативные органы	25
D. Консультанты и координаторы	26
VIII. Роль национальных учреждений по вопросам прав человека	27
IX. Выводы и рекомендации.	30

I. Введение

1. Совет по правам человека просил независимого эксперта, в частности, содействовать осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее называемой «Декларация»)¹, в том числе посредством проведения консультаций с правительствами с учетом существующих международных стандартов и национального законодательства в отношении меньшинств.

2. Настоящий доклад посвящен ценности институционального внимания к вопросам меньшинств в рамках государственных органов, национальных правозащитных организаций и других соответствующих национальных органов, а также роли региональных и международных механизмов защиты прав человека и прав меньшинств в деле содействия осуществлению Декларации. В нем рассматриваются основные элементы, которые подлежат изучению правительствами и другими заинтересованными сторонами, а также функции и мероприятия, инспирируемые и реализуемые различными органами, включая омбудсменов, органы по вопросам равенства, комиссии и совещательные и консультативные органы, уделяющие институциональное внимание вопросам меньшинств. Независимый эксперт не поддерживает какую-то одну модель или организационный механизм, а скорее подчеркивает ценность уделения особого внимания вопросам меньшинств в институциональных рамках, утвержденных каждым государством с учетом своих национальных особенностей.

3. Приводимые примеры взяты из различных регионов, а также из процесса работы и официальных посещений стран, осуществленных в соответствии с мандатом независимого эксперта. 21 июня 2012 года независимый эксперт направил государствам — членам Организации Объединенных Наций вопросник, касающийся практического осуществления Декларации и включающий в себя вопросы, связанные с существованием и функциями институциональных органов и механизмов по вопросам меньшинств. Она благодарит государства, представившие на данный момент свои ответы², и в случае необходимости излагает краткую информацию, полученную из этих сообщений. Целью приведенных примеров является отражение спектра национальных методов обеспечения институционального внимания к вопросам меньшинств, и их использование не является прямым или косвенным одобрением какого-либо учреждения или результатов его работы.

4. 22–23 мая 2012 года в Вене независимый эксперт принял участие в организованном правительством Австрии семинаре экспертов на тему «Повышение эффективности международных, региональных и национальных правозащитных механизмов в деле поощрения и защиты прав религиозных меньшинств», в ходе которого были представлены ценные мнения и сведения об инициативах, призванных защитить религиозные меньшинства, вписывающиеся в рамки этого доклада. Кроме того, источником информации и национальных примеров служат ежегодные сессии Форума по вопросам меньшинств. Независимый эксперт отмечает, что пятая сессия Форума состоится под эгидой ее мандата 27–

¹ Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение.

² На момент представления доклада ответы были получены от правительств Австралии, Азербайджана, Аргентины, Боснии и Герцеговины, Грузии, Катар, Латвии, Литвы, Португалии, Сейшельских Островов, Словении, Хорватии, Черногории и Эстонии.

28 ноября 2012 года. Форум будет посвящен теме «Осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам: поиск положительного опыта и возможностей».

II. Роль и деятельность национальных институциональных механизмов в деле поощрения и защиты прав меньшинств

5. В 2012 году отмечается двадцатая годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В марте 2012 года Комитет Генерального секретаря по вопросам политики подчеркнул, что двадцатую годовщину необходимо использовать для повышения осведомленности о Декларации и содействия ее осуществлению, а также одобрил создание Сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и меньшинств в целях уделения повышенного внимания вопросам меньшинств в рамках системы Организации Объединенных Наций. Во многих странах существуют примеры конструктивных подходов, национального законодательства и институционального внимания в интересах реализации прав меньшинств, достижения равенства и интеграции различных групп в общество, которые можно было бы воспроизвести. Однако общины меньшинств во всех регионах по-прежнему сталкиваются со значительными проблемами.

6. Меньшинства, находящиеся в неблагоприятном положении, зачастую являются беднейшими общинами и подвергаются маргинализации и дискриминации в плане участия в экономической жизни. Они недопредставлены в политической жизни и директивных органах и не обладают достаточными возможностями для того, чтобы озвучить свои проблемы на всех уровнях. Некоторые общины меньшинств испытывают на себе отказ в гражданстве или его лишение, что сказывается на реализации их прав. Они зачастую не получают необходимого доступа к образованию, что сказывается на его результатах, и исключаются из рынков труда. Меньшинства, находящиеся в неблагоприятном положении, нередко имеют жилье самого низкого качества и обитают в отдаленных или недостаточно развитых регионах, а состояние их здоровья хуже, чем у представителей других групп населения. Они зачастую сталкиваются с препятствиями на пути к правосудию, а в некоторых странах испытывают на себе насилие и непропорционально значительные последствия конфликтов.

7. Такие факторы, как недостаточное признание меньшинств, дискриминация, исключенность и малый объем знаний и информации по вопросам меньшинств, способствуют неадекватному учету национальными учреждениями — как правительственными так и независимыми — проблем меньшинств в своей работе и в числе своих приоритетов. Политика в области прав человека и социально-экономического развития зачастую не принимает во внимание уникальные обстоятельства, права и потребности меньшинств и, следовательно, не может принести им никакой пользы. Однако во многих государствах, признающих трудности, с которыми сталкиваются меньшинства, и необходимость целенаправленных и актуальных мер, были созданы институциональные механизмы с опытом в сфере решения проблем меньшинств, которые иницируют,

осуществляют и отслеживают деятельность по поощрению и защите прав меньшинств.

8. Существуют различные подходы к защите прав меньшинств, основанные на национальных условиях и факторах, в том числе на историческом, культурном и религиозном контексте и политической системе. Некоторые государства обеспечивают территориальную, политическую или культурную автономию, которая способствует участию меньшинств в работе региональных или местных институтов, и создают определенные формы местного самоуправления или самоуправления меньшинств. Многие государства официально признают меньшинства, принимают конституционные и законодательные положения и подтверждают, что, возможно, потребуется уделять их вопросам особое внимание, с тем чтобы обеспечить реализацию их прав наравне с остальными. Признание существования меньшинств является одним из необходимых условий принятия позитивных национальных мер и учреждения институциональных механизмов для эффективного поощрения их прав.

III. Нормативная база

9. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах³ гласит, 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». Декларация содержит более подробную информацию о правах меньшинств и об обязанностях государств. Многочисленные положения Декларации требуют принятия позитивных мер в области подготовки законодательства, разработки политики и составления программ в целях обеспечения полного и эффективного участия меньшинств в общественной жизни. Их осуществление наилучшим образом может быть достигнуто посредством создания национальной стратегической и институциональной базы, предполагающей целенаправленное внимание к правам меньшинств.

10. Пункт 1 статьи 1 гласит, что «(г)осударства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности». Пункт 2 статьи 1 гласит, что «(г)осударства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей». Пункт 3 статьи 2 предусматривает, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают. Пункт 2 статьи 4 гласит, что «(г)осударства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи». Пункт 1 статьи 5 гласит, что «(н)ациональная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам».

³ См. резолюцию 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

11. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей общей рекомендации XVII относительно создания национальных учреждений для содействия осуществлению Конвенции (см. A/48/18, глава VIII.B) рекомендует государствам — участникам Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁴ «создать национальные комиссии или другие соответствующие органы ... для выполнения, среди прочего, следующих задач: а) содействие уважению прав человека без какой бы то ни было дискриминации ...; б) обзор политики правительства в области обеспечения защиты от расовой дискриминации; в) контроль за соответствием внутригосударственного законодательства положениям Конвенции; д) информирование общественности об обязательствах государств-участников по Конвенции; е) оказание правительству помощи в подготовке докладов, представляемых Комитету по ликвидации расовой дискриминации».

12. В своей общей рекомендации XXIX относительно пункта 1 статьи 1 Конвенции (Родовое происхождение), касающегося групп населения, включающих в себя общины, затронутые кастовой системой (см. A/57/18, глава XI.F), Комитет просит государства «установить путем укрепления существующих институтов и создания специализированных институтов статутные механизмы для поощрения равного уважения прав человека общин, построенных по родовому признаку». В своей общей рекомендации XXVII относительно дискриминации в отношении рома (см. A/55/18, приложение V.C) Комитет рекомендует многочисленные позитивные меры, в том числе обзор законодательства и внесение в него поправок, принятие и осуществление национальных стратегий и программ, предоставление эффективных средств судебной защиты и осуществление мер по обеспечению консультаций, диалога и участия рома в жизни. Сфера их охвата предполагает скоординированное и активное внимание к народности рома со стороны соответствующих учреждений.

13. Результатом институционального внимания к вопросам меньшинств может стать принятие позитивных мер, ориентированных на меньшинства. В своей общей рекомендации 32 относительно значения и сферы применения особых мер в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD/C/GC/32) Комитет, цитируя общую рекомендацию XIV, заявляет, что «дифференциация не является дискриминацией, если с учетом целей и задач Конвенции она имеет под собой законные основания». Общая рекомендация 32 гласит следующее:

Термин «недискриминация» не означает необходимость единообразного обращения, если между положением одного лица или группы и других лиц и групп существуют значительные различия или, иными словами, если имеются объективные и разумные основания для различного обращения. Равное обращение с лицами и группами, находящимися в объективно различном положении, представляет собой дискриминацию на практике, так же, как и неравное обращение с лицами, находящимися в объективно одинаковом положении.

Однако позитивные меры должны быть обоснованными, своевременными и контролируруемыми.

⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, No. 9464.

