



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 July 2020
Russian
Original: English

Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 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**

Вопросы меньшинств

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена, представленный в соответствии с резолюцией [74/165](#) Ассамблеи и резолюциями [25/5](#) и [43/8](#) Совета по правам человека.

* [A/75/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Фернана де Варена

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

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варен представляет краткую информацию о своей деятельности со времени представления его предыдущего доклада Генеральной Ассамблее и освещает продолжающуюся работу по приоритетным темам, касающимся безгражданства, образования и языков меньшинств, и языка ненависти в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, в социальных сетях, а также в связи с инициативами в области регионального подхода к вопросам меньшинств. Он также представляет краткую информацию о своих посещениях стран, направленных им сообщениях и других мероприятиях.

В тематическом исследовании, посвященном значению и сфере охвата четырех категорий меньшинств — национальных или этнических, религиозных и языковых, — Специальный докладчик рассматривает историю вопроса, подходы и судебную практику в отношении этих категорий в рамках механизмов и подразделений Организации Объединенных Наций, а также мнения государств-членов, организаций гражданского общества, меньшинств и других заинтересованных сторон, с тем чтобы обеспечить более высокую степень ясности в отношении его собственного мандата и в отношении роли всех других сторон, участвующих в защите прав человека меньшинств. Он выносит ряд рекомендаций для обеспечения большей последовательности внутри Организации Объединенных Наций и за ее пределами в отношении категорий бенефициаров, признаваемых в рамках системы Организации Объединенных Наций по правам меньшинств, а также с целью руководства деятельностью в рамках его мандата по защите прав человека лиц, принадлежащих к меньшинствам.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросам меньшинств во исполнение его мандата, установленного в резолюции 2005/79 Комиссии по правам человека и продленного в очередной раз резолюцией 43/8 Совета по правам человека.

2. Специальный докладчик сообщает краткую информацию о своей деятельности в 2019 и 2020 годах со времени представления его предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/74/160), а затем представляет исследование о значении и сфере охвата четырех категорий меньшинств (национальных или этнических, религиозных и языковых) в международном праве. Специальный докладчик намерен использовать настоящее исследование для содействия столь необходимой ясности в понимании и практике применительно к четырем категориям меньшинств для целей своего мандата и в интересах признания и поощрения обязательств государств в области прав человека.

II. Деятельность Специального докладчика в 2019 и 2020 годах

3. В рамках своего мандата Специальный докладчик осуществлял деятельность по нескольким направлениям в целях выполнения тематических исследований, проведения страновых поездок, взаимодействия с правительствами и другими субъектами в связи с предполагаемыми нарушениями прав меньшинств, популяризации передовой практики и повышения осведомленности о правах человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, и углубления понимания этих прав, как предусмотрено его мандатом. Ниже представлена информация о некоторых из основных направлений деятельности Специального докладчика и проведенных им мероприятий.

A. Деятельность, связанная с тематическими приоритетами

4. В своем первом выступлении перед Генеральной Ассамблеей в октябре 2017 года Специальный докладчик определил четыре тематических приоритета. В 2018 году он сосредоточил внимание на теме «Безгражданство как проблема меньшинств», и он продолжает часто поднимать этот вопрос в своих выступлениях и в рамках участия в мероприятиях по всему миру, как описано в настоящем докладе.

5. В 2019 и 2020 годах Специальный докладчик приступил также к работе по второму тематическому приоритету «Образование, язык и права человека меньшинств», который имеет большое значение для самобытности языковых и других меньшинств.

6. В рамках своей деятельности в 2020 и 2021 годах Специальный докладчик сосредоточит внимание на третьем тематическом приоритете «Язык ненависти, направленный против меньшинств в социальных сетях». Как и в случае проблемы безгражданства, проблема языка ненависти в социальных сетях в непропорционально большой степени затрагивает представителей меньшинств и оказывает на них негативное воздействие, и поэтому эта проблема является, прежде всего, проблемой меньшинств.

В. Региональные подходы к осуществлению мандата

7. В своем первом докладе Совету по правам человека, представленном в марте 2018 года, Специальный докладчик указал на возможность применения регионального подхода к Форуму по вопросам меньшинств, с тем чтобы сделать Форум более доступным для меньшинств в разных частях мира и более восприимчивым к региональным проблемам и контекстам¹. Первые шаги в направлении такого подхода были предприняты в 2019 году: в мае 2019 года был организован Европейский региональный форум в Европейском парламенте в Брюсселе, в сентябре 2019 года — Азиатско-Тихоокеанский региональный форум в Бангкоке, а в октябре 2019 года в Тунисе был проведен региональный форум по Африке и региону Ближнего Востока и Северной Африки, который был посвящен теме «Образование, язык и права человека меньшинств». Хотя первоначально региональные форумы планировалось провести в четырех регионах (Европа, Азиатско-Тихоокеанский регион, Африка и Ближний Восток и регион Америки), региональные форумы 2020 года пришлось перенести на вторую половину года из-за пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19). Следует надеяться, что в последнем квартале 2020 года удастся провести два региональных форума по теме «Язык ненависти и подстрекательство к ненависти в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, в социальных сетях», которая также будет находиться в центре внимания тринадцатого ежегодного Форума по вопросам меньшинств.

С. Страновые поездки

8. В период с 6 по 17 декабря 2019 года Специальный докладчик предпринял страновую поездку в Кыргызстан. Отчет об этой поездке будет представлен Совету по правам человека на его сорок шестой сессии в марте 2021 года.

Д. Форум по вопросам меньшинств

9. Информация о двенадцатой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся 28 и 29 ноября 2019 года и посвященной теме «Образование, язык и права человека меньшинств», представлена в ежегодном докладе Специального докладчика Совету по правам человека за 2020 год (см. [A/HRC/43/47](#), пп. 71–77). Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть очень высокий уровень интереса и участия в 2019 году: было зарегистрировано почти 1000 участников, из которых более 600 были зарегистрированы для участия в Форуме по вопросам меньшинств и более 300 — для участия в региональных форумах. Впервые в ходе ежегодного Форума в Женеве был обеспечен сурдоперевод на международный жестовый язык в знак признания пользователей жестовых языков в качестве представителей языкового меньшинства. Тринадцатая сессия Форума, которая будет посвящена главным образом проблеме языка ненависти, социальным сетям и меньшинствам, состоится 19 и 20 ноября 2020 года в Женеве.

Е. Сообщения

10. В 2019 году правительствам и другим заинтересованным сторонам было направлено в общей сложности 51 сообщение, причем все из них — совместно с другими мандатариями специальных процедур. Из общего числа сообщений

¹ См. [A/HRC/37/66](#), п. 64.

13 представляли собой призывы к незамедлительным действиям, 32 — заявления о нарушениях, а 6 — письма с комментариями и выражением обеспокоенности относительно конкретных законов, политики и практики.

11. Наибольшее число сообщений (29) касалось этнических меньшинств, 11 сообщений — религиозных меньшинств, 2 сообщения — прав языковых меньшинств и 9 сообщений затрагивали вопросы, касающиеся нескольких категорий меньшинств или меньшинств в целом. В этих сообщениях говорилось о таких нарушениях прав человека, как преследование и насилие в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, включая правозащитников, произвольные задержания и пытки, ограничение и ущемление религиозных свобод и дискриминационное применение законов о борьбе с терроризмом и законов о гражданстве, чрезмерное применение силы сотрудниками правоохранительных органов, принудительные выселения, дискриминация в сфере образования, а также поднимались вопросы о последствиях коммерческой деятельности и проектов в области развития с точки зрения прав меньшинств².

Е. Мероприятия по повышению осведомленности и прочие мероприятия

12. Специальный докладчик рассматривает деятельность по повышению осведомленности в качестве одного из важнейших компонентов своего мандата, особенно в свете необходимости привлекать внимание к растущей маргинализации меньшинств во всем мире, их более высокой уязвимости во время кризисов в области здравоохранения и других кризисных ситуаций, таких как пандемия COVID-19, все более частое использования языка ненависти против меньшинств в социальных сетях и по другим каналам коммуникации и повышения распространенности преступлений на почве ненависти во всем мире, центральной роли прав человека меньшинств в решении проблемы их отчуждения в целях предотвращения этнических конфликтов, а также недостаточного освещения или упоминания проблем меньшинств на многих форумах, даже в рамках учреждений Организации Объединенных Наций³.

