

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
9 January 2020
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Сорок третья сессия**

24 февраля – 20 марта 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Образование, язык и права человека меньшинств**Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств****Резюме*

В своем докладе Специальный докладчик по вопросам меньшинств Фернан де Варенн приводит четкое рабочее определение понятия «меньшинство», с тем чтобы им можно было руководствоваться в своей деятельности и в деятельности Организации Объединенных Наций. Он описывает ряд инициатив, включая три региональных форума, которые дополняют Форум по вопросам меньшинств. В тематическом разделе своего доклада он поясняет часто ошибочно понимаемый языковой аспект образования меньшинств, вытекающий из надлежащего понимания и осуществления международных обязательств в области прав человека. Специальный докладчик описывает параметры применения прав человека, и в частности принципов равенства без какой-либо дискриминации, как имеющих первостепенное значение для достижения Цели 4 в области устойчивого развития, касающейся качественного образования для всех, включая такие языковые меньшинства, как пользователи жестовых языков.

* Приложение к настоящему докладу издается без редактирования только на том языке, на котором оно было представлено.



I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79, принятой 21 апреля 2005 года. Впоследствии его действие продлевалось Советом по правам человека в последовательно принимаемых им резолюциях, последней из которых была резолюция 34/6, в которой мандат продлевался на тех же условиях, что и в резолюции 25/5.
2. Специальный докладчик Фернан де Варенн был назначен Советом по правам человека 26 июня 2017 года и приступил к исполнению своих обязанностей 1 августа 2017 года. Срок его полномочий может быть продлен на один трехгодичный период.
3. Специальный докладчик считает для себя честью выполнение этого мандата и благодарит Совет по правам человека за оказанное ему доверие. Он также хотел бы поблагодарить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за его поддержку в осуществлении мандата.
4. Настоящий доклад является третьим докладом, представляемым Специальным докладчиком Совету по правам человека. В разделе II приводится обзор деятельности Специального докладчика в 2019 году, включая обновленную информацию о Форуме по вопросам меньшинств. В разделе III Специальный докладчик освещает тему образования, языка и прав человека меньшинств. В разделе IV подчеркивается важность повышения осведомленности о вопросах меньшинств и привлечения к ним внимания. В разделе V перечисляются рекомендации и другие документы, принятые на Форуме по вопросам меньшинств и трех региональных форумах, которые были впервые организованы в рамках мандата Специального докладчика в целях проведения более доступных и соответствующих контексту консультаций и обменов в различных частях мира. Заключительный раздел доклада содержит основные рекомендации Специального докладчика.

II. Деятельность Специального докладчика

5. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание Совета по правам человека на информацию, опубликованную на веб-странице Специального докладчика, на которой размещается общая информация о деятельности, к которой имеет отношение Специальный докладчик, включая сообщения, заявления для печати, участие в публичных мероприятиях, поездки в страны и тематические доклады¹.
6. В течение второго года действия мандата Специального докладчика его усилия были сосредоточены на повышении осведомленности о вопросах меньшинств и привлечении к ним внимания как в рамках учреждений Организации Объединенных Наций, так и в работе с другими региональными и международными организациями и представителями общественности, а также на изучении новых подходов в целях расширения доступности таких мероприятий Специального докладчика, как Форум по вопросам меньшинств. Это включало две основные инициативы:
 - а) проведение, в сотрудничестве с Институтом им. Тома Лантоса и многими региональными организациями, занимающимися вопросами меньшинств и прав человека, серии из трех региональных форумов (в регионе Африки и Ближнего Востока, Азиатско-Тихоокеанском регионе и в Европе) по той же теме, что и тема Форума по вопросам меньшинств 2019 года;
 - б) уточнение для целей мандата рабочего определения понятия «меньшинство».

¹ www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

А. Поездки в страны

7. Во исполнение своего мандата, предусматривающего поощрение осуществления Декларации о правах меньшинств и выявление передовой практики в каждом регионе, Специальный докладчик рассчитывает на продолжение диалога с Вануату, Индией, Иорданией, Камеруном, Кенией, Непалом, Парагваем, Сирийской Арабской Республикой, Тимором-Лешти, Южной Африкой и Южным Суданом, которым он направил просьбы о посещении.

8. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить за сотрудничество государства, согласившиеся на посещения предыдущих специальных докладчиков по вопросам меньшинств, и призывает другие государства, включая те из них, которым были направлены запросы о посещении, взаимодействовать в позитивном ключе со Специальным докладчиком. Поездки в страны способствуют решению основополагающих вопросов, касающихся меньшинств, и созданию эффективных каналов связи для мобилизации средств в целях улучшения технического сотрудничества и реагирования на необходимость извлечения максимальной пользы из существующей и развивающейся позитивной практики. Помимо посещения стран, Специальный докладчик будет обеспечивать постоянный и последовательный обмен мнениями с государствами-членами по всем вопросам, имеющим отношение к его мандату.

9. В ходе всех своих поездок в страны Специальный докладчик уделяет особое внимание важности противодействия дискриминации, социальной изоляции и борьбы с другими нарушениями прав человека, затрагивающими такие особенно уязвимые меньшинства, как рома, женщины из числа меньшинств, подвергающиеся двойной или тройной маргинализации, а также урегулированию проблем глухих и слабослышащих людей, которые как пользователи жестовых языков принадлежат к языковым меньшинствам. Во время своих поездок в страны Специальный докладчик подчеркивает необходимость проведения консультаций с представителями этих и других маргинализированных групп и общин.

10. Специальный докладчик посетил Испанию с официальным визитом 14–25 января 2019 года. Он также совершил поездку в Кыргызстан 6–17 декабря 2019 года, и соответствующий доклад будет представлен Совету по правам человека в марте 2021 года.

В. Сообщения

11. Специальный докладчик направлял соответствующим государствам-членам письма с утверждениями и призывами к незамедлительным действиям, исходя из полученной из различных источников информации о нарушениях прав человека, совершенных в отношении национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. Эти сообщения и ответы на них находятся в общем доступе².

12. С января 2019 года правительствам были направлены в общей сложности 52 сообщения. Все они были направлены совместно с другими мандатариями специальных процедур. Из этих посланий 13 содержали призывы к незамедлительным действиям, 32 были письмами с утверждениями и 7 других – письмами, в которых выражалась озабоченность в связи с законодательством и проводимой политикой.

13. Наибольшее число сообщений было направлено государствам в Европе и Центральной Азии (17), за которым следуют Азия и Тихий океан (16), Ближний Восток и Северная Африка (14) и часть Африки к югу от Сахары (3). Два сообщения были направлены государствам региона Северной и Южной Америки.

² См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx.

С. Конференции и информационно-просветительская деятельность

14. После избрания Специального докладчика Советом по правам человека в июне 2017 года неоднократно подчеркивалось, что важным аспектом его мандата является повышение осведомленности о правах человека меньшинств и привлечение к ним внимания. Это нашло свое выражение, среди прочего, в частых выступлениях и вкладе в работу многочисленных конференций, семинаров и совещаний, проводившихся на международном, региональном и национальном уровнях по всему миру. В частности, когда представлялась такая возможность, он постоянно привлекал внимание к вопросам меньшинств, которые были определены в качестве тематических приоритетов его мандата, таких как безгражданство, образование и язык меньшинств, ненавистническая риторика и социальные сети, а также предотвращение этнических конфликтов. При этом нередко затрагивались сквозные вопросы, включая двойную или даже тройную маргинализацию женщин из числа меньшинств и положение особенно уязвимых групп, таких как рома и далиты. Кроме того, в ходе своих мероприятий Специальный докладчик неоднократно подчеркивал статус пользователей жестовых языков как лиц, принадлежащих к языковому меньшинству. В настоящем докладе содержатся сведения об основных мероприятиях, проведенных с июля по декабрь 2019 года. Мероприятия, предшествовавшие этому периоду, освещены в его годовом докладе Генеральной Ассамблеи за 2019 год (A/74/160).

15. 23 июля 2019 года Специальный докладчик выступил с основным докладом на открытии восемнадцатого Всемирного конгресса Всемирной федерации глухих, проходившего в Париже. Конгресс проходил по общей тематике прав на жестовый язык для всех, и в своем выступлении на первом заседании перед более чем 2 000 участников из 137 стран Специальный докладчик упомянул о том, что на Форуме по вопросам меньшинств, состоявшемся в Женеве в декабре 2017 года, он подтвердил принадлежность пользователей жестовых языков к языковым меньшинствам, поскольку жестовые языки являются полноценными языками.