IV. Важность и масштабы институционального внимания к вопросам меньшинств

A. Общие соображения

14. Практическое обеспечение равенства и реализации прав меньшинств требует понимания и признания вопросов меньшинств и проблем, с которыми они сталкиваются. Институционализация знаний по вопросам меньшинств позволяет правительствам и независимым органам выявлять проблемы и их причины и разрабатывать рациональные решения, которые способствуют соблюдению прав меньшинств и соответствуют обязательствам государств. Хотя меры по обеспечению недискриминации являются одним из основных средств, защита прав меньшинств требует шагов, которые выходят за рамки недискриминации. Пристальное институциональное внимание является необходимым стимулом для активной реализации прав меньшинств, включая принятие позитивных мер, создание консультативных механизмов и процессов на основе широкого участия и проведение ориентированных на находящиеся в неблагоприятном положении меньшинства мероприятий, недостаток которых зачастую остро ощущается.

15. В тех государствах, где проживают значительные по численности группы меньшинств, где межобщинные отношения отличаются сложностью, где наблюдаются долгосрочные проблемы или где существует или существовала этническая или религиозная напряженность или конфликт, институциональное внимание может быть особенно актуальным. Например, в Европе признано, что народность рома требует пристального национального внимания в целях включения ее представителей во все сферы жизни, решения проблемы ее непереносимой нищеты и улучшения условий ее жизни и показателей здоровья. Дискриминация и исключенность являются ключевыми факторами, способствующими сохранению их неблагоприятного положения. При разработке решений необходимо принимать во внимание не только их уникальные обстоятельства, проблемы, с которыми сталкивается целевая община, и последствия дискриминации для народности рома, но и причины и проявления дискриминации в широких слоях общества.

16. Учреждения, мандат которых предусматривает решение проблем меньшинств, могут повышать осведомленность о правах меньшинств среди их общин и широкой общественности. Они являются ценным источником информации о законодательстве, политике и программах, а также о деяниях, способствующих дискриминации. Они могут оказывать консультативные услуги по таким конкретным вопросам, как образование, занятость и жилье, и содействовать проведению консультаций и прений с участием меньшинств. Национальная институциональная база способствует разработке законодательства и политики, а также подготовке и реализации программ, связанных с меньшинствами, и контролю за их осуществлением. Меры по квотированию, которые решают долгосрочные проблемы дискриминации и неравенства, зачастую являются необходимыми и требуют институционального внимания к определенным вопросам или группам меньшинств. Учреждения могут проводить исследования и социальные обследования, а также собирать и анализировать дезагрегированные данные в целях обоснования, принятия и отслеживания подобных мер.

17. Учреждения по правам меньшинств зачастую располагают мандатами практической направленности, которые предполагают обзор и предложение внутренних стандартов и предоставление данных и информации для использования в процессе разработки законодательства и принятия решений; контроль за законами и политикой с точки зрения прав меньшинств и вынесение рекомендаций по поводу поправок и мер осуществления; поощрение и координацию составления программ по вопросам меньшинств и стратегий решения проблем, связанных с меньшинствами; просветительские и образовательные мероприятия; подготовку руководств по передовому опыту, информационных ресурсов и докладов; разработку кампаний и информационно-просветительской деятельности по правам меньшинств и налаживание связей между общинами меньшинств и органами государственного управления. Важно, что они не должны принимать меры по решению вопросов меньшинств в одиночку — им, скорее, следует активно содействовать актуализации вопросов меньшинств и сотрудничеству всех соответствующих органов.

18. Специализированные органы играют важную образовательную роль в разработке и реализации инициатив в области учебной и профессиональной подготовки, которая включает в себя просвещение широкой общественности посредством проведения таких мероприятий, как открытые прения, взаимодействие по вопросам меньшинств со средствами массовой информации и реализации кампаний и других инициатив по повышению информированности. Они могут поощрять права меньшинств в рамках инициатив по образованию в области прав человека путем разработки учебных планов и предоставления школам учебных материалов, рассчитанных на разные аудитории и отражающих этническое и религиозное разнообразие, культуры и языки меньшинств и историю и роль меньшинств. Соответствующие органы могут обеспечить учебную подготовку персонала государственных органов, включая полицию и судебную систему, с тем чтобы повысить институциональную информированность о правах меньшинств и стандартах равенства, а также поощрить использование средств, ресурсов и передового опыта, связанного с правами меньшинств.

19. Институционализированный опыт помогает правительствам адекватно реагировать на проблемы, стоящие перед конкретными группами меньшинств. Например, во многих странах языковые меньшинства заявляют о своих закрепленных в Декларации правах на соответствующие возможности изучать свой родной язык и получать на нем образование. Подобные права требуют экспертных знаний об общинах меньшинств и их потребностях, а также педагогических методик, касающихся языкового образования, в том числе моделей двуязычного образования и их применения. Институциональное внимание правам и потребностям языковых меньшинств должно стать одной из основных целей национальных директивных органов, таких как министерство образования, и муниципальных властей, ответственных за практическую реализацию разработанной политики и программ. Конкретные нужды меньшинств могут заставить государства рассмотреть другие стратегические и институциональные варианты, включая создание и поддержку школ меньшинств.

20. Независимый эксперт подчеркивает необходимость уделения особого внимания правам и безопасности религиозных меньшинств и межконфессиональному диалогу особенно в тех странах, где наблюдаются напряженность и жестокие нападения на представителей религиозных меньшинств. Антирелигиозный экстремизм и агрессивные выступления поощряют дискриминацию и

насилие и повышают актуальность этой проблемы для правозащитных механизмов, занимающихся вопросами религиозных меньшинств. Универсальный периодический обзор Совета по правам человека вынес порядка 400 рекомендаций, касающихся свободы вероисповедания и прав религиозных меньшинств. Учреждение институциональных механизмов для содействия межконфессиональному диалогу помогает наладить контакт между религиозными группами, которые могли стать слишком поляризованными и недоверчивыми друг к другу. Организация исламского сотрудничества (ОИС) заявила, что «необходимость обеспечения меньшинствам должных политических, социальных и экономических условий в обществе, включая доступ к уровням принятия решений, становится для правительств все более насущной»⁵.

21. Независимый эксперт подчеркивает ценность постоянных институционализированных механизмов межкультурного диалога на основе широкого участия. Подобные механизмы не только приносят пользу общинам меньшинств, но и являются необходимыми для ликвидации запретительных мер и изменения их дискриминационного восприятия, которые могут существовать в обществе и быть институционализированы. Искоренение «институционального расизма» по-прежнему остается проблемой во многих государствах и требует проведения мероприятий по содействию участию и диалогу, ориентированных не только на меньшинства, но и на все остальные слои общества. Скоординированные институциональные подходы должны подразумевать участие организаций и ассоциаций меньшинств, общин большинства и представителей гражданского общества в качестве ключевых заинтересованных сторон и партнеров по осуществлению проектов. Институциональные меры служат для актуализации вопросов меньшинств и поощрения разнообразия и равенства во всех сферах общественной жизни и учреждениях.

22. Вторая сессия Форума по вопросам меньшинств была посвящена эффективному участию в политической жизни⁶. Его участники признали, что зачастую необходимо принимать позитивные институциональные меры, призванные расширить участие меньшинств в работе директивных органов. Они рекомендовали создание парламентских механизмов, введение пропорционального представительства и другие касающиеся избирательной системы меры, которые могут увеличить возможности участия меньшинств. Зарезервированные места или места, занимаемые по очереди, оказались очень полезными для обеспечения представленности меньшинств в выборных органах. Там, где меньшинства географически сконцентрированы, определенные формы децентрализации полномочий либо территориальной, или политической автономии могут способствовать участию меньшинств в работе региональных или местных учреждений. Политические партии являются ключевыми субъектами и должны принимать меры, направленные на взаимодействие с общинами меньшинств, решение вопросов меньшинств и обеспечение представленности меньшинств. Форум рекомендовал создать конкретный механизм или институциональную процедуру для обследования и отслеживания прогресса в деле расширения участия меньшинств.

⁵ Заявление, сделанное Пакистаном от имени ОИС на дискуссионном форуме в Совете по правам человека, состоявшемся 13 марта 2012 года в честь двадцатой годовщины принятия Декларации.

⁶ См. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation_2ndsession.htm.

23. В 2011 году Форум по вопросам меньшинств подчеркнул необходимость уделения особого внимания обеспечению реализации прав женщин и девочек из числа меньшинств⁷, которые сталкиваются с уникальными проблемами, а также с многочисленными и взаимосвязанными формами дискриминации в таких областях, как доступ к образованию, и могут быть уязвимы перед лицом таких нарушений закона, как сексуальное насилие или торговля людьми. Специализированные подразделения, координаторы или консультативные органы в рамках министерств или государственных учреждений по вопросам женщин могут быть средством обеспечения адекватного и надлежащего решения их проблем в соответствии с организационными мандатами. Для этого может потребоваться присутствие специалистов или сотрудников из числа меньшинств, осведомленных о вопросах меньшинств, а также о гендерных и культурных или религиозных особенностях, связанных с женщинами и девочками. Аналогичным образом, Форум рекомендовал национальным правозащитным институтам рассмотреть возможность создания в своих секретариатах специализированных механизмов для решения вопросов, касающихся женщин и девочек из числа меньшинств.