Г. Последующая деятельность в связи с другими тематическими приоритетами

13. Специальный докладчик по-прежнему глубоко обеспокоен развитием событий в областях, связанных с тематическими приоритетами его мандата. Он продолжает получать тревожные сообщения о том, что кампания Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по искоренению безгражданства к 2024 году — кампания “#IBelong” — находится под угрозой в связи с тем, что в штате Ассам, Индия, а также в других штатах страны продолжают осуществляться процедуры, в результате которых многие миллионы людей могут быть признаны способными продемонстрировать, что они являются гражданами, а новое законодательство о профсоюзах, исключаящее членов мусульманского меньшинства страны из ускоренного процесса получения гражданства, создает риск того, что представители этого

² Более подробно о всех направленных сообщениях и полученной информации в рамках мандата см. <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Awareness_raising_and_other_activities_2019_2020.docx.

меньшинства будут считаться «иностранцами» и, следовательно, негражданами, что может привести к тому, что они станут апатридами.

14. После того как в 2019 году Специальный докладчик выбрал в качестве тематического приоритета тему «Образование, язык и права человека меньшинств», его все чаще ставят в известность о государствах, которые, как представляется, ущемляют права языковых меньшинств в вопросах, касающихся языка — центрального компонента их самобытности, — и даже все чаще отрицают или ущемляют языковые права меньшинств в области образования. Специальный докладчик считает, что эти проблемы необходимо будет отразить в конкретных и доступных руководящих указаниях, основанных на передовой практике многих государств, с тем чтобы обеспечить лучшее руководство в отношении того, каким образом следует понимать и эффективно осуществлять права человека лиц, принадлежащих к меньшинствам, в этой критически важной области.

III. Исследование по вопросу о значении и сфере охвата четырех категорий меньшинств — национальных или этнических, религиозных и языковых — в Организации Объединенных Наций

A. Введение

15. В настоящем исследовании Специальный докладчик опирается на свое исследование 2019 года, посвященное необходимости рабочего определения понятия меньшинства (A/74/160), и рассматривает значение и сферу охвата четырех категорий меньшинств — национальных или этнических, религиозных и языковых, — которые встречаются в различных документах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы:

а) прояснить значение четырех категорий меньшинств, признанных в системе Организации Объединенных Наций, во избежание расхождения во мнениях и противоречий как внутри Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, которые могут подрывать усилия по достижению полного и эффективного осуществления прав человека меньшинств;

б) дать рабочее определение национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств в соответствии с мандатом Специального докладчика, предоставленным Советом по правам человека.

16. Специальный докладчик должен в рамках своего мандата повышать осведомленность общественности по вопросам прав меньшинств и добиваться полного и эффективного осуществления прав лиц, принадлежащих к четырем категориям меньшинств — национальным или этническим, религиозным и языковым, — как они описаны в мандате, предоставленном Советом по правам человека. В ряде документов Организации Объединенных Наций также четко и конкретно говорится о том, что понятие «меньшинство» включает до четырех категорий бенефициаров. Несмотря на многочисленные дискуссии по вопросу о том, что представляет собой меньшинство, значение четырех категорий бенефициаров с точки зрения существа до сих пор систематически и всесторонне не рассматривалось. Значение этих категорий, что может показаться удивительным, не

разъясняется и даже не упоминается в руководящем документе Организации Объединенных Наций по меньшинствам⁴.

17. Этот пробел в плане объективного и последовательного определения в документах Организации Объединенных Наций того, кто является меньшинством, представляет собой постоянный камень преткновения на пути к полному и эффективному осуществлению прав человека меньшинств. Различные государства — члены Организации Объединенных Наций высказывали разные мнения относительно того, какие группы лиц составляют меньшинство. Иногда даже звучали прозрачные намеки на то, что меньшинства «на самом деле не существуют». Почти всегда отсутствие ясности в отношении того, кто является бенефициаром в рамках категорий национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, использовалось для того, чтобы попытаться ограничить тех, кто может претендовать на защиту прав человека в качестве представителей меньшинства.

18. Как показало исследование, эта неопределенность также иногда приводила к допущению о том, что определение бенефициаров мер по защите прав человека меньшинств остается полностью на усмотрение национальных правительств. Некоторые государства-члены могут также проявлять нерешительность в решении вопросов, касающихся меньшинств, поскольку у них нет определений того, кто входит в категории национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств и что это влечет за собой.

19. В ответах, полученных Специальным докладчиком на его приглашение о представлении материалов, прозвучали различные и даже противоречивые мнения: некоторые государства настаивали на том, что на их территории нет меньшинств, поскольку их конституция гарантирует равенство всех граждан во избежание дискриминации по отношению к национальным или этническим, религиозным и языковым группам⁵. По мнению этих государств, понятие «меньшинство» на территории какого-либо государства подразумевает, что представители такой группы занимают в том или ином смысле недоминирующее положение в юрисдикции, в которой они находятся. Вместе с тем ряд других государств настаивает на обратном: по их мнению, любая «уязвимая» группа, а не только национальные или этнические, религиозные и языковые группы, может составлять меньшинство, и поэтому нет необходимости проводить различие между этими четырьмя категориями бенефициаров, несмотря на то, что они определены в документах Организации Объединенных Наций⁶.

20. В качестве первого шага в решении некоторых из этих вопросов Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее за 2019 год⁷ представил рабочее определение понятия «меньшинство» в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, которое заключается в том, что этническим, религиозным или языковым меньшинством является любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой имеют общие культурные, религиозные или языковые характеристики или разделяют сочетание любых из этих

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation” (New York and Geneva, 2010).

⁵ См. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, п. 4.

⁶ Образец опросника, на который просили ответить участников, и список сторон, представивших материалы, приводятся в приложении II, с которым можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample_questionnaire_and_list_of_contributors.docx.

⁷ См. A/74/160, п. 59.

характеристик, независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса.

21. По сути, меньшинство — это группа, которая не составляет большинства на национальном уровне с точки зрения культуры, религии или языка.

22. Эта концепция объективно признает существование этнических, религиозных или языковых меньшинств и не основывается на каком-либо правовом признании со стороны государств или на обладании особым статусом в соответствии с внутренним законодательством. Вместе с тем три прилагательных, используемых для определения того, кто является бенефициаром в качестве представителя меньшинств в соответствии со статьей 27 Пакта, не охватывают в полной мере категории меньшинств в Организации Объединенных Наций. Различные документы имеют небольшие различия: в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, термин «национальные меньшинства» добавляется к трем определениям, использованным в статье 27 Пакта, в то время как в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, принятой Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), три указанных термина полностью заменены на термин «национальное меньшинство»⁸. В ряде европейских договоров также отдается предпочтение термину «национальные меньшинства» и не содержится отдельного упоминания этнических, религиозных или языковых меньшинств⁹, в то время как в Арабской хартии прав человека принят подход, более близкий к документам Организации Объединенных Наций, хотя и ограниченный этническими и религиозными меньшинствами¹⁰.

23. Эти несоответствия, расхождения во мнениях и противоречия, а также двусмысленность в отношении категорий бенефициаров не обеспечили «гибкость», но открыли возможности для ограничительных толкований, допускающих исключение «непопулярных» меньшинств. Конечный результат этого иногда заключался в возникновении неуверенности, неловкости или неопределенности в ответах государств-членов или в их поддержке мандата и деятельности по вопросам меньшинств. Вместо обеспечения инклюзивного, гибкого и открытого подхода отсутствие общего понимания того, что представляет собой меньшинство, приводит к возникновению барьеров и даже сопротивлению при решении вопроса о том, кто может требовать защиты своих прав как представитель меньшинства. Единственный способ устранения этих барьеров заключается в том, чтобы обеспечить более высокую степень ясности и определенности, как отметил Специальный докладчик в своем заявлении для Генеральной Ассамблеи в 2017 году.

24. При подготовке настоящего исследования Специальный докладчик предложил механизмам Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам представить соответствующую информацию. Во многих представленных материалах содержалась ценная информация о национальной практике в области защиты меньшинств. В других представлениях затрагивались вопросы и проблемы в связи с неполной реализацией прав человека конкретных

⁸ В статьях 17 d) и 30 Конвенции о правах ребенка и в статье 5 c) Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования содержатся конкретные положения о меньшинствах. Если во второй из них упоминаются только национальные меньшинства, то в первой говорится об «этнических, религиозных или языковых меньшинствах или лицах из числа коренного населения».