16. 1 августа 2019 года в Кота-Кинабалу, штат Сабах, Малайзия, на девятой Национальной конференции по вопросу о недискриминации, проходившей на тему достижения единства в плюралистическом обществе, Специальный докладчик выступил с основным докладом, озаглавленным «Меньшинства и недискриминация в международном праве прав человека: единство, уважение и интеграция». В своем выступлении он, среди прочего, описал свой мандат и затронул ряд тематических проблем в области прав человека, касающихся меньшинств, включая потенциальную возможность того, что миллионы людей из числа религиозных меньшинств могут стать лицами без гражданства в штате Ассам, Индия. Днем ранее, 31 июля, Специальный докладчик посетил учреждение Комиссии по правам человека Малайзии (СУХАКАМ) и обменялся с рядом членов Комиссии мнениями о его роли и мандате и о важности прав и вопросов меньшинств в Малайзии. Он также в тот же день нанес визиты вежливости высокопоставленным должностным лицам Малайзии, включая Министра национального единства и социального благосостояния Й.Б. Вайтху Моортхи, и посетил Министерство иностранных дел.

17. 2 августа 2019 года Специальный докладчик провел семинар на тему «Специальные процедуры Организации Объединенных Наций и роль Организации Объединенных Наций в защите прав человека» в Университете Малайзии Сабах в Кота-Кинабалу.

18. 20 и 21 сентября 2019 года Специальный докладчик выступил на Азиатско-Тихоокеанском региональном форуме на тему образования, языка и прав человека меньшинств, проходившем в Университете им. принца Махидола в Бангкоке. На этом мероприятии было зарегистрировано около 70 участников, включая представителей восьми государств, которые собрались для разработки рекомендаций, направленных на учет условий и проблем, связанных с преподаванием и обучением на языках меньшинств.

19. 30 сентября 2019 года Специальный докладчик сделал вступительное заявление на совещании «за круглым столом» под названием «Пишем будущее на языках

коренных народов», посвященном Международному году языков коренных народов, который был организован в рамках восьмидесять пятого Международного конгресса Пен-клуба в Маниле. В работе ежегодно проводимого конгресса, который в 2019 году проходил на тему: «Говорить на языках: литературная свобода и языки коренных народов», приняли участие около 250 писателей, эссеистов, драматургов и поэтов со всего мира. Кроме того, 1 октября 2019 года Специальный докладчик участвовал в групповом обсуждении вопроса о правах человека меньшинств в Юго-Восточной Азии.

20. 7 октября 2019 года Специальный докладчик стал основным докладчиком на двадцать шестом ежегодном Симпозиуме по международному праву и религии, созданном Международным центром по изучению права и религии при Университете им. Бригама Янга в Прово, штат Юта, Соединенные Штаты. Он проходил на тему «Человеческое достоинство и свобода религии или убеждений: предотвращение и пресечение преследований», и Специальный докладчик выступил по вопросу о проблеме противодействия ненавистнической риторике во всем мире, особенно в социальных сетях, в которых, как представляется, религиозные и другие меньшинства все чаще подвергаются нападкам. Он также подчеркнул важность укрепления международных правозащитных механизмов.

21. 25 декабря 2019 года Специальный докладчик выступил с основным докладом об основных принципах и действиях Организации Объединенных Наций в области языковых прав на Европейском форуме по языковым правам, организованном Региональным советом Бретани, Европейской сетью поощрения языкового равенства и ассоциацией «Кевре Брейж». На следующий день он выступал на ежегодной Генеральной ассамблее Европейской сети поощрения языкового равенства, рассказав о стратегическом использовании механизмов Организации Объединенных Наций и других правозащитных механизмов для защиты и осуществления прав меньшинств. Оба мероприятия проходили в Ренне, Франция.