24. Дети и молодые люди, принадлежащие к группам меньшинств, могут сталкиваться с уникальными проблемами и отличаться уязвимостью из-за таких проблем, как нищета и дискриминация. Учреждения, чья работа сосредоточена на вопросах детей и молодежи и их образовании, должны обеспечивать актуальность своих мандатов, методов работы, проектов и программных инициатив, а также их доступность для меньшинств. Инновационные проекты могут принести пользу конкретным детям и обеспечить помещения и возможности для взаимодействия между молодыми людьми из различных сообществ, особенно в том случае, когда внимание уделяется межкультурным перспективам и перспективам интеграции. Правительства могут рассмотреть возможность поддержки специализированных инициатив гражданского общества, ориентированных на молодежь. Учреждениям, созданным для поддержки молодых людей, их защиты от издевательств и эксплуатации и предоставления им информации, также следует обеспечить широкий охват своих услуг и их доступность для представителей меньшинств.

25. Институциональное внимание к правам меньшинств также может помочь в международном сотрудничестве и предотвратить международную напряженность, связанную с обращением с меньшинствами. Существование меньшинств в государстве может иметь трансграничные последствия, например, в тех случаях, когда у них есть «родственное» государство или внешние религиозные связи. Меньшинства имеют право поддерживать мирные трансграничные контакты. В силу исторических или геополитических факторов обращение с меньшинствами может быть деликатным вопросом. Управление Верховного комиссара по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе вынесло рекомендации по национальным меньшинствам в межгосударственных отношениях⁸. Хотя ответственность за защиту

⁷ См. рекомендации Форума по вопросам меньшинств по проблеме обеспечения реализации прав женщин и девочек из числа меньшинств, вынесенные на его четвертой сессии. С ними можно ознакомиться по адресу <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/session4.htm>.

⁸ Больцанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях (Гаага, июнь 2008 года).

меньшинств лежит главным образом на государстве их пребывания, государствам настоятельно рекомендуется заключать двусторонние договоры и договоренности, обмениваться информацией и соображениями, отстаивать соответствующие интересы и идеи и поддерживать меньшинства на основе дружественных межгосударственных отношений. Государствам рекомендуется использовать необходимые средства, включая такие совещательные и консультативные органы, как советы меньшинств или совместные комиссии, и создавать механизмы посредничества и арбитража.

В. Сбор и анализ данных

26. Данные в разбивке по этническим и религиозным признакам, а также по полу, указывают на неравенство и являются жизненно важным ресурсом для обоснования разработки политики и программ по вопросам меньшинств. Данные позволяют ставить цели и задачи, определяющиеся исходя из актуальных соображений, в число которых могут входить доступ к образованию и его результаты, активность на рынке труда, здравоохранение и жилье, и могут служить обоснованием для целевых программ. Национальным статистическим органам и другим соответствующим государственным органам следует поручить в качестве передового опыта сбор дезагрегированных данных, развитие институциональной памяти по вопросам меньшинств и использование методик сбора и анализа данных, связанных с этнической группой, религией, языком и идентичностью. Большинство стран регулярно проводят национальные переписи населения, в опросники которых должны быть включены актуальные вопросы, отвечающие стандартам защиты личной информации. Внимание специалистов поможет выявить нужные показатели и использовать их для оценки положения меньшинств и результатов программ по сравнению с установленными целевыми показателями.

27. Статистическое бюро Канады проводит перепись населения и другие статистические обследования, включая в них вопросы, связанные с происхождением, этнической группой, религией и языком, что позволяет проводить анализ социально-экономического положения меньшинств в сравнении с другими группами населения. Например, данные об активности на рынке труда показали непропорционально высокий уровень безработицы среди африканских, западноазиатских и арабских общин. Обследование этнического разнообразия пролило свет на то, как этническое происхождение влияет на участие в социальной и экономической жизни, и может стать потенциальным ресурсом для разработки программ⁹. Там, где государственным органам не поручается или не разрешается собирать дезагрегированные данные, независимые органы по вопросам прав человека и равенства должны играть одну из ключевых ролей в систематизации такой информации и развивать собственную институциональную память.

⁹ См. доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств о миссии в Канаду (13–23 октября 2009 года) (A/HRC/13/23/Add.2).

С. Активизация участия гражданского общества и неправительственных организаций

28. Неправительственные организации нередко активнее всего выступают за права меньшинств и реализуют конкретные программы низового уровня. Они предоставляют информационные, технические и экспертные услуги национальным институтам и устанавливают необходимую информационную и коммуникационную связь между национальными властями и общинами меньшинств. Они также выполняют важные функции, включая проведение мероприятий по социальной поддержке, реализуемых в рамках общин подготовленными представителями меньшинств. Научные институты зачастую обладают специальными знаниями о вопросах меньшинств и проводят необходимые исследования, которые становятся ценным источником информации для правительств, стремящихся укрепить институциональную память и разработать надлежащие стратегические и программные меры.

29. Институциональное взаимодействие с неправительственными организациями обеспечивает наличие сведений о вопросах меньшинств и расширяет потенциал национальных органов посредством сотрудничества в рамках различных программ. Национальные институты могут извлечь немало пользы из исследований, докладов и контактов неправительственных организаций в рамках общин меньшинств, а также получить доступ и воспользоваться доверием, которые обеспечили себе некоторые неправительственные организации на общинном уровне. Неправительственные организации и ассоциации меньшинств осуществляют руководство на основе своих экспертных знаний конкретных групп и тематических соображений, а также являются незаменимыми партнерами в ходе процессов консультаций и реализации стратегических и программных инициатив. Кроме того, государственные учреждения и национальные правозащитные органы, занимающиеся вопросами меньшинств, определяют направленность пропагандистских инициатив неправительственных организаций, позволяя им лоббировать, строить отношения и сотрудничать с национальными субъектами, обладающими стратегическим влиянием.

30. Сотрудничество между группами гражданского общества, этническими или религиозными органами либо ассоциациями и национальными или местными властями может обеспечить ценное пространство и возможности для диалога и понимания между общинами, а также между властями и меньшинствами. Организация «Надежда Марселя», действующая в Марселе (Франция), является примером положительной инициативы, разработанной для того, чтобы вести диалог и помогать избегать напряженности между религиозными группами, которая, раз появившись, может привести к насилию. Религиозные лидеры иудейской, христианской, буддийской и мусульманской общин регулярно встречаются с властями города в целях обмена мнениями и поддержания позитивных отношений между сообществами. Организация, основанная в 1989 году в качестве реакции на растущий уровень городского насилия, поощряет межобщинное понимание посредством проведения различных мероприятий, в том числе межконфессиональных симпозиумов.

31. Правительства могут быть важными источниками поддержки и финансирования для неправительственных организаций. Даже если правительства уделяют институциональное внимание вопросам меньшинств, они могут рассмотреть возможность оказания институционализированной поддержки, в том чис-

ле в контексте конкретных услуг и проектов, неправительственным организациям и общинным группам, работающим с меньшинствами и от их имени. Им также следует оказывать помощь в создании и поддержке средств массовой информации для меньшинств, которые являются жизненно важным средством оказания услуг и предоставления информации меньшинствам. Однако оказание услуг неправительственными организациями не должно рассматриваться как полноценная замена пристального внимания правительства к вопросам меньшинств и осуществляемого под руководством правительства оказания основных услуг и выделения финансовых средств, необходимых для улучшения условий жизни и защиты прав меньшинств.

D. Роль институтов в выполнении международных обязательств

32. Экспертные национальные институты могут оказывать правительствам помощь в выполнении международных обязательств, включая представление докладов договорным органам Организации Объединенных Наций, в том числе Комитету по правам человека — по вопросам прав меньшинств в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах — и Комитету по ликвидации расовой дискриминации. Государства получают рекомендации относительно меньшинств, вынесенные в ходе обсуждений между договорными органами, механизмом универсального периодического обзора, мандатариями специальных процедур и региональными контрольными органами¹⁰. Специализированные институты могут возглавить усилия по выполнению данных рекомендаций в национальном масштабе. Они также выполняют важную функцию координаторов, через которых можно адаптировать к национальному уровню связанные с правами меньшинств программные установки, средства и инициативы в области технического сотрудничества. Независимые национальные правозащитные институты нередко обеспечивают критический анализ государственной политики и методов работы, а также выносят системе Организации Объединенных Наций и региональным органам рекомендации, основанные на своем опыте в области прав меньшинств.

33. Институциональное внимание к вопросам меньшинств может стать ключом к достижению целей борьбы с расизмом и к разработке и реализации национальных стратегий, обеспечивающих консультации с представителями меньшинств и их участие во всех этапах от планирования до оценки. Участники Всемирной конференции 2001 года по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости настоятельно призвали правительства разработать национальные планы действий по противодействию расизму и создать «для всех людей условия для реального участия в принятии решений и осуществления гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав во всех сферах жизни на основе недискриминации» (пункт 99 Дурбанской программы действий). Планы действий создают мотивацию для проведения во всех институтах соответствующих мероприятий и являются важной движущей силой для мобилизации внимания к вопросам равенства и прав меньшинств. Их реализация характеризуется актуализацией инициатив, в которых многочисленные органы совместно работают над

¹⁰ Исследование, проведенное независимым экспертом, выявило порядка 883 рекомендаций по вопросам меньшинств, вынесенных государствам после первого раунда рассмотрения государств в рамках универсальных периодических обзоров.

достижением общих целей. Трудности планирования и управления в учреждениях требуют институционального руководства для обеспечения выполнения своих обязательств всеми субъектами.