⁹ В частности, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков и языков меньшинств.

¹⁰ Статья 37 Арабской хартии прав человека предусматривает, что меньшинства «не должны лишаться права пользоваться своей культурой или следовать своим религиозным учениям».

меньшинств. Однако лишь в небольшом числе представленных материалов напрямую рассматривался вопрос о значении вышеуказанных четырех конкретных категорий бенефициаров. В то же время те материалы, которые включали комментарии по данной теме, содержали ценные выкладки и освещали вопросы, которые помогли лучше понять и подчеркнуть важность более четкого описания этих четырех категорий.

25. Большое число ответов, полученных от межправительственных организаций, организаций меньшинств, организаций гражданского общества и других организаций, явилось подтверждением своевременности и актуальности попыток внести большую ясность и определенность в вопрос о значении и сфере охвата четырех категорий меньшинств (национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств) для целей выполнения мандата Специального докладчика.

В. Исторический контекст

26. Понятие «меньшинство» в своем самом обычном смысле означает меньшую часть или число, составляющее менее половины от целого, или группу, отличающуюся от более многочисленного большинства. Говоря еще проще, меньшинство — это те, кто не являются большинством на основании дифференцирующего фактора в рамках всей совокупности. В системе Организации Объединенных Наций это различие было сведено к четырем конкретным категориям бенефициаров на территории какого-либо отдельного государства — национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Это те группы, которые на глобальном уровне считаются нуждающимися в особом внимании и защите как меньшинства.

27. Очевидно, что вышеприведенное описание не учитывает сложные процессы, переговоры и компромиссы, которые всегда имели основополагающее значение для установления в конечном итоге обязательств, характерных для международных документов. Разумеется, существует также возможность того, что эти категории будут рассматриваться по-разному в каждом государстве или даже внутри одного государства различными группами, особенно принадлежащими к различным национальным или этническим, религиозным и языковым общинам. Некоторые политические и правовые традиции могут иметь давно сложившиеся подходы к определению концепции меньшинств или к отказу от нее или сведению ее к «этническим» или «национальным» группам; в других традициях предпочтение отдается более широкому термину «национальность», поскольку он охватывает как группы большинства, так и меньшинства; третьи могут считать, что термин «меньшинства» является сам по себе оскорбительным; при этом четвертые могут рассматривать все группы населения в качестве коренных народов, что делает концепцию меньшинств неуместной.

28. Кроме того, на международном и региональном уровнях договорные положения могут иметь различные формулировки и цели, и поэтому в различных договорах, посвященных сходным вопросам, нередко пропуски, неопределенности и неясности.

29. Это также верно в отношении «прав меньшинств» со времени окончания Первой мировой войны, которая оказала значительное и длительное воздействие на современную формулировку положений о правах человека меньшинств в Организации Объединенных Наций, в частности в плане деления на «национальные меньшинства» и «этнические, религиозные и языковые меньшинства». Это также частично объясняет то, почему большинство европейских государств продолжают использовать в основном термин «национальные меньшинства», в то

время как система Организации Объединенных Наций после Второй мировой войны отдает предпочтение концепции «этнических, религиозных и языковых меньшинств»¹¹.

1. Значение и сфера охвата категорий бенефициаров в документах Организации Объединенных Наций

30. Контекст появления четырех категорий бенефициаров — представителей меньшинств в договорах и декларациях Организации Объединенных Наций, в частности в договорах и декларациях ЮНЕСКО, на протяжении десятилетий представляет собой многообразие мнений и подходов к концепции меньшинств. Например, в большинстве материалов, представленных Специальному докладчику европейскими государствами, основное внимание, как представляется, уделялось категории «национальные меньшинства», которая иногда приравнивалась к «этническим» меньшинствам и реже включала языковые меньшинства¹². Во многих из этих представлений подтверждалось, что религиозные меньшинства, как правило, не входят в категорию «национальных меньшинств». В европейских кругах также существует тенденция рассматривать термин «меньшинства» как автоматически означающий «национальные меньшинства», что объясняет, почему в договорах и других документах Совета Европы и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе говорится о «национальных меньшинствах», а не об «этнических, религиозных и языковых меньшинствах»¹³. В материалах, представленных государствами за пределами Европы, наблюдался более широкий диапазон мнений.

31. Несмотря на отсутствие консенсуса в отношении всех деталей и нюансов категорий бенефициаров, эти четыре отдельные категории в настоящее время закреплены в договорах и документах Организации Объединенных Наций и обуславливают возникновение особых юридических обязательств в области прав человека. Кроме того, во многих представленных материалах указывалось на необходимость разъяснений во избежание несогласованности в подходе к защите прав человека и в целях обеспечения последовательности при применении концепции прав человека в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также в целях не допустить отрицания существования меньшинств.

¹¹ Подробный исторический обзор представлен в приложении III, с которым можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Historical_outline.docx.

¹² Продолжаются дебаты, главным образом в Европе, по вопросу о том, могут ли недавно въехавшие в страну мигранты составлять национальные меньшинства или же европейские договоры, такие как Рамочная конвенция для национальных меньшинств, распространяются только на «традиционные» национальные меньшинства. С одной стороны, Консультативный комитет Рамочной конвенции предложил инклюзивный подход и рекомендовал, чтобы — в отсутствие определения — стороны рассмотрели вопрос о сфере применения Рамочной конвенции в их конкретной стране. С другой стороны, Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств определяет языки меньшинств как языки, которые «традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства». Кроме того, большинство государств — участников Рамочной конвенции либо проводят различия между «традиционными» национальными меньшинствами и «недавними мигрантами» в заявлениях при ратификации Рамочной конвенции в своих собственных определениях, либо перечисляют те группы, которые они считают «национальными меньшинствами», в то время как некоторые указывают, что для того, чтобы быть достаточно «традиционными», лица, принадлежащие к меньшинству, должны проживать на их территории как минимум 100 лет. Лишь немногие поддерживают идею о том, что в соответствии с указанной конвенцией мигранты могут считаться национальными меньшинствами.

¹³ См. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, приложение, п. 8.

32. Прежде чем перейти к описанию сферы охвата и значения каждой из четырех категорий, необходимо рассмотреть три предварительных и имеющих ключевое значение вопроса, а именно частично совпадающие и несовпадающие идентичности, концепцию свободной самоидентификации и отсутствие необходимости в официальном признании или конкретном статусе, на что Специальный докладчик указал, в частности, в пункте 53 своего доклада Генеральной Ассамблее за 2019 год:

«этническим, религиозным или языковым меньшинством является любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой имеют общие культурные, религиозные или языковые характеристики или разделяют сочетание любых из этих характеристик. Человек может свободно принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству, независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса».

33. Первая проблема заключается в том, что ни одна из категорий не является обязательно взаимоисключающей. Должно быть очевидно, что люди могут одновременно принадлежать к языковому, религиозному и этническому меньшинству и даже «принадлежать» к нескольким группам в рамках одной и той же категории. Канадка из смешанной венгерско-польской семьи, воспитанная во франкоязычной общине меньшинства, будет считать себя принадлежащей не к одному, а к трем языковым меньшинствам — французскому, венгерскому и польскому. Говорящий на курдском языке гуманист, родившийся в Ираке, но живущий в Австралии, может также считать себя одновременно курдом и мусульманином в культурном и лингвистическом плане, а также гуманистом, говорящим на курдском языке, и суннитом в культурном плане. Индийский далит, обратившийся в буддизм и работающий в Эфиопии, будет одновременно обладать более чем одной культурной, лингвистической и религиозной идентичностью меньшинств. Или же испаноязычный перуанец или перуанка африканского происхождения может быть представителем языкового большинства и в то же время принадлежать к этническому меньшинству, а также религиозному меньшинству, если он или она исповедует, например, веру бахаи.