22. 28 и 29 октября 2019 года Специальный докладчик участвовал в работе Африканско-Ближневосточного регионального форума на тему образования, языка и прав человека меньшинств, состоявшегося в Тунисе. Около 50 его участников собрались для разработки рекомендаций, направленных на учет региональных условий и проблем, связанных с преподаванием и обучением на языках меньшинств в Африке и на Ближнем Востоке.

23. 4 ноября 2019 года Специальный докладчик выступил на открытии девятнадцатого неофициального семинара форума «Азия–Европа» (АСЕМ) на тему «Права человека: образование и подготовка в области прав человека», состоявшегося в Тромсё, Норвегия. Он подчеркнул необходимость более широкого освещения вопросов меньшинств в международных организациях и в дискуссиях по правам человека.

24. 6 ноября 2019 года Специальный докладчик выступил с докладом, озаглавленным «Ненавистническая риторика и разжигание ненависти в отношении меньшинств: как можно противодействовать этим вызовам?», и обсудил возможности сотрудничества с работниками и исследователями Норвежского центра по изучению Холокоста и вопросов меньшинств Университета Осло.

25. 11 ноября 2019 года Специальный докладчик принял участие в академическом рабочем совещании по вопросам борьбы с неравенством и социальной изоляцией в Гонконге, Китай, организованном Гонконгским центром по вопросам правосудия и факультетом азиатских и политических исследований Образовательного университета Гонконга, Китай.

26. 14 ноября 2019 года Специальный докладчик выступил с заключительными замечаниями на конференции высокого уровня, организованной Верховным комиссаром по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в ознаменование двадцатой годовщины Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни. Конференция под названием «От Лунда до Любляны: поощрение участия

национальных меньшинств как путь к интеграции различных обществ» была проведена в Лунде, Швеция.

27. 18 и 19 ноября 2019 года Специальный докладчик принял участие в работе конференции организации «ЮНАЙТЕД фор интеркалчрал экшн» под названием «Объединенные действия без ненависти: налаживание партнерских отношений в целях создания общества, свободного от ненависти», состоявшейся в Попраде, Словакия. Во время первоначального группового обсуждения на конференции он выступил по теме «Защита меньшинств, сопротивление ненависти», подчеркнув, что правозащитный подход имеет существенно важное значение для обуздания разгула ненавистнических выступлений и преступлений на почве ненависти, которые главным образом направлены против меньшинств повсюду в мире.

28. 4 декабря 2019 года Специальный докладчик выступил на слушаниях по вопросу о сохранении языкового, этнического, культурного и национального многообразия Европы, проходивших в Париже в Комитете по вопросам равенства и недискриминации Парламентской ассамблеи Совета Европы. В своем выступлении он рассмотрел различия между международными нормами о защите меньшинств и опытом лиц, принадлежащих к меньшинствам, в Европе.

29. В период с 6 по 17 декабря 2019 года Специальный докладчик совершил поездку в Кыргызстан для оценки положения меньшинств и защиты и поощрения их прав человека в этой стране.

30. 18 и 19 декабря 2019 года Специальный докладчик принял участие в рабочем совещании экспертов, посвященном набору учебных материалов по правам человека для религиозных деятелей, которое состоялось в Коллонж-су-Салеве, Франция. Это рабочее совещание было организовано УВКПЧ в целях укрепления осуществления прав и свободы религии или убеждений меньшинств и предупреждения экстремистского насилия путем разработки набора учебных материалов по правам человека, предназначенного для религиозных деятелей.

III. Образование, язык и права человека меньшинств

A. Введение

31. Невозможно отрицать, что язык занимает центральное место в самобытности языковых меньшинств. Понятие языка охватывает также примерно 6 000 всех признанных языков, существующих в мире, включая жестовые языки. Подчас языковые проблемы входят в число основных поводов для недовольства, которые могут способствовать созданию токсичной среды социальной изоляции и появлению жалоб на дискриминацию в области образования, что может приводить к напряженности и даже конфликтам между меньшинствами и властями, как это, к сожалению, наблюдается в разных частях мира.