34. Специализированные органы или уполномоченные департаменты способствуют достижению целей конкретных групп. В 2011 году государства — члены Европейского союза (ЕС) приняли Рамочную программу для национальных стратегий интеграции народности рома, назвав ее одним из основных шагов к достижению большей социальной сплоченности Европы. Государства-члены договорились о том, чтобы к концу 2011 года подготовить, обновить или разработать национальные стратегии интеграции народности рома или комплексы стратегических мер в рамках более широкой политики социальной включенности в интересах улучшения положения данной народности. Они подтвердили, что национальные усилия должны сосредоточиться на приоритетных областях образования, занятости, здравоохранения и жилья, чтобы ликвидировать разрыв между представителями народности рома и остальным населением¹¹. Государства договорились назначить национального координатора или использовать уже существующий орган для обеспечения эффективного отслеживания реализации стратегий и мер по интеграции народности рома и укрепления обмена передовым опытом.

35. Национальные и международные субъекты, ответственные за разработку политики и программ по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, должны рассмотреть возможность уделения особого внимания положению меньшинств и осуществлению ориентированных на них проектов. Что касается развития, сокращения масштабов нищеты и национальных стратегий достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, то в мандате независимого эксперта подчеркивается необходимость учета вопросов меньшинств в рамках национальных стратегий и планов действий с целью обеспечения того, чтобы меньшинства, находящиеся в неблагоприятном положении, не оставались за бортом и чтобы дискриминация, исключенность или игнорирование не помешали им извлечь пользу из реализации стратегий достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹². Обзор страновых докладов о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и документов о стратегии сокращения масштабов нищеты показал низкий уровень внимания к меньшинствам даже в странах с крупными и малоимущими общинами меньшинств¹³.

36. Региональные межправительственные органы могут поощрять национальное внимание к вопросам меньшинств. Африканская хартия прав человека и народов может толковаться как содержащая положения о защите меньшинств; однако в африканских государствах вопросам меньшинств уделяется сравнительно мало внимания. В Африканской комиссии имеется Рабочая груп-

¹¹ См. Presidency report of the Council of the European Union (10665/11), Brussels, 26 May 2011.

¹² См. раздел I доклада независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/HRC/4/9), озаглавленный «Меньшинства, нищета и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: анализ глобальных вопросов».

¹³ См. добавление к докладу независимого эксперта от 2 февраля 2007 года, озаглавленное «Достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), для меньшинств: обзор страновых докладов по выполнению ЦРДТ и стратегий сокращения масштабов нищеты» (A/HRC/4/9/Add.1).

па по коренным народам, и ей рекомендуется учредить аналогичный орган для содействия уделению национального внимания меньшинствам. Межправительственная комиссия по правам человека Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) разрабатывает проект декларации о правах человека, а в Организации американских государств имеется рабочая группа по подготовке проекта межамериканской конвенции о борьбе с расизмом и всеми формами дискриминации и нетерпимости. Включение действенных положений о правах меньшинств в подобные региональные стандарты может способствовать уделению национального внимания вопросам меньшинств и сделать его необходимым.

V. Важность институционального внимания к вопросам меньшинств в деле предотвращения конфликтов и защиты меньшинств

37. Предотвращение массовых зверств, межгрупповой напряженности и конфликтов, в том числе из-за нарушений прав меньшинств, является важным стимулом для институционализации внимания к вопросам меньшинств, особенно там, где существует или существовала напряженность или конфликт. Бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан заметил, что «[М]ы должны особенно тщательно защищать права меньшинств, поскольку они чаще всего становятся жертвами геноцида»¹⁴. Генеральная Ассамблея в преамбуле к Декларации заявила, что «поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к ... меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают». Это заявление было повторено главами государств и правительств в пункте 130 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года¹⁵, в котором они также взяли на себя обязательство защищать население от геноцида, военных преступлений и этнических чисток (пункты 138 и 139), и важность этого обязательства подчеркивается независимым экспертом в связи с меньшинствами, находящимися в группе риска.

38. Институционализация опыта в области прав меньшинств до возникновения напряженности укрепляет потенциал, связанный с ранним обнаружением проблем и принятием эффективных превентивных мер. В рамках своего мандата независимый эксперт отметила¹⁶, что к числу важнейших элементов стратегии предупреждения конфликтов с участием меньшинств относятся уважение прав меньшинств, диалог между меньшинствами и населением, составляющим большую часть общества, и конструктивное развитие практики и институциональных механизмов преодоления различий в обществе. В Дурбанской декларации и Программе действий, принятых на Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся 31 августа — 8 сентября 2001 года в Дурбане (Южная Африка)¹⁷, содержался настоятельный призыв к государствам признать не-

¹⁴ См. пресс-релиз Генерального секретаря SG/SM/9126/Rev.1 от 11 февраля 2004 года.

¹⁵ См. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года. Документ размещен по адресу <http://www.un.org/summit2005/documents.html/>.

¹⁶ См. доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств (A/65/287), посвященный роли защиты прав меньшинств в деле предотвращения конфликтов.

¹⁷ См. A/CONF.189/12 и Corr.1, глава I.

обходимость систематического рассмотрения и разработки методов, механизмов, политики и программ для урегулирования конфликтов, возникающих на почве различий в расе, цвете кожи, происхождении, языке, религии, национальности и этнической принадлежности, и для построения гармоничных многорасовых и многокультурных обществ.

39. Национальные институты с опытом в области прав меньшинств могут содействовать проведению арбитража, диалога, национальных дебатов и мероприятий по предотвращению и разрешению этнической или религиозной напряженности. Независимые группы особенно важны, когда группа меньшинств считает, что правительство является причиной его тягот или не откликается на них, либо в ситуациях, когда необходим независимый посредник для преодоления недоверия между конфликтующими группами. В рамках своего мандата независимый эксперт отметила, что устойчивый мир в значительной степени зависит от участия всех групп населения в мирных переговорах и создании по их итогам государственных институциональных механизмов¹⁸.

40. Комиссия по национальному сплочению и интеграции была создана в Кении в 2008 году, после этнически мотивированного насилия на выборах, «для содействия и поощрения равенства возможностей, добрососедских отношений, гармонии и мирного сосуществования лиц, принадлежащих к различным этническим и расовым группам»¹⁹. Она оказывает консультативные услуги правительству, а ее мероприятия помогают решать проблемы дискриминации по этническому признаку и направлены на поощрение уважения к религиозному, культурному и языковому разнообразию. Комиссия по межэтническим отношениям была создана в Гайане после межэтнического насилия и столкновений между общинами индейцев и гайанцев африканского происхождения в целях отслеживания и улучшения межэтнических отношений и наблюдения за политической активностью. До 2006 года она проводила общестрановые форумы с участием многих заинтересованных сторон, признав, что выборы стали этнической и политической «горячей точкой».

41. Там, где меньшинства сталкиваются с насилием, присутствие местных независимых правозащитных органов может стать важным механизмом сдерживания и контроля. В Канцелярии Омбудсмана Колумбии имеется Отдел по вопросам этнических меньшинств, который занимается проведением мероприятий по защите лидеров и общин меньшинства колумбийцев африканского происхождения, находящихся в группе риска или подвергающихся насилию со стороны незаконных вооруженных сил. Местные представители работают в ключевых районах проживания меньшинств, где присутствие государственных органов невелико. Они завоевали доверие общин и развернули систему раннего оповещения и оценки рисков, в рамках которой выявляются вероятные угрозы, а силы безопасности и гражданские институты оценивают оповещения, что нередко заканчивается принятием мер по защите²⁰. Нынешнее правительство продолжает политику уделения институционального внимания вопросам колумбийцев африканского происхождения, начатую предыдущими администра-

¹⁸ См. A/65/287.

¹⁹ См. <http://www.cohesion.or.ke/>.

²⁰ См. доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств о ее миссии в Колумбию (1–12 февраля 2010 года) (A/HRC/16/45/Add.1).

циями в рамках Президентской программы по решению проблем колумбийцев африканского происхождения.

42. Развитие институциональной памяти по вопросам прав меньшинств в рамках таких национальных институтов, как полиция и судебная система, представляет собой положительный опыт, позволяющий подобным ключевым органам защиты и правосудия более эффективно взаимодействовать и консультироваться с общинами меньшинств, обеспечивать принятие охранных мер и надлежащим образом реагировать на их проблемы, включая случаи насилия. В одиннадцатом пункте преамбулы к своей резолюции 66/144 от 22 марта 2012 года Генеральная Ассамблея признала, что лица, принадлежащие к уязвимым группам, включая меньшинства, являются основными жертвами насилия и нападений, совершаемых экстремистскими политическими партиями, движениями и группами или по их наущению.

43. Методики общинного патрулирования и меры по обеспечению присутствия представителей меньшинств в полиции могут улучшить взаимоотношения между меньшинствами и полицией. Хорошими примерами инициатив, нацеленных на попытку поощрения участия меньшинств и повышения эффективности правоохранительных органов, могут служить национальные ассоциации чернокожих полицейских в Соединенных Штатах Америки, Канаде, на Бермудских Островах и в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, а также Братская ассоциация сотрудников европейских правоохранительных органов, принадлежащих к народности рома.

VI. Основные элементы институционального внимания к вопросам меньшинств

A. Участие и представленность меньшинств

44. Меньшинства зачастую недопредставлены в различных институтах, включая правозащитные органы и министерства, занимающиеся основными проблемами меньшинств. Улучшение представленности меньшинств и их участия является одним из жизненно важных компонентов повышения качества институционального внимания к правам меньшинств. Как указывалось ранее, участие в политической жизни не только является одним из прав меньшинств, но и необходимым условием достижения ими большей включенности и более активного участия в принятии решений на национальном и местном уровнях; следовательно, правительствам следует отслеживать участие меньшинств и внедрять механизмы и институциональные договоренности, которые обеспечивают их представленность в политических и директивных органах на национальном и местном уровнях.