34. Ни один из приведенных выше примеров не является чем-то исключительным: все это реальные ситуации, обусловленные сложностью свободного выбора и человеческого разнообразия. И ни одна из этих сложностей не является непреодолимой с точки зрения прав человека: канадка могла бы выдвинуть ряд аргументов в защиту прав человека, если бы ей запретили использовать польский язык дома; курдскоговорящий австралиец также мог бы заявить обоснованный протест против барьеров, мешающих ему участвовать в праздничных мероприятиях по случаю дня Ид аль-Фитр, который является частью его культуры, даже если не частью его убеждений в качестве гуманиста; а индийский далит или перуанец африканского происхождения могут оба столкнуться с ситуациями расовой или религиозной дискриминации.

35. Ничто в формулировке категорий национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств не позволяет предположить, что лица, принадлежащие к меньшинству, могут быть охарактеризованы как члены либо этнического, либо языкового меньшинства, но не обоих одновременно. Рохинджа в Мьянме, например, не являются «только» мусульманами (некоторые из них могут быть атеистами или обратиться в христианство или буддизм или быть потомственными христианами или буддистами в нескольких поколениях) — у них также есть особый язык и культура, что означает, что они (или, по крайней мере, большинство из них) могут в то же время принадлежать к этническому,

религиозному и лингвистическому меньшинству. То же самое можно сказать и о хаттеритах в Парагвае, русских в Латвии и коптах в Египте.

36. Вторая проблема касается вопросов самоидентификации, когда отдельные лица могут свободно выбирать принадлежность к тому или иному этническому, религиозному или языковому меньшинству. Помимо того что человек может принадлежать одновременно к нескольким этническим, языковым или даже религиозным группам, он может также изменить одну или несколько форм идентификации или отказаться от них. Люди могут, например, обратиться в другую веру или систему верований или присоединиться к определенной языковой или культурной общине или выйти из нее. Это не обязательно «движение в одном направлении» — от меньшинства к большинству: люди, которые идентифицируют себя с культурой, религией или языком большинства, могут также сделать выбор в пользу принадлежности к культурному, религиозному или языковому меньшинству по самым различным причинам, например потому, что они в большей степени отождествляют себя с идентичностью меньшинства или предпочитают такую идентичность, в силу заключения брака или наличия семейных связей или по причине того, что они проживают в такой общине и часто ассоциируются с ней, и т. п.

37. Другие аспекты этого вопроса могут включать официальные, поддерживаемые государством или разрешенные препятствия на пути свободного выбора людей, желающих принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству. Отдельным лицам может быть отказано в праве «свободно принадлежать» к меньшинству в определенных ситуациях, например когда государственные органы:

- a) утверждают, что культурное, религиозное или языковое меньшинство «не существует»;
- b) запрещают людям принадлежать к культурному, религиозному или языковому меньшинству (как, например, в случае запрета на обращение в другую веру);
- c) отказывают в официальном признании или статусе культурной, религиозной или языковой группы или организации меньшинства, тем самым препятствуя прямой или косвенной принадлежности к такому меньшинству;
- d) утверждают, что отдельные лица «в недостаточной степени представляют» меньшинство, при этом сама община меньшинства может не признавать субъективное утверждение человека о принадлежности к этому меньшинству.

38. Более подробное описание конкретных барьеров на пути к тому, чтобы отдельный человек мог свободно делать выбор о своей принадлежности к меньшинству, приводится в разделах ниже, посвященных отдельным категориям меньшинств. Некоторые из этих барьеров упоминались в представленных материалах в связи с религиозными меньшинствами и реже — в связи с языковыми, этническими и национальными меньшинствами.

39. Последний пункт в вышеприведенном списке препятствий на пути к свободной самоидентификации связан с более широким вопросом о том, существуют ли объективные критерии принадлежности человека к тому или иному меньшинству. В то время как некоторые наблюдатели просто указывают на то, что отдельные люди «свободны сделать свой выбор», мало изучен вопрос о том, что это на самом деле означает, то есть является ли это чисто субъективным вопросом («я принадлежу к меньшинству, потому что я так хочу») или же должен существовать объективный критерий, — например, доказуемая связь между субъективной позицией человека и соответствующей общиной. Четыре

документа Организации Объединенных Наций, содержащие конкретные положения о меньшинствах, в своих формулировках не выходят далеко за рамки простого утверждения о том, что рассматриваемые лица должны быть «лицами, принадлежащими» к меньшинствам.

40. В число аспектов этого вопроса входят утверждение конкретного человека, поведение государственных органов и то, как сама община меньшинства относится к субъективным претензиям отдельных лиц на принадлежность к этому меньшинству. Например, такие противоречия, очевидно, могут иметь место в случае религиозного меньшинства, когда отдельный человек может быть исключен из религиозной группы посредством формального решения такой группы, или в случае попытки получить определенные льготы или преимущества, которые могут быть связаны с принадлежностью к коренным народам. Конечно, здесь есть много сложностей и нюансов, часть из которых можно резюмировать следующим образом:

а) отдельный человек может свободно заявить о том, что он принадлежит или не принадлежит к какому-либо меньшинству («субъективный принцип»);

б) отдельные лица должны «принадлежать» к меньшинству, для того чтобы применялось положение о том, что им не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Человек может считать, что он «принадлежит» к той или иной группе, но из этого не следует, что такое утверждение о принадлежности объективно точно или что члены соответствующей этнической, религиозной или лингвистической общины должны согласиться с такими притязаниями лиц, которые могут иметь или не иметь связи с рассматриваемым меньшинством;

в) за исключением случаев, когда речь идет о гражданских правах лица, претендующего на принадлежность к меньшинству, например в контексте договорных отношений, имущественных вопросов и т.д., власти не вправе ставить под сомнение субъективный принцип принадлежности к этническому, религиозному или языковому меньшинству. Субъективное утверждение человека о принадлежности к меньшинству не подлежит проверке или оспариванию;

г) в случае если сама группа меньшинства заявляет, что тот или иной человек к ней не принадлежит, должно быть продемонстрировано наличие достаточной «связи» с другими членами общины. Тот факт, что власти или же члены большинства не признают принадлежности человека к национальному или этническому, религиозному и языковому меньшинству, не может свести на нет свободный выбор людей принадлежать к этому меньшинству, когда такая связь признается другими членами этого меньшинства или ее можно объективно продемонстрировать. Это не просто субъективная составляющая, но элемент, носящий более объективный характер в плане возможности его демонстрации.

41. Поддержка мнения о том, что существует объективный, а также субъективный аспект вопроса о том, принадлежит ли человек к тому или иному меньшинству, довольно часто звучала в материалах, представленных государствами Специальному докладчику, и в примерах политики, направленной на защиту прав человека меньшинств. Высказывались мнения о том, что в случае наличия государственной политики, благоприятствующей меньшинствам, для того чтобы иметь возможность воспользоваться специальными программами, поддерживающими, например, национальные меньшинства или коренные народы, человек должен объективно продемонстрировать свою принадлежность к таким меньшинствам. В некоторых представленных материалах авторы ограничивались

указанием на то, что отдельные лица должны иметь возможность свободно выбирать, принадлежать или не принадлежать к той или иной религии или системе убеждений или менять их по своему индивидуальному выбору.

42. К счастью, в дополнение к достаточно высокому уровню согласия — если не единодушия — между государствами, представившими материалы по этому конкретному аспекту, существует достаточный объем международной судебной практики по этому вопросу¹⁴, в том числе практики Комитета по правам человека. Эти материалы, как правило, подтверждают — в согласии с большей частью национальной практики, — что может существовать объективный аспект, необходимый в тех случаях, когда субъективное утверждение о принадлежности к меньшинству не подтверждается другими членами общины. В деле *Лавлейс против Канады* (CCPR/C/13/D/24/1977) Комитет по правам человека рассмотрел проблему, возникшую в связи с наличием закона, лишавшего женщин из числа коренных народов статуса «индианок» после заключения брака с мужчиной, не принадлежащим к коренным народам. Согласно положениям этого закона, с которыми соглашался местный совет коренных народов, г-жа Лавлейс не могла приобрести жилье на территории резервации, поскольку совет в приоритетном порядке обеспечивал возможность приобретения жилья для представителей коренного меньшинства малеситов. Однако, по мнению Комитета по правам человека, даже если некоторые представители коренного меньшинства малеситов считали необходимым лишить г-жу Лавлейс «статуса индианки» и связанных с ним привилегий, включая право жить в своей общине, оставался неизменным объективно демонстрируемый факт того, что она по-прежнему «принадлежала» к этой общине в том смысле, что она являлась представительницей малеситов в этническом и культурном плане, и эта фактическая связь не могла быть «отменена» каким-либо законом. В подтверждение этой позиции можно также отметить выводы Комитета по правам человека в деле *Киток против Швеции* (CCPR/C/33/D/197/1985), в котором истец утверждал, что является представителем коренного меньшинства. По конкретному вопросу о том, является ли г-н Киток лицом, которое «принадлежит» к рассматриваемой группе, Комитет по правам человека выразил озабоченность в связи с тем, что законодательство предусматривает критерии, в соответствии с которыми человек, являющийся этническим саамом, может быть признан не являющимся представителем этой народности для целей законодательства, и указал по существу дела, что государство не может игнорировать объективные этнические критерии при определении принадлежности к меньшинству (включая связи с общиной саамов и постоянное проживание на землях саамов) и рассматривать этот вопрос в отдельности от различных вопросов о том, какая деятельность может осуществляться лицами, принадлежащими к меньшинству.