32. Центральная роль языка, которую он играет как для отдельных лиц, так и для общин, признается в статье 1 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в пункте 1 которой торжественно подтверждается, что «Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность... языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности», а в следующем пункте добавляется, что они «принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей». Таким образом, следовало бы ожидать, что это повлечет за собой важные меры, направленные на использование языков меньшинств в сфере образования, поскольку очевидна правота утверждения, приписываемого французскому историку Камиллю Жюльяну, – «une langue qu'on n'enseigne pas est une langue qu'on tue» («язык, который не преподают, является языком, который убивают»).

33. Помимо этого, центральное значение языков меньшинств в сфере образования никоим образом не ставилось под сомнение ни в большом количестве ответов,

полученных от различных государств и других заинтересованных сторон на вопросник, распространенный с целью сбора информации от тех, кто внес вклад в работу над темой настоящего доклада³, ни среди почти 1 000 участников – включая представителей государств и международных и региональных организаций, – которые представили информацию и аналитические материалы в ходе трех региональных форумов, проведенных в 2019 году на тему образования, языка и прав человека меньшинств, и на Форуме по вопросам меньшинств, состоявшемся в Женеве в ноябре 2019 года. Нельзя недооценивать мнение о том, что язык, вероятно, является центральной определяющей характеристикой человечества. «Язык – это ключ к интеграции. Язык находится в центре деятельности, самовыражения и самобытности человека. Признание первостепенной важности, которую люди придают своему родному языку, стимулирует такое подлинное участие в развитии, при котором достигаются устойчивые результаты»⁴.

В. Растущее внимание к языку в сфере образования как к вопросу прав человека

34. После 1945 года, с созданием Организации Объединенных Наций, был сделан упор на всеобщую защиту индивидуальных прав и свобод в отличие от того, что подчас воспринималось как более «коллективный» подход к меньшинствам в рамках Лиги Наций. Вместе с тем картина остается неполной, если не учитывать, что некоторые мирные договоры, заключенные сразу после Второй мировой войны, включали общие правозащитные положения и некоторые конкретные положения, касавшиеся меньшинств. Эти договоры, как и в случае предшествовавших им договоров, заключенных до Второй мировой войны, содержали в основном стандарты в области прав человека и немногие конкретные положения, непосредственно касавшиеся «постоянно проживающих» меньшинств. Так, Мирный договор с Италией 1947 года, помимо обычных общих положений о правах человека, содержал положения, гарантирующие гражданство всем лицам, обычно проживающим в Италии, которые не приобрели гражданство в соседнем государстве (и в основном ориентированные на меньшинства, затронутые в наибольшей степени), а в приложении IV – конкретные разделы о меньшинствах, касающиеся немецкоязычного меньшинства, в частности в связи с образованием:

1. Немецкоязычным жителям провинции Больцано и соседних двуязычных коммун провинции Тренто будет обеспечено полное равенство прав с италияязычными жителями благодаря специальным положениям, направленным на сохранение этнического характера и обеспечение культурного и экономического развития немецкоязычной части населения.

В соответствии с уже введенным или подлежащим введению законодательством вышеупомянутым немецкоязычным гражданам будет обеспечиваться, в частности:

а) обучение в начальной и средней школе на родном языке.

35. Государственный договор о восстановлении независимой и демократической Австрии (Австрийский государственный договор) 1955 года в числе других двусторонних или мирных договоров этого периода и наподобие большинства договоров, касавшихся прав меньшинств, известных как «договоры о меньшинствах» межвоенного периода, в своей статье 6 содержит положение, гарантирующее, без какой-либо дискриминации, «все меры, необходимые для обеспечения того, чтобы все лица, находящиеся под австрийской юрисдикцией, без различия расы, пола, языка или религии, пользовались правами человека и основными свободами, включая свободу слова, печати и изданий, религиозного культа, политических убеждений и публичных собраний». Еще примечательнее, что статья 7 наделяет австрийских

³ См. приложение.

⁴ UNESCO Bangkok, *Why Language Matters for the Millennium Development Goals* (UNESCO, 2012), p. 1.

граждан, принадлежащих к хорватскому и словенскому меньшинствам в тех частях страны, где они сконцентрированы (Каринтии, Бургенланде и Штирии), «одинаковыми правами наравне» с другими гражданами в отношении пользования своим языком, а также в отношении образования:

2. Они имеют право на начальное обучение на словенском или хорватском языках и на пропорциональное количество своих средних