45. Глобальное обследование национальных правозащитных институтов²¹, проведенное Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в 2009 году, показало, что представленность меньшинств оставляет желать лучшего, и менее половины из них назвали свой руководящий орган разнообразным. Оно также продемонстрировало,

²¹ "Survey on national human rights institutions: report on the findings and recommendations of a questionnaire addressed to NHRIs worldwide" (Geneva, July 2009).

что меньшинства плохо представлены в качестве сотрудников на всех уровнях. Женщины из числа меньшинств зачастую недопредставлены, поэтому необходимо принять ориентированные на них конкретные меры, включая информационно-просветительские мероприятия и инициативы в области учебной подготовки. Национальные институты должны показывать пример и обеспечивать, чтобы состав их сотрудников и членов полностью и открыто отражал разнообразие общества. Они должны демонстрировать транспарентность и подотчетность в процессе назначения представителей старшего уровня. Проблемы легитимности и доверия со стороны общин могут возникнуть в том случае, если подобные назначения кажутся политическими или формальными и либо были проведены без участия меньшинств, либо не отражают их предпочтения.

46. Сотрудники из числа меньшинств, включая представителей старшего уровня и персонал на всех уровнях, привносят в работу важнейший опыт, знания и контакты с общинами, благодаря чему могут значительно повысить институциональную информированность и укрепить потенциал, связанный с вопросами меньшинств. Они в состоянии привлечь внимание к вопросам меньшинств, которые могли игнорироваться, возможно, из-за недостатка взаимодействия с общинами меньшинств или знаний об их положении. Они могут подсказать, как взаимодействовать с общинами и решать деликатные культурные и религиозные вопросы, а также выразить мнения и точки зрения меньшинств, которые в ином случае не были бы услышаны. Представители меньшинств могут быть задействованы для выполнения функций экспертов или для работы в специализированных секциях; однако их деятельность не должна ограничиваться этой ролью.

47. Меньшинства зачастую недопредставлены на гражданской службе, в полиции и в судебной системе из-за таких препятствий, как институциональный расизм, дискриминационные методы найма, низкие результаты образования и психологические факторы, мешающие им искать работу. Необходимо принимать и поощрять в государственном и частном секторах такие меры, как инициативы целевого набора. Меньшинства должны быть представлены в надзорных и регулятивных органах, например, связанных с полицией. Они могут выполнять важные консультативные функции, связанные с методами набора и патрулирования, и должны быть представлены в органах, занимающихся рассмотрением жалоб. Представленность меньшинств в национальных средствах массовой информации и их регулятивных и контрольных органах помогает обеспечивать надлежащее освещение вопросов меньшинств средствами массовой информации, которые в ином случае могут изображать меньшинства с дискриминационной, негативной или стереотипной точки зрения.

В. Доступ к общинам меньшинств и доступность в их интересах

48. Меньшинства, находящиеся в неблагоприятном положении, нередко имеют ограниченный доступ к информации и услугам. Нищета, неблагоприятное социально-экономическое положение, отдаленность мест проживания и образовательные и языковые барьеры являются препятствиями для получения услуг и привлечения внимания соответствующих институтов. У некоторых может быть отрицательный опыт от взаимодействия с институтами, которые не оправдали их ожиданий или не решили их проблем. Институтам следует создать каналы и процессы общения и проведения консультаций с меньшинствами, а

также укрепить доверие к себе со стороны общин меньшинств. Усилия по повышению информированности об институте и оказываемых им услугах должны ориентироваться на меньшинства и включать в себя рекламу в их средствах массовой информации и через них, а также объявления в местах проживания меньшинств. Публикации, информация и услуги должны быть доступны на языках меньшинств, в том числе через специализированные веб-сайты.

49. Вопросы меньшинств нередко существуют в местном или региональном контексте. Местные или вспомогательные структуры правозащитных органов могут заниматься созданием прочной базы знаний о вопросах прав меньшинств в местных условиях, отслеживать развитие ситуации и налаживать отношения с общинами и властями; кроме того, они имеют прекрасную возможность для эффективного реагирования на проблемы меньшинств. Общины меньшинств с большей вероятностью вступят в контакт с органами, расположенными в местах их проживания, особенно с теми, которые нанимают сотрудников из общин меньшинств, говорящих на языках меньшинств и поддерживающих связь с общинами. Местные подразделения оказывают помощь с систематизацией общин и проблем меньшинств, а также помогают обеспечить отражение местных вопросов и соображений в процессах принятия решений и разработки политики на региональном и национальном уровнях. Кроме того, они могут убедиться в том, что национальная политика и программы распространяются на меньшинства в отдаленных регионах и приносят им пользу.

50. Обследование национальных правозащитных институтов, проведенное Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в 2009 году, показало, что менее половины респондентов описывают свои взаимоотношения с маргинализированными группами как прочные. Что касается доступности в режиме онлайн, то только 8 из 61 учреждения-респондента указали, что их веб-сайт переведен на все языки меньшинств. Подавляющее большинство респондентов не представили данные, касающиеся доли жалоб, получаемых от меньшинств или коренных народов, указав, что они не собирают дезаггированные данные об оказании услуг и что особое внимание таким группам практически не уделяется. Институтам следует разработать основанные на включенности и широком участии методики обеспечения проведения консультаций с меньшинствами и их участия во всех необходимых аспектах их работы.

51. Для обеспечения осведомленности потенциальных бенефициаров о различных институтах и оказываемых ими услугах необходима информационно-просветительская деятельность. «Меньшинства и дискриминация» — общеевропейское обследование 23 500 человек из групп меньшинств, проведенное Агентством Европейского союза по основным правам, показало, что более трети респондентов, заявивших о том, что им пришлось столкнуться с дискриминацией по этническому признаку, не знают, как и куда сообщить об этом²². Порядка 82 процентов респондентов, заявивших о том, что столкнулись с дискриминацией, не сообщили об этом никакому официальному органу.

²² См. European Union Agency for Fundamental Rights, “EU-MIDIS at a glance: introduction to the FRA’s EU-wide discrimination survey”, p. 9, figure 4; см. также EU-MIDIS, Data in Focus report No. 3 on “rights awareness and equality bodies”. См. далее http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf.

С. Обеспечение выделения бюджетных средств и финансовых ресурсов

52. Была выражена некоторая обеспокоенность по поводу того, что создание специализированных институтов по вопросам меньшинств может стать средством или причиной того, что вопросы меньшинств будут переданы в параллельные, менее эффективные или хуже финансируемые органы вместо того, чтобы решаться в рамках соответствующих основных учреждений и процессов. В том случае, когда создаются специализированные учреждения или органы, необходимо предоставить им достаточные финансовые ресурсы для того, чтобы они могли осуществлять весь спектр порученной им деятельности, а также необходимо выделить и гарантировать им отдельные статьи бюджета. В том случае, если мандат существующих правозащитных органов расширяется таким образом, чтобы включать в себя вопросы меньшинств, их возможности, ресурсы и штатное расписание тоже должны увеличиться.

53. В европейских условиях наблюдается тенденция к интеграции специализированных органов по вопросам меньшинств и этнического равенства в более крупные правозащитные институты. Повлиять на решения об упразднении или слиянии учреждений, особенно в контексте нынешнего глобального финансового кризиса, могут скорее проблемы финансирования, а не реальное или мнимое отсутствие потребностей. Однако экономические условия не должны считаться веским основанием для уменьшения необходимого внимания к вопросам меньшинств. Слияние учреждений не должно ослаблять требуемого институционального внимания, сокращать объем ресурсов, выделенных на решение вопросов меньшинств, или ограничивать их независимость либо сферу их охвата.

54. Хотя институциональное внимание к вопросам меньшинств имеет финансовые последствия, оно все равно может быть целесообразным с точки зрения затрат, особенно в тех случаях, когда ранняя реализация прав меньшинств помогает избежать напряженности между общинами. Целевые программы могут улучшить доступ меньшинств к образованию, учебной подготовке и занятости, в результате чего как меньшинства, так и государства выиграют от более активного участия меньшинств в экономической жизни. Исследования показывают, что среди маргинализированных меньшинств имеется неиспользованный экономический потенциал и что интеграция является не только обязательством с точки зрения морали и прав человека, но и экономической необходимостью²³. В случае наличия финансовых ограничений малозатратные меры включают в себя найм экспертов из числа меньшинств и разработку методик, которые могут значительно укрепить институциональную память.

²³ See the policy note entitled "Roma inclusion: an economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia" (World Bank, Human Development Sector Unit, 30 September 2010). Available from http://siteresources.worldbank.org/INTRROMA/Resources/Policy_Note.pdf.

VII. Национальные институциональные методы защиты прав меньшинств

55. Основная ответственность за реализацию прав меньшинств лежит на правительствах. Создание государственного органа, учреждения, департамента или аналогичного института, занимающегося вопросами меньшинств, служит институциональным ориентиром для деятельности правительства и обеспечивает потенциал для активных стратегических и программных инициатив и целенаправленных подходов к решению проблем, связанных с меньшинствами. Оно демонстрирует приверженность правительства делу осуществления прав меньшинств и должно гарантировать последовательное включение вопросов меньшинств в политику правительства, а также — что наиболее важно — их учет в государственных органах. Ниже кратко рассматриваются некоторые формы институционального внимания к вопросам меньшинств, принятые правительствами на национальном уровне.