43. Третий и последний ключевой момент заключается в том, можно ли сказать, что человек принадлежит к национальному, этническому, религиозному или языковому меньшинству, которое не имеет официального признания или статуса. Иными словами, может ли человек принадлежать, например, к языковому или религиозному меньшинству, которое официально «не существует» в государстве? В ряде стран некоторые группы религиозных меньшинств не признаются в качестве отличающихся от большинства или даже рассматриваются в качестве вероотступников, в связи с чем им отказывают в юридическом статусе, который позволял бы им действовать открыто или проводить определенные религиозные церемонии или мероприятия. В одних странах в таком

¹⁴ См. Council of Europe, Thematic Commentary No. 3: The language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention, adopted on 24 May 2012, ACFC/44 DOC(2012)001 rev, para. 17: “Affiliation with a minority group is a matter of personal choice, which must, however, be based on some objective criteria relevant to the person’s identity”.

положении могут находиться группы последователей религии бахаи или ахмадиты, в других — атеисты или гуманисты. Некоторые государства могут не признавать какой-либо конкретный язык как отличный от языка большинства: например, курдский язык и язык тамазигхт долгое время считались разновидностями или диалектами турецкого и арабского языков, соответственно. Другие языки, такие как корсиканский, бретонский и баскский, считались «патуа», или исковерканными вариантами французского, итальянского и испанского языков, соответственно. Можно также указать на тот факт, что до недавнего времени власти долгое время занимали неоднозначную позицию в отношении того, считать ли жестовые языки «настоящими» языками. Отказ в официальном признании или статусе культуры, религии или языка не может означать, что человек теряет способность принадлежать к такой культурной, религиозной или языковой группе. По мнению Комитета по правам человека, если существование конкретной культуры, религии или языка можно объективно продемонстрировать, то человек может заявить о своей «принадлежности» к ней даже при отсутствии официального признания¹⁵.

44. Представленный выше контекст и общие замечания обеспечивают основу для более тщательной проработки конкретной сферы охвата и значения четырех категорий бенефициаров, которые признаются в документах Организации Объединенных Наций. С каждой из этих категорий связаны свои особые трудности, и каждая из них требует концептуальных уточнений в целях устранения возникающих время от времени неопределенностей или путаницы, с тем чтобы обеспечить защиту всех национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств мира.

2. Языковые меньшинства

45. Языковая группа представляет собой меньшинство, если язык, на котором она говорит, не является языком большинства в государстве. При этом такой язык не обязательно должен быть традиционным языком, иметь письменную форму, минимальное пороговое число говорящих на нем людей или быть официально признанным или иметь тот или иной статус или признание в той или иной форме. Это объективное определение того, «существует» ли в государстве языковое меньшинство.

46. Вышеприведенное простое описание по-прежнему вызывает ряд вопросов. В некоторых государствах только «традиционный» язык может считаться языком меньшинства. Или же может оказаться, что «официальный язык» не может быть одновременно «языком меньшинства»¹⁶.

47. Другая проблема связана с самой концепцией языка и с тем, что именно отличает язык от варианта или диалекта одного и того же языка (вспомним яркий афоризм о том, что «язык — это диалект, у которого есть армия и флот», обычно приписываемый лингвисту и специалисту по идишу Макс Вайнрайху), а также с различиями между языками в их устной и письменной форме. Сюда

¹⁵ См. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, п. 5.2: «существование этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории данного государства-участника не зависит от решения этого государства-участника, а должно устанавливаться на основе объективных критериев».

¹⁶ См., например, Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages (размещенный по адресу <https://rm.coe.int/16800cb5e5>), в котором в п. 31 поясняется, что определение в статье 1 Хартии не включает нетрадиционные или нетерриториальные языки и языки, используемые негражданами, и оставляется на усмотрение государственных властей определение того, что представляет собой отдельный язык; этот рестриктивный критерий на практике приводит к исключению немалого числа языков из сферы действия договора.

же можно добавить вопрос о том, можно ли считать людей, использующих жестовые языки, представителями языкового меньшинства. Наконец, бывают ситуации, когда несколько языков, почти идентичных в своей письменной форме, невзаимопонятны в устной форме, как, например, в случае с шанхайским и кантонским языками и языком мандарин (первые два часто описываются в Китае как «диалекты» третьего, официально известного в Китае как «путунхуа», или «общий язык»).

48. Формулировки положений в договорах Организации Объединенных Наций, таких как статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, и их толкование свидетельствуют об инклюзивном подходе, направленном на защиту прав человека всех языковых меньшинств независимо от правового статуса отдельных лиц (являются ли они гражданами или нет), статуса языков (являются ли они официальными, признанными или подтвержденными), продолжительности использования этих языков в государстве (считаются ли они традиционными или нет) или количества говорящих на них (отсутствует требование относительно минимального количества говорящих). Вновь следует отметить, что это основывается на фактической, объективной оценке того, существует ли языковое меньшинство в государстве или нет. Ни одно из соответствующих положений документов Организации Объединенных Наций или их толкований не касается местных вариантов или различных диалектов одного и того же языка. Спорный, по общепризнанному мнению, вопрос относительно того, когда варианты или различные формы выражения представляют собой отдельные языки, должен рассматриваться, как это часто повторяется, с объективной точки зрения и на основе преобладающих взглядов лингвистов по данному вопросу.

49. Во многих материалах, полученных Специальным докладчиком, поддерживается инклюзивный подход. В связи с жестовыми языками, например, было отмечено, что в 2020 году в законодательстве почти 50 государств жестовые языки признавались в качестве языков, в том числе официальных или национальных языков. Очевидно, что преобладает мнение о том, что пользователи жестовых языков могут составлять языковое меньшинство независимо от официального статуса таких языков, степени их «традиционности» в конкретном государстве или от того, являются ли лица, принадлежащие к этому меньшинству, гражданами соответствующего государства. Это мнение было также выражено самим Специальным докладчиком на Форуме по вопросам меньшинств 2017 года¹⁷ и поддержано в ряде резолюций этого форума и других региональных форумов по вопросам меньшинств.

50. Хотя проведенный обзор контекста положений документов Организации Объединенных Наций, касающихся прав меньшинств, и их толкований за последние несколько десятилетий не является исчерпывающим, он позволяет сделать вывод о том, что значение и сферу охвата категории языковых меньшинств можно определить следующим образом:

а) официальный язык в государстве может в то же время объективно представлять собой язык меньшинства в тех случаях, когда он не является языком большинства, как в случае с ирландским языком в Ирландии;

б) жестовые языки объективно являются языками, как это признают многие государства, включая Австрию, Новую Зеландию и Южную Африку, и поэтому могут быть языками языковых меньшинств;

¹⁷ См. [A/HRC/37/66](#), п. 68.