A. Министерства, правительственные ведомства и смежные органы

56. Некоторые государства учредили специализированные государственные органы по вопросам меньшинств, включая министерства и правительственные ведомства. На подобных органах зачастую лежит основная ответственность за разработку государственной политики по вопросам меньшинств, определение ее направления и руководство ею, однако независимый эксперт подчеркивает, что их деятельность наиболее эффективна, когда они тесно сотрудничают по вопросам меньшинств с другими линейными министерствами и координируют актуализацию этой проблематики по всем соответствующим структурам. Подобное пристальное институциональное внимание дает меньшинствам и широкой общественности четкий сигнал о том, что правительство признает вопросы меньшинств и серьезно к ним относится. Некоторые государственные органы или инициативы пользуются большим авторитетом и приобретают высокий статус, если попадают под талантливое политическое руководство.

57. Государственные органы могут извлечь пользу из значительного объема гарантированного финансирования, выделяемого государственным учреждениям. От государственных органов требуется относительно высокий уровень подотчетности в том, что касается назначений на должности старшего уровня, представления годовых докладов, содержания счетов и анализа и мониторинга проектов и их влияния на меньшинства. Пристальное внимание к их работе со стороны средств массовой информации и гражданского общества может оказаться весьма ценным. Одним из критических замечаний по поводу государственных органов является то, что их деятельность может стать предметом обзора или они могут быть упразднены в результате изменений в политической администрации. Следовательно, в идеале они должны существовать параллельно с надежными независимыми правозащитными институтами, которые также уделяют внимание вопросам меньшинств.

58. Специализированные правительственные учреждения могут разрабатывать ценные заявления о целях и задачах своей деятельности, тем самым выражая важные политические идеи о включенности и равенстве меньшинств,

которые могут прямо отражать проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства. Министерство по делам национальных меньшинств Индии «расширяет права и возможности общин меньшинств и создает благоприятную обстановку для укрепления многорасового, многоэтнического, многокультурного, многоязычного и многоконфессионального характера нашей страны», а его целью является «улучшение социально-экономических условий общин меньшинств посредством квотирования и развития на основе широкого участия»²⁴. Подобные общественные обязательства представляют собой прекрасную возможность для участия и информационно-пропагандистской деятельности гражданского общества.

59. Институциональные подходы особенно важны тогда, когда их целью является обеспечение координации инициатив в области разработки политики и программ, охватывающих все соответствующие министерства и другие национальные заинтересованные стороны. Они могут разрабатывать концепцию и брать на себя руководство реализацией национальной базы в сфере политики, а также готовить межминистерские стратегии и программы в консультации с меньшинствами и другими субъектами. Целостные, скоординированные подходы признают взаимосвязанный характер таких вопросов и министерских приоритетов, как здравоохранение и жилье, образование и занятость, и могут содействовать принятию мер в области политики и программ, которые всесторонне решают проблемы, стоящие перед меньшинствами, и ликвидируют их причины.

60. Правительство Черногории подчеркнуло тот факт, что его Министерство по правам меньшинств имеет мандат на отслеживание, изучение и защиту прав меньшинств в соответствии с Конституцией страны и международными стандартами. Кроме того, прочим министерствам и государственным органам, включая министерства юстиции и прав человека, культуры, образования и спорта, внутренних дел и труда и социального благосостояния, также поручено решать вопросы меньшинств в рамках их круга ведения.

61. Литва сообщила независимому эксперту о наличии в ее Министерстве культуры Отдела по делам национальных меньшинств. В 2011 году была введена должность заместителя министра культуры по делам национальных меньшинств, создание которой продемонстрировало особое внимание правительства страны к вопросам национальных меньшинств. Совет национальных меньшинств действует под эгидой Министерства культуры и играет одну из ключевых ролей в деле проведения консультаций по вопросам меньшинств с государственными властями. В Совете, который занимается анализом правовых актов и выносит рекомендации относительно сохранения национальной идентичности, представлены 29 признанных национальных общин.

62. Босния и Герцеговина сообщила о существовании ведомства по вопросам защиты прав национальных меньшинств и религиозных групп и сотрудничества с ними, которое функционирует в рамках Министерства по правам человека и по делам беженцев. Оно нанимает представителей национальных меньшинств; в этой связи в министерстве и четырех региональных отделениях работают координаторы из числа народности рома. Департамент по вопросам меньшинств также работает в канцелярии омбудсмана. Советы национальных

²⁴ См. http://www.minorityaffairs.gov.in/vision_mission.

меньшинств на государственном уровне и в автономных областях занимаются сохранением и развитием этнической, национальной, религиозной и культурной идентичности и содействуют усилиям по реинтеграции сообществ²⁵.

63. В знак признания ситуации дискриминации и непропорционально неблагоприятного положения, в которых находятся потомки африканцев, правительство Бразилии стало уделять институциональное внимание бразильцам африканского происхождения, в том числе через министерство, занимающееся содействием осуществлению политики расового равенства²⁶. Закон о расовом равенстве (закон 12.288), принятый в 2009 году, укрепляет обязательства государства гарантировать равные возможности бразильцам африканского происхождения. Проекты квотирования противодействуют структурному неравенству, в частности в плане доступа к образованию, здравоохранению и занятости.

64. Национальный совет Болгарии по вопросам сотрудничества в сфере решения этнических и интеграционных проблем возглавляется вице-премьером страны. Он координирует государственную политику и программы, связанные с этническими меньшинствами, и отслеживает реализацию интеграционной политики в консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами. Его членами являются неправительственные организации, представляющие меньшинства, в том числе народность рома²⁷. Верховный комиссар правительства Португалии по вопросам иммиграции и межкультурного диалога, действующий в рамках Министерства председательства в Совете министров, имеет конкретный мандат, предусматривающий решение вопросов меньшинств, и специализированное отделение для поддержки народности рома.

65. Комитет по делам этнических меньшинств Вьетнама является органом министерского уровня, ответственным за планирование и осуществление этнической политики и политики в интересах горных регионов, где зачастую проживают меньшинства. Он занимается разработкой, реализацией и отслеживанием выполнения программ и координирует связи между министерствами, а также контакты с международными учреждениями и донорами. В число его приоритетов входят программы социально-экономического развития, призванные ликвидировать причины нищеты, повысить качество образования и подготовить местных должностных лиц. Он является частью институциональной структуры, включающей в себя Этнический совет Национального собрания, который оказывает Национальному собранию консультативные услуги по вопросам этнических меньшинств и проводит обзор законопроектов.

В. Механизмы и учреждения по обеспечению автономии

66. Некоторые государства применяют подходы, которые делают возможной различную степень региональной, территориальной и политической автономии. Когда меньшинства географически сконцентрированы в одном месте, де-

²⁵ В 2012 году независимый эксперт совершит официальный визит в Боснию и Герцеговину по приглашению правительства страны.

²⁶ Заявление на Форуме по вопросам меньшинств 2010 года, посвященное меньшинствам и их эффективному участию в экономической жизни.

²⁷ См. доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств о ее миссии в Болгарию (4–11 июля 2011 года) (A/HRC/19/56/Add.2 и Corr.1).

централизованные формы управления часто позволяют меньшинствам играть более значительную роль в учреждениях и в принимающих решения органах. В случаях, когда это уместно, государства передали полномочия и создали автономные или иные внутригосударственные единицы или федеральные системы, позволяющие меньшинствам оказывать более значительное и непосредственное воздействие на затрагивающие их вопросы. Принцип «субсидиарности» предусматривает принятие решений на самом низком уровне системы управления в соответствии с поставленными целями, и этот принцип выделяется как важный элемент в контексте вопроса о правах меньшинств, в том числе в рекомендациях Форума по вопросам меньшинств, касающихся вопросов меньшинств и эффективного политического участия.

67. Формы нетерриториальной или культурной автономии также могут служить для сохранения элементов истории, языка и культуры меньшинств и способствовать развитию диалога; они могут включать создание институциональных механизмов, таких как местные органы самоуправления или органы самоуправления меньшинств. Местные органы самоуправления выполняют, в частности, обязанности, связанные с получением меньшинствами образования и культурной автономией, средствами массовой информации, сохранением традиций и культурного наследия и социальной интеграцией.

68. Закон о правах национальных меньшинств в Венгрии от 2011 года²⁸ предусматривает для признанных меньшинств право на «национальные органы самоуправления» на основании системы, первоначально созданной в 1993 году. Органы самоуправления обеспечивают институциональную основу для культурной автономии, и на местном уровне существуют сотни органов самоуправления с выборными представителями меньшинств. В связи с данным вопросом Эстония также сообщила Независимому эксперту, что в соответствии с Законом о культурной автономии национальных меньшинств этнические меньшинства имеют право создавать органы местного самоуправления и что в рамках министерства культуры действует Совет этнических меньшинств.

С. Совещательные или консультативные органы

69. В комментарии Рабочей группы по меньшинствам бывшей Комиссии по правам человека к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), отмечается, что «государствам в рамках соответствующих институциональных структур следует создать совещательные или консультативные органы по проблемам меньшинств. Такие органы должны обладать политическим весом и активно привлекаться к консультированию по вопросам, затрагивающим меньшинства»²⁹. Совещательные и консультативные органы могут создаваться на постоянной или разовой основе. Они помогают институционализировать диалог между правительством и представителями меньшинств и обеспечить учет связанных с меньшинствами вопросов в процессе разработки политики и принятия решений на местном и, в

²⁸ См. Act on the Rights of Nationalities of Hungary, paras. 113–115. Доступен по адресу: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf).