с) отказ властей признать существование языка или отнесение его к категории лишь диалекта, патуа или креольского языка и, следовательно, не «настоящего языка» не является решающим фактором. Например, на основании преобладающего объективного мнения экспертов-лингвистов носители гаитянского креольского языка могут объективно принадлежать к языковому меньшинству, поскольку гаитянский креольский язык является полноценным языком;

d) люди, говорящие на кантонском языке в Китае, Малайзии и Сингапуре, объективно могут считаться представителями языковых меньшинств, поскольку их язык в его устной форме отличается от официального китайского языка (мандарин) и даже является непонятным для носителей последнего независимо от официальной категоризации или статуса языка в качестве «диалекта»;

e) исизулу является языком меньшинства, несмотря на то, что это самая крупная языковая группа в Южной Африке (на которой говорят около 25 процентов всего населения). Трудящийся-мигрант из Зимбабве, даже тот, который недавно приехал в Южную Африку и не имеет гражданства, может принадлежать к языковому меньшинству исизулу, если он или она является носителем этого языка;

f) носители таких языков, как саамский в Швеции, тамашек в Мали и инуктитут в Канаде, могут являться языковыми меньшинствами на основании критерия их численности без ущерба для их статуса как коренных народов.

3. Религиозные и мировоззренческие меньшинства

51. В документах Организации Объединенных Наций, как правило, говорится о «религиозных меньшинствах». Это в некотором смысле вводит в заблуждение, как отмечалось в значительном числе представленных материалов, поскольку понятие «религия» на самом деле используется в качестве удобного условного обозначения для гораздо более широкой категории — религиозных или мировоззренческих убеждений. Комитет по правам человека, другие независимые эксперты Организации Объединенных Наций, такие как Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений, и многие другие признают, что «религия» не должна толковаться в узком смысле:

Статья 18 защищает теистические, нетеистические и атеистические убеждения, а также право не исповедовать никакой религии или убеждений. Понятия «убеждения» и «религия» следует толковать широко. Применение положений статьи 18 не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям¹⁸.

52. В представленных материалах широко признается, что под «религией» следует понимать «другие мировоззренческие убеждения». Такое же мнение выражается в документах Организации Объединенных Наций и поддерживается ее учреждениями, в том числе в рамках Форума по вопросам меньшинств, на котором категория «религиозных меньшинств» была признана охватывающей широкий круг «религиозных или духовных общин» включая «неверующих, атеистов и агностиков»¹⁹.

53. Специальный докладчик согласен с тем, что, хотя термин «религиозное меньшинство» теоретически включает в себя лиц, не исповедующих никакой религии, при обсуждении вопроса о религиозных меньшинствах часто

¹⁸ См. [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), п. 2.

¹⁹ См. [A/HRC/25/66](#), п. 8.

получается, что нерелигиозные или нетеистические меньшинства остаются за рамками обсуждения. Люди, которые не являются последователями никакой религии, такие как агностики, гуманисты и атеисты, не обязательно будут причислять себя к «религиозному» меньшинству. В качестве более инклюзивной и точной формулировки, которая полностью охватывала бы все аспекты данной категории, можно предложить термин «религиозные и мировоззренческие меньшинства». Специальный докладчик пришел к выводу о том, что отныне в рамках деятельности и документов по линии мандата и учреждений Организации Объединенных Наций следует, по возможности, использовать выражение «религиозные и мировоззренческие меньшинства», с тем чтобы более адекватно отразить сферу охвата данной категории меньшинств.

54. В представленных материалах также практически единодушно отмечалось, что существование религиозного или мировоззренческого меньшинства определяется объективно, вне зависимости от какой-либо формы официального признания или статуса, и что, как указывает Специальный докладчик в своем докладе Генеральной Ассамблее за 2019 год, человек может свободно принадлежать к религиозному меньшинству независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса²⁰. Вместе с тем отмечалось, что для многих религиозных и мировоззренческих меньшинств непризнание со стороны государства может использоваться в качестве оправдания для дискриминации и других нарушений прав человека, например, когда свобода религии распространяется только на последователей признанных в Конституции религий, а не на все религиозные и мировоззренческие меньшинства.

55. Самоидентификация людей может быть актуальна в связи с вопросами принудительного обращения в веру или отказа в членстве независимо от того, свободны ли отдельные люди принадлежать или не принадлежать к определенному религиозному или мировоззренческому меньшинству, а также в связи с вопросами невзаимоисключающей самоидентификации, как, например, в случае языка. Французский агностик может продолжать считать себя евреем в культурном плане и для каких-либо конкретных целей, в то время как сингапурец может легко идентифицировать себя с буддизмом и одновременно даосизмом.

56. Особый вопрос, касающийся нерелигиозных меньшинств, заключается в том, должны ли они состоять из крупных или сплоченных общин или обладать чувством солидарности, для того чтобы образовывать религиозное или мировоззренческое меньшинство. Как указал Специальный докладчик в своем определении 2019 года (см. п. 20 выше) и в своих замечаниях, представленных Комитету по правам человека и другим органам, концепция меньшинств, за исключением национальных меньшинств, которые будут обсуждаться ниже, не зависит от размера общины, ее степени постоянства или традиционности присутствия на территории государства. Поэтому концепция религиозных или мировоззренческих убеждений не ограничивается традиционными религиями или религиями и убеждениями, которые по своим организационным формам или практике аналогичны традиционным религиям. Понятие религиозных или мировоззренческих меньшинств должно толковаться широко²¹, охватывать различные религиозные или мировоззренческие системы, включая новые религии и нетрадиционные верования, духовную практику или шаманизм, а также нерелигиозных людей, независимо от того, входят ли они в официальные институциональные или общинные структуры.

²⁰ См. [A/74/160](#), п. 53.

²¹ См. [HRI/GEN/1/Rev.1](#), замечание общего порядка 23, п. 5.3.

57. Следует выделить еще три вопроса. Во-первых, категория «религии или мировоззренческих убеждений» может частично пересекаться с категориями, основанными на культурной или языковой принадлежности. Религиозные или мировоззренческие меньшинства могут проводить богослужения или читать священные тексты на языке, отличающемся от языка большинства. Кроме того, религиозное или мировоззренческое меньшинство может иметь свою собственную специфическую литературу, символы, обряды, обычаи и ритуалы, включая праздники, пищевые предписания, паломничество и многие другие виды деятельности, которые также можно было бы назвать «культурными». Как часто указывается в настоящем докладе, идентификация того или иного человека как принадлежащего к меньшинству не исключает множественных или частично совпадающих принадлежностей к нескольким категориям, что имеет место в повседневной жизни многих представителей меньшинств. Именно поэтому межсекторальный подход, признающий множество различных элементов, формирующих идентичность человека, имеет важнейшее значение в вопросах, связанных с религией или мировоззренческими убеждениями, а также культурой и языком.

58. Во-вторых, нередко возникают ситуации, когда людям не разрешается выходить из определенной группы или когда отказ человека от членства в той или иной религиозной или мировоззренческой группе, включая группу большинства, запрещен или даже наказуем смертной казнью в некоторых случаях или когда могут возникать препятствия в связи с тем, что конкретная религия или мировоззрение официально «не существует» или не признается. Люди в таких ситуациях не могут обратиться в другую веру или принадлежать к религиозному или мировоззренческому меньшинству, что вновь поднимает вопрос о препятствиях со стороны властей — или других сторон, — мешающих человеку свободно выбирать свою идентификацию как представителя меньшинства (или большинства). Комитет по правам человека твердо установил, что люди свободны выбирать религию или убеждения меньшинства или большинства, включая право менять свою религию или убеждения или придерживаться атеистических воззрений, а также право продолжать исповедовать свою религию или убеждения²².

59. В-третьих, небольшое число государств заявили в представленных ими материалах, что их понимание концепции «меньшинство» не включает религиозные группы. Ни одно из таких государств не пояснило причины такого подхода, за исключением нескольких указаний на то, что концепция меньшинства в их юрисдикции ограничивается традиционными национальными или этническими меньшинствами и не включает религиозные меньшинства. Такой рестриктивный подход не подкрепляется ни формулировками, приведенными в документах Организации Объединенных Наций, ни их толкованиями, установленными в рамках судебной практики и представленными в настоящем докладе. Хотя проведенный обзор контекста в связи с положениями документов Организации Объединенных Наций, касающихся прав меньшинств, и их толкованиями за последние несколько десятилетий не является исчерпывающим, он позволяет сделать следующие выводы в отношении целей и формулировок таких положений в подтверждение значения и сферы охвата категории религиозных и мировоззренческих меньшинств:

а) категория «религиозные меньшинства» включает в себя нерелигиозные, нетеистические и другие мировоззрения. Эту категорию следует понимать широко, включая непризнанные и нетрадиционные религии или системы

²² См. [HRI/GEN/1/Rev.1](#), замечание общего порядка 22, п. 5.

убеждений, в том числе анимистов, атеистов, агностиков, гуманистов, «новые религии» и т.д.;

b) как и в случае с категорией языковых меньшинств, религия может быть религией меньшинства, даже если она является официальной или признанной;

c) отказ властей признать существование определенной религии или мировоззрения или официальная классификация религии или мировоззрения как секты, запрещенного культа, отклонения или даже угрозы и, следовательно, не как «настоящей религии или мировоззрения» не имеет определяющего значения. Вопрос о том, существует ли какое-либо религиозное или мировоззренческое меньшинство, — это поддающийся фактической проверке, объективный вопрос о том, существует ли в государстве меньшинство лиц, которые свободно исповедуют ту или иную религию или убеждения;

d) религиозные или мировоззренческие меньшинства, такие как атеисты, саентологи, бахаи, ахмадиты, мормоны, агностики и другие, вне зависимости от способа их описания или факта признания в том или ином государстве, имеют право на полную защиту своих прав человека в соответствии с международным правом, в том числе как лица, принадлежащие к религиозным или мировоззренческим меньшинствам, и на защиту от актов насилия или преследования;

e) крупные религиозные течения могут состоять из различных групп верований или традиций. Христианство, индуизм, ислам и иудаизм включают в себя ряд религиозных или мировоззренческих подразделений, которые потенциально могут представлять собой меньшинства. Католики относятся к категории религиозного или мировоззренческого меньшинства в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, также как и шииты в Йемене. Шактизм в Индии и течения харедим в иудаизме также относятся к категории религий или мировоззрений меньшинств;

f) последователи не организованных иерархически или неформальных религий или мировоззренческих систем, включая шаманизм и новые религии, также могут составлять религиозное или мировоззренческое меньшинство. Существующие религиозные или мировоззренческие меньшинства — такие как члены движения фалуньгун в Китае, последователи ведьмачества в Соединенных Штатах Америки и странах Латинской Америки, растафарианцы в Эфиопии или шаманисты в Монголии — объективно представляют собой религиозные или мировоззренческие меньшинства независимо от их традиционной связи с тем или иным государством или степени присутствия в нем.

4. Национальные или этнические меньшинства

60. Последние две категории меньшинств, признаваемые в документах Организации Объединенных Наций, описываются вместе, поскольку они, как правило, рассматриваются как схожие, если не как идентичные.

61. В некоторых представленных материалах утверждалось, что категории национальных или этнических меньшинств в настоящее время в значительной степени являются синонимичными, и видный участник разработки Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, как представляется, поддержал эту позицию, указав, что «каким бы образом ни определялось то или иное национальное

меньшинство, вряд ли можно себе представить, чтобы оно не было этническим или языковым меньшинством»²³.

62. Однако в ряде полученных материалов было представлено несколько иное понимание, а именно создавалось впечатление, что термин «национальные меньшинства» относится исключительно к «традиционным» или «автохтонным» этническим меньшинствам или к этническим меньшинствам, состоящим из граждан. Хотя национальные меньшинства ассоциировались с определенной подгруппой этнических меньшинств, не все этнические меньшинства обязательно признавались национальными меньшинствами.

63. Во многих представленных материалах меньшинства прямо или косвенно рассматривались как группы правообладателей различного уровня: широкий, первый уровень прав меньшинств в целом, за которым следовал уровень более конкретных прав, например касающихся образования и участия в политической жизни, для давно существующих, исторически сложившихся «национальных меньшинств» и затем еще более высокий уровень прав коренных народов, например касающихся внутреннего самоопределения. Действительно, как указывалось в разделе, посвященном историческому контексту вопроса, отчасти именно по этой причине, как представляется, делегаты некоторых государств утверждали, что только «национальные меньшинства» должны иметь право на образование на своем родном языке.

64. Существует еще одно наследие эпохи до Второй мировой войны, которое необходимо учитывать при попытке более четко очертить контуры того, что является этническим меньшинством. Во избежание расистских заблуждений в отношении расы и расового превосходства, а также теорий, постулирующих существование отдельных человеческих рас, термин «раса», который первоначально часто использовался в значении «этническое происхождение», в более поздние периоды в документах Организации Объединенных Наций начал употребляться в значении «суперкатегории», или гибридного термина, подразумевающего людей различного происхождения в смысле их исторических корней, предков, родословной или родовой линии и не вполне отражающего неизменные культурные характеристики, такие как язык.

65. Об этом свидетельствуют связи, установленные в ранних документах Организации Объединенных Наций между этнической и расовой принадлежностью: расовая дискриминация, как она определена в статье 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, относится к расе, цвету кожи, родовому, национальному или этническому происхождению, в то время как в более ранней Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации эта категория трактуется несколько иначе и включает в себя различия по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения. Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей общей рекомендации XXIV также уточнил, что положения Конвенции относятся ко всем лицам, которые принадлежат к различным расам, имеют различное национальное или этническое происхождение, а также к коренным народам²⁴.

66. Документы, не имеющие отношения к Организации Объединенных Наций, также подтверждают тесную связь между двумя понятиями: в статье 1.1 Межамериканской конвенции против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости разъясняется, что понятие расовой дискриминации,

²³ См. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, п. 6.

²⁴ См. HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II), Общая рекомендация XXIV, касающаяся статьи 1 Конвенции, пункт 1.

помимо расы, включает цвет кожи, родовую линию, национальное или этническое происхождение, тогда как в европейских документах о расовой дискриминации, таких как Директива Европейского союза о расовом равенстве, говорится о равенстве по признаку «расового или этнического происхождения» и признается, что это имеет особое значение применительно к вопросам меньшинств. Кроме того, в общей стратегической рекомендации № 7 Европейской комиссии по борьбе против расизма и нетерпимости, касающейся национального законодательства по борьбе с расизмом и расовой нетерпимостью, говорится о дифференцированном обращении по признаку расы, цвета кожи, языка, религии, национальности или национального или этнического происхождения.

67. Следует также напомнить, что в самом начале обсуждения вопроса о том, что впоследствии стало статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также при обсуждении других документов Организации Объединенных Наций слово «раса» первоначально использовалось вместо термина «этнические меньшинства».

68. Несмотря на отсутствие абсолютного консенсуса среди экспертов, в рамках практики государств и в материалах, представленных Специальному докладчику²⁵, на основании исторического и контекстуального анализа категорий национальных или этнических меньшинств в документах Организации Объединенных Наций и других документах можно сформулировать нижеследующее описание:

а) термин «этническое меньшинство» представляет собой широкую категорию, которая включает лиц, связанных друг с другом по признаку общих исторических корней, предков, происхождения или родовой линии, и может включать лиц, которые имеют общие с другими членами группы личные характеристики, такие как общий язык или культура;

б) термин «национальное меньшинство», несмотря на некоторую полемику по этому вопросу, означает, как представляется, более узкую группу, обычно этнического или языкового меньшинства, которая должна обладать более или менее длительным присутствием на территории государства, чтобы считаться «достаточно» традиционной или автохтонной.

69. Как и в случае с другими категориями меньшинств, человек может свободно принадлежать к национальному или этническому меньшинству независимо от гражданства, постоянного проживания, официального признания или какого-либо иного статуса.

70. Хотя проведенный обзор контекста в связи с положениями документов Организации Объединенных Наций, касающихся прав национальных или этнических меньшинств, и их толкованиями за последние несколько десятилетий, а также положениями значительного числа региональных документов не является исчерпывающим, он позволяет сделать следующие выводы для целей заключительных замечаний настоящего доклада в отношении целей и формулировок соответствующих положений, а также значения и сферы охвата категории национальных или этнических меньшинств:

а) категория «этническое меньшинство» представляет собой широкую, инклюзивную категорию. Она объединяет лиц, схожих между собой по признаку цвета кожи, исторических корней, родословной, происхождения или родовой линии, а также лиц, которых объединяют отличительные культурные особенности

²⁵ Подробное описание этих категорий см. в Lilla Farkas, *The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities* (European Commission, Luxembourg, 2017).