²⁹ Доступен по адресу: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>.

идеале, на национальном уровне. Таким образом, надлежащие консультативные и совещательные органы должны существовать на национальном уровне и на региональном и местном уровнях, где часто возникают проблемы, затрагивающие меньшинства.

70. Правительство Латвии сообщило о существовании трех консультативных органов общенационального уровня: Консультативного совета по делам национальных меньшинств при Президенте; Комитета по делам неправительственных организаций национальных меньшинств при министерстве культуры; и Национального консультативного совета по вопросам образования национальных меньшинств при министерстве образования и науки. На уровне местного самоуправления комиссии по социальной интеграции предусматривают широкое участие национальных меньшинств. Правительство Грузии предоставило информацию о своих учреждениях, включая Совет по вопросам гражданской интеграции и терпимости, Совет по делам национальных меньшинств, созданный в целях содействия диалогу между правительством и национальными меньшинствами, и Совет по делам религий, содействующий диалогу, интеграции и участию религиозных ассоциаций.

71. Функционирующие на постоянной основе собрания или политические органы могут способствовать представлению интересов меньшинств в национальных политических структурах. Члены Ассамблеи народов Казахстана представляют 40 крупнейших этнических групп. По полученной от правительства информации, Ассамблея способствует возрождению и поддержанию национальных культур, языков и традиций; укрепляет межэтническое единство и гармонию посредством осуществления контроля за межэтническими отношениями; и выносит рекомендации в отношении государственной политики. Члены нижней палаты парламента назначаются из числа членов Ассамблеи. Совет федерации Эфиопии, который является верхней палатой парламента, состоит из представителей более 60 «наций, народностей и национальных меньшинств». Он был создан в качестве механизма по обеспечению прав этнических групп, установленных в конституции. В основе работы таких органов должны лежать принципы демократической подотчетности и выборной легитимности.

D. Консультанты и координаторы

72. Учреждения, включая министерства, могут создавать в рамках своих институциональных структур должности специальных советников, консультантов или координаторов, ответственных за связанные с меньшинствами вопросы. Хотя такие должности обеспечивают относительно низкий уровень институциональной поддержки по сравнению со специализированными учреждениями или департаментами, они тем не менее могут выполнять важные функции, способствовать привлечению внимания к вопросам меньшинств в ключевых областях политики и программ и демонстрировать институциональную приверженность решению связанных с меньшинствами проблем. В случаях, когда должности советников или координаторов существуют в разных министерствах, такие советники или координаторы могут иметь возможности по укреплению координации, содействию обмену информацией и осуществлению совместных проектов. Учитывая тот факт, что работа на таких должностях требует специальных знаний, необходимо при найме соответствующих сотрудников от-

давать предпочтение представителям меньшинств, в том числе принадлежащих к меньшинствам женщин.

VIII. Роль национальных учреждений по вопросам прав человека

73. Национальные учреждения по правам человека — это созданные в соответствии с законодательством независимые, автономные органы, которые должны функционировать в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений (Парижскими принципами) (резолюция 48/134 Генеральной Ассамблеи, приложение). Национальные учреждения по правам человека включают комиссии по правам человека, канцелярии омбудсмена и специализированные учреждения, предназначенные для защиты прав находящихся в неблагоприятном положении или уязвимых групп³⁰. В 2005 году Рабочая группа по меньшинствам бывшей Комиссии по правам человека отметила, что национальные учреждения по правам человека могут во многом содействовать поощрению и защите прав меньшинств и что повсюду ширится признание вклада, который эти учреждения могут внести в защиту прав групп общества, находящихся в менее благоприятном положении, в тесном сотрудничестве с ними³¹. Тем не менее у таких учреждений часто отсутствуют четко определенные и имеющие практическую направленность мандаты для решения связанных с меньшинствами вопросов.

74. Парижские принципы требуют от соответствующих органов принимать активные усилия по решению проблемы расовой дискриминации, в том числе посредством повышения осведомленности общественности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) обратили внимание на тот факт, что в ряде государств права групп, в том числе меньшинств, могут вызывать полемику и оспариваться и что национальные учреждения по правам человека «часто являются единственными учреждениями, которые могут выступать и выступают в защиту тех, кто не имеет голоса или чье влияние является минимальным»³². Национальные органы по правам меньшинств часто проводят существенно важные оценки политики и практики правительства, в том числе путем представления договорным органам Организации Объединенных Наций докладов, содержащих отличную от правительственной точку зрения и рекомендации по существу. Имея в своем составе специалистов по вопросам меньшинств, такие учреждения обладают всеми возможностями для того, чтобы консультировать правительство и проводить критический анализ его связанной с меньшинствами политики и практики.

75. В связи с финансовыми факторами, административными сложностями, затратами в плане ресурсов и важностью институциональной идентичности

³⁰ См. “UNDP-OHCHR toolkit”. Доступен по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

³¹ См. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/3.

³² См. <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>.

многие государства предпочитают создавать сильные учреждения по правам человека общей направленности. Однако по мнению Европейского центра по вопросам меньшинств, «учитывая важность связанных с меньшинствами вопросов как для общин меньшинств, так и общин проживания большинства населения ... можно только приветствовать назначение должностных лиц или создание специальных подразделений по защите меньшинств»³³. На практике департаменты или отделы могут работать в рамках менее определенных стратегий и мандатов, чем специальные органы по защите меньшинств, и перед ними могут вставать кадровые и ресурсные ограничения. Назначение старших должностных лиц, в том числе заместителя омбудсмена по делам меньшинств, может рассматриваться как средство обеспечения надлежащего внимания к вопросам меньшинств на высоком уровне.

76. Специальные канцелярии омбудсмена по вопросам меньшинств, комиссии и органы по расовому равенству с конкретными мандатами в области прав меньшинств могут обеспечивать четкую институциональную идентичность и уделение соответствующим вопросам относительно высокой степени внимания. Их мандаты обычно предусматривают осуществление широкого спектра мероприятий упреждающего действия. Так, например, деятельность Омбудсмена по делам меньшинств Финляндии направлена на укрепление статуса и юридической защиты этнических меньшинств, а также на обеспечение равенства, борьбу с дискриминацией и установление хороших межэтнических отношений³⁴. Круг его деятельности включает: предоставление руководящих указаний и информации и проведение обучения по этническим вопросам; внесение вклада в решении актуальных вопросов посредством участия в открытых дискуссиях; публикацию заявлений. Он контролирует соблюдение закона о борьбе с дискриминацией, выдает юридические заключения и рекомендации и осуществляет деятельность по примирению.

77. Важная роль независимых органов по правам человека заключается в предоставлении услуг по рассмотрению жалоб. Находящиеся в неблагоприятном положении меньшинства могут неохотно сообщать о случаях дискриминации или же испытывать недостаток информации или ресурсов, которые позволили бы им подавать жалобы или вести дело. Специализированные органы часто оказывают юридическую помощь и консультационные услуги. Они могут предлагать альтернативные пути, в том числе посреднические услуги, которые позволяют решить проблему без обращения в суд и обеспечивают относительно быстрый, бесплатный и менее формализованный доступ к средствам правовой защиты. Тем не менее службы по рассмотрению жалоб должны иметь возможность проводить расследования на основании полученных данных или жалоб и возбуждать или вести судебные разбирательства в судах и/или передавать дела на рассмотрение других надлежащих органов, в том числе специальных судов.

78. В соответствии с директивой 2000/43/ЕС Совета Европейского союза от 29 июня 2000 года государства — члены Европейского союза должны создать органы по вопросам равенства, которые будут решать расовые и этнические вопросы, осуществляя принцип равного обращения с людьми вне зависимости от их расового или этнического происхождения. От государств требуется ока-

³³ См. http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/Ombudsman_guide_English.pdf.

³⁴ См. <http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/english>.

зывать независимую помощь пострадавшим от дискриминации по этническим или религиозным мотивам. Они также должны проводить независимые исследования и публиковать доклады и рекомендации по вопросам дискриминации³⁵. В связи с этим в Европе существует относительно большое число специальных учреждений по вопросам равенства, по сравнению с другими регионами, где не действуют такие юридически обязательные директивы. Тем не менее довольно часто органы по вопросам равенства сосредотачивают свои усилия на борьбе с дискриминацией и редко уделяют особое внимание и принимают активные меры по вопросам меньшинств.

79. Во многих странах существуют национальные комиссии, которые могут представлять собой либо органы общей направленности, либо заниматься решением тематических вопросов или вопросов, связанных с конкретными группами. Например, правительство Германии создало систему уполномоченных по вопросам меньшинств, деятельность которых направлена на поддержание и обеспечение взаимодействия между правительством и меньшинствами. На федеральном уровне существует должность уполномоченного по делам национальных меньшинств и по делам иммигрантов, который подчиняется министру внутренних дел. Правительство Словении сообщило о существовании своей Комиссии по защите этнической общины цыган и Комиссии по делам венгерских и итальянских национальных меньшинств, в состав которых входят представители соответствующих групп меньшинств.