(главным образом язык), что может включать определенный образ жизни²⁶ и (с оговорками в некоторых случаях) религию. Национальное меньшинство, как представляется, представляют собой более узкую категорию, а именно этническое меньшинство, имеющее историческую связь с территорией конкретного государства. Например, в некоторых странах, таких как Италия, рома не признаются в качестве национального меньшинства, но обычно признаются в качестве этнического меньшинства;

b) человек может не владеть свободно языком, обычно ассоциируемым с тем или иным национальным или этническим меньшинством, таким как каджуны в США или акадийцы в Канаде, но все же может идентифицировать себя с этим меньшинством в силу общего наследия, родовой линии и самовосприятия и объективно считаться имеющим такую связь, даже если он уже не владеет свободно языком соответствующей группы;

c) ни одна из этих категорий не является взаимоисключающей. Меньшинство может представляться или восприниматься как «в основном» этническое, но многие или некоторые из его членов могут не иметь одинаковых наследственных черт, религии или культуры. Папуасов в Индонезии можно в целом считать этническим меньшинством с общим происхождением или предками, но эта группа также состоит из представителей большого числа различных папуасских языковых и культурных подгрупп (около 200), большинство из которых являются христианами или последователями анимистических верований. Таким образом, человек может также принадлежать к различным языковым или религиозным или мировоззренческим меньшинствам одновременно являясь представителем этнического папуасского меньшинства;

d) этнические меньшинства, основанные на общности исторических корней, предков, происхождения или родовой линии, могут включать лиц, признаваемых в качестве отдельной группы в силу их общих физических характеристик, например лиц африканского происхождения, а также социальные касты и аналогичные группы, включая далитов в Индии (и в других странах) и буракуминов в Японии. Некоторые касты и так называемые «социальные группы» иногда также имеют свои собственные отличительные культуры и традиции;

e) группы мореплавателей и кочевников, такие как дао в Тайване и мокены в Мьянме и Таиланде, а также туареги и бедуины, являются этническими меньшинствами, равно как и «кочевники» в Ирландии и Соединенном Королевстве, а также рома и синти в Европе и других странах. Хотя такие группы, возможно, по большей части оставили мореплавание или кочевой образ жизни, они по-прежнему воспринимаются как этнические меньшинства в силу общих предков или родовой линии, а также в силу того, что они иногда имеют свой собственный язык и уникальную культуру, связанную с особыми социальными структурами и традициями и самоидентичностью;

f) отдельные лица, даже если они не являются членами какой-либо этнической группы в силу общих предков, могут делать свободный выбор о принадлежности к ней и пользоваться ее культурой вместе с другими членами такой группы. Многие франкоязычные гугеноты, уехавшие в Южную Африку в XVII веке, приняли язык африкаанс и в плане этнической принадлежности могут считаться носителями этого языка;

g) гражданство не является обязательным требованием для признания этническим меньшинством. Вопрос о том, должно ли национальное меньшинство состоять только из граждан, окончательно не решен.

²⁶ См. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, п. 6.

IV. Заключительные замечания и рекомендации

71. Вопросы меньшинств занимают все более заметное место в работе Организации Объединенных Наций. К сожалению, это также объясняется большей уязвимостью меньшинств и проявлениями неравенства, с которыми они сталкиваются, во время пандемии COVID-19, а также растущими масштабами других явлений, таких как язык ненависти в социальных сетях, направленный против меньшинств, вытекающие из этого преступления на почве ненависти и даже увеличение числа — в миллионах — принадлежащих к меньшинствам людей, которые могут стать апатридами в ближайшем будущем. Специальный докладчик предпринимает инициативные действия в этих областях, но очевидно, что необходимо сделать больше для того, чтобы эти вопросы прав человека были лучше поняты и решены.

72. В качестве более позитивного момента Специальный докладчик отмечает успех инициатив, таких как региональные форумы, предпринятых по тематическим приоритетам его мандата в целях содействия осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и преодоления препятствий, мешающих представителям меньшинств достичь полного и эффективного осуществления своих прав человека.

73. Специальный докладчик предлагает концептуальные рамки для уточнения сферы охвата и значения четырех категорий меньшинств — национальных или этнических, религиозных и языковых, — признанных в четырех документах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы избежать непоследовательности, неопределенности и противоречий, которые могут привести к неспособности надлежащим образом рассмотреть вопрос о защите прав человека всех этих категорий меньшинств и принять своевременные меры по их защите.

Рекомендации

74. С учетом масштабов кризиса, нарастающего в штате Ассам и других частях Индии, где миллионы представителей меньшинств подвергаются риску быть признанными иностранцами в силу нового законодательства, которое лишает мусульманские меньшинства доступа к определенным путям получения гражданства, и — в результате — риску стать апатридами, Специальный докладчик вновь призывает УВКБ, Генерального секретаря, Генеральную Ассамблею и Совет по правам человека в срочном порядке рассмотреть возможность безотлагательного обсуждения этого вопроса с Индией и принятия глобальных мер для защиты прав человека одних из наиболее уязвимых групп населения мира, а также для сдерживания роста масштабов применения языка ненависти и насилия в отношении мусульманских меньшинств, что может стать угрозой региональному миру и безопасности.

75. Специальный докладчик также вновь предлагает УВКПЧ, структурам Организации Объединенных Наций и государствам-членам продолжать поддерживать региональные форумы по вопросам меньшинств и вести совместную работу по их организации, с тем чтобы дополнять и обогащать работу и рекомендации Форума по вопросам меньшинств за счет представления региональных материалов и сообщений, которые в большей

степени учитывают контекст и являются более доступными для заинтересованных сторон в других регионах.

76. Специальный докладчик предлагает учреждениям Организации Объединенных Наций и государствам-членам принять к сведению следующие категории меньшинств, а также различные элементы концепции меньшинства, сформулированные в его докладе Генеральной Ассамблее за 2019 год, в целях принятия и более последовательного применения общего понимания этого вопроса, с тем чтобы более эффективно обеспечивать полное и эффективное осуществление прав человека представителей меньшинств:

а) языковые меньшинства. Лингвистическое меньшинство существует объективно независимо от конституционного или правового статуса или признания. Языки включают в себя невербальные языки, такие как жестовые языки, а также языки, которые могут иметь крайне ограниченную литературную традицию или не иметь ее совсем или даже не иметь алфавита и письменности, а также языки, которые в их устной форме непонятны для носителей других языков, с которыми они могут иметь одинаковую письменную форму. Диалекты одного и того же языка, признаваемые таковыми в соответствии с преобладающими научными взглядами, не являются отдельными языками;

б) религиозные и мировоззренческие меньшинства. Эта категория включает широкий спектр религиозных, нерелигиозных, нетеистических и других убеждений, включая непризнанные и нетрадиционные религии и мировоззрения, в том числе анимистов, атеистов, агностиков, гуманистов, адептов «новых религий» и т.д. Специальный докладчик рекомендует, чтобы там, где это возможно, подразделения Организации Объединенных Наций и другие стороны вместо термина «религиозные меньшинства» использовали термин «религиозные или мировоззренческие меньшинства»;

в) национальные или этнические меньшинства. «Этническое меньшинство» представляет собой широкую, инклюзивную категорию, объединяющую людей на основе общности происхождения, родовой линии или культуры, и поэтому включает группы, ведущие кочевой образ жизни, и группы, основанные на кастовой принадлежности. Под национальным меньшинством, как представляется, понимается этническое или языковое меньшинство, имеющее традиционное или длительное присутствие на территории конкретного государства.

77. Специальный докладчик подчеркивает важность свободной самоидентификации людей применительно ко всем вышеуказанным категориям, а также тот факт, что ни одна из них не является взаимоисключающей и что со временем они могут частично накладываться друг на друга или изменяться.

78. Специальный докладчик рекомендует, в частности УВКПЧ, Программе развития Организации Объединенных Наций, договорным органам и мандатариям специальных процедур Совета по правам человека, пересмотреть свои подходы в отношении вышеуказанных категорий во избежание путаницы и противоречий. В частности, он настоятельно призывает избегать использования определений, которые ранее были отвергнуты Комиссией по правам человека.

79. Он предлагает государствам и другим сторонам ознакомиться с подготовленным им анализом и выводами в отношении концепции меньшинства и применимых категорий, закрепленных в договорах.