80. Среди других учреждений правительства Австрии его Комиссия по вопросам равного обращения рассматривает дела об этнической и религиозной дискриминации, в том числе связанные с наймом на работу и ситуацией на рабочем месте, и решает, в частности, вопросы, связанные с возможностью устройства на работу, условиями труда, сексуальными домогательствами и свободой вероисповедания. Омбудсмен Австрии по вопросам равного обращения может принимать меры и вести переговоры с работодателями по делам о дискриминации и подавать заявления в Комиссию. Омбудсмен предоставляет информацию о правах и принципах равенства, проводит обучение и может налагать наказание за дискриминацию или сексуальные домогательства.

81. Помимо Национальной комиссии по правам человека в Непале также действует Национальная комиссия по делам «неприкасаемых», которая была учреждена в 2002 году в порядке признания того факта, что дискриминация на основе кастовой принадлежности и практика «неприкасаемости» по-прежнему существуют. Указанная комиссия способствует осуществлению национального и международного законодательства и выступила в защиту Закона о запрещении дискриминации на основе кастовой принадлежности и практики «неприкасаемости», который был принят в мае 2011 года и установил уголовную ответственность за такую дискриминацию в частной и государственной сферах. В числе осуществленных комиссией мероприятий — организация 100-дневной кампании против кастовой дискриминации в сотрудничестве с отделением Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в Непале, которая была начата в сентябре 2011 года президентом Непала и Верховным комиссаром.

³⁵ См. <http://www.equineteurope.org/564239.html>.

IX. Выводы и рекомендации

82. Двадцатая годовщина принятия Декларации является для государств хорошей возможностью рассмотреть вопрос о практических мерах, направленных на улучшение осуществления Декларации. Необходимые усилия по достижению систематических положительных изменений, с тем чтобы обеспечить культуру и практику защиты прав меньшинств, включают в себя проявление политической воли и реализацию инициативных подходов, чему часто уделяется недостаточное внимание. Хотя антидискриминационные меры играют существенно важную роль, в целях обеспечения равенства государствам часто бывает необходимо применять конструктивные меры и подходы в интересах меньшинств, как предусмотрено в Декларации.

83. Положительных изменений в ситуациях с находящимися в неблагоприятном положении меньшинствами можно достичь путем обеспечения надлежащей институциональной поддержки прав меньшинств и разработки стратегических и программных рамок для решения вопросов меньшинств. Юридическая защита прав меньшинств в национальном законодательстве является необходимой основой; логически следующий шаг после принятия соответствующих законов — осуществление конкретных мер по защите и поддержке прав меньшинств — обеспечивается за счет уделения данным вопросам институционального внимания.

84. Институциональное внимание к вопросам меньшинств существенно необходимо для изменения существующей в обществе практики маргинализации и дискриминационных представлений в отношении групп меньшинств, которые могут быть институционально закреплены. В связи с этим принимаемые меры должны быть нацелены не только на сами меньшинства, но и на все части общества в целом. Скоординированные институциональные подходы должны охватывать меньшинства, общины проживания большинства населения и гражданское общество в качестве ключевых заинтересованных субъектов. Институциональные меры должны служить для обеспечения учета вопросов меньшинств в деятельности всех соответствующих учреждений и поддержания принципов разнообразия и равенства во всех областях общественной жизни.

85. Когда у меньшинств есть возможность простого доступа к учреждениям, предоставляющим услуги по рассмотрению жалоб и средства правовой защиты, в том числе на языке меньшинств, такие меньшинства с большей вероятностью будут обращаться в соответствующие органы и подавать жалобы в связи со случаями дискриминации, которые слишком часто остаются незарегистрированными и не рассматриваются. Институциональное внимание к вопросам меньшинств позволяет донести до последних положительный посыл о том, что правительство признает их проблемы и беспокоящие их вопросы и стремится найти решения связанных с меньшинствами вопросов; такое внимание также способствует укреплению доверия к действиям правительства среди членов общин. Это может быть особенно важно в период политических или социальных потрясений, административных преобразований или смены режима, а также последующих конфликтов, которые затрагивают меньшинства или влияют на них.

86. Полноценное и эффективное участие меньшинств является необходимой основой для реализации прав меньшинств и представляет собой ключевую задачу институциональной деятельности во вопросам меньшинств. Эффективное решение вопросов меньшинств может быть достигнуто только при участии самих меньшинств, как в качестве сотрудников, так и в качестве партнеров, в работе учреждений, ответственных за связанные с меньшинствами вопросы. Необходимо всегда помнить, что представители меньшинств являются членами общества и должны обладать полноценным правом голоса по вопросам, затрагивающим все аспекты жизни общества, а не только по тем из них, которые имеют особое значение для меньшинств. В случаях, когда меньшинства не имеют такого права голоса, институциональное внимание к правам и вопросам меньшинств служит средством повышения степени их участия во всех сферах экономической, социальной и политической жизни и в развитии их стран.

87. У рассматриваемой проблемы не существует универсальных решений, и наиболее подходящий подход к защите меньшинств должен выбираться исходя из условий, существующих в конкретной стране, особенностей положения групп меньшинств, а также культурных, географических, исторических, политических и социально-экономических факторов. Вне зависимости от избранного подхода необходимо полностью соблюдать принципы признания меньшинств, проведения с ними консультаций и эффективного участия меньшинств в жизни общества.

Рекомендации

88. Декларация и другие соответствующие международные и региональные стандарты, касающиеся прав меньшинств, должны быть интегрированы в национальное законодательство, обеспечивая таким образом надежную правовую основу для создания и укрепления учреждений, занимающихся правами меньшинств.

89. Государствам следует рассмотреть возможность создания специализированных национальных учреждений, отвечающих за решение вопросов меньшинств, в том числе специализированных департаментов, отделов или координаторов, в рамках национальных институциональных механизмов и сети национальных учреждений по вопросам прав человека. Также необходимо рассмотреть возможность создания постоянных или специальных консультативных или совещательных органов по вопросам меньшинств.

90. Предоставление экспертных услуг по вопросам меньшинств должно быть включено в мандаты всех соответствующих министерств и государственных органов и национальных учреждений по вопросам прав человека. Учреждения, деятельность которых особенно важна в контексте вопросов меньшинств, в том числе отвечающие за вопросы образования, занятости, здравоохранения, обеспечения жильем и культуры, должны разрабатывать совместные инициативы и программы, ориентированные на находящиеся в неблагоприятном положении меньшинства.

91. Национальным статистическим учреждениям и другим соответствующим государственным органам и департаментам должно быть предпи-

сано осуществлять сбор данных с разбивкой по позициям в качестве передовой практики в вопросах меньшинств, а также наращивать внутриорганизационный потенциал по вопросам меньшинств и по сбору данных и методам анализа аспектов, связанных с этнической, религиозной и языковой принадлежностью.

92. Учреждения, уполномоченные решать вопросы меньшинств, должны обеспечиваться достаточным финансированием, ресурсами и кадрами, с тем чтобы они могли эффективно выполнять свои мандаты и надлежащим образом реагировать на проблемы, запросы и потребности меньшинств.

93. Учреждения, занимающиеся вопросами меньшинств, должны быть транспарентными и подотчетными меньшинствам, в частности в том, что касается порядка избрания или назначения представителей и сотрудников старшего звена, используемых методов работы и осуществляемых мероприятий.

94. Следует внедрять и развивать институциональные практики и методы в целях обеспечения полноценного и эффективного представления интересов меньшинств в учреждениях, а также участия меньшинств во всех аспектах институциональной работы и проведения с ними консультаций по всем таким аспектам.

95. Информационно-просветительские мероприятия должны пропагандировать экспертные знания специализированных органов и департаментов по вопросам меньшинств и равенства или соответствующих учреждений, а также оказываемые ими услуги. Пропагандистская работа должна быть нацелена на общины меньшинств, в том числе посредством использования ориентированных на меньшинства средств массовой информации, и должна осуществляться в местах проживания меньшинств. Необходимо обеспечивать наличие информации и оказание услуг на языках меньшинств.

96. Государственные и независимые национальные учреждения по правам человека должны подавать пример, обеспечивая, чтобы состав их управляющих органов и кадров, в том числе на уровне руководителей старшего звена, отражал этнокультурное многообразие общества, а также должны обеспечивать представленность женщин из числа меньшинств. Следует способствовать этнокультурному разнообразию в государственной и частной сферах и отслеживать прогресс в его достижении.

97. Учреждения и департаменты, занимающиеся вопросами женщин, должны создавать специальные подразделения или должности координаторов по вопросам женщин и девочек из числа меньшинств в целях обеспечения достаточного внимания к вопросам, касающимся таких женщин и девочек, и должны осуществлять наём женщин-представительниц меньшинств.

98. Следует рассмотреть возможность создания региональных и местных подразделений учреждений по правам человека и других соответствующих органов, в том числе в районах концентрации общин меньшинств и в местах, где общины могут сталкиваться с особыми проблемами, в частности в связи с насилием, конфликтом или вынужденным перемещением.

99. Недавние примеры межрелигиозной напряженности и насилия на религиозной почве свидетельствуют о необходимости уделять специальное институциональное внимание религиозным меньшинствам и межконфессиональному диалогу. Усилия по улучшению взаимопонимания и построения конструктивных отношений между религиозными группами должны предусматривать участие религиозных лидеров, учреждений и общин разной конфессиональной направленности.

100. Международные органы с национальным присутствием, в том числе органы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, должны рассмотреть возможность укрепления институциональной структуры в целях обеспечения надлежащих экспертных знаний и опыта и уделения надлежащего внимания вопросам меньшинств, а также осуществлять найм сотрудников из числа меньшинств в случаях, когда это целесообразно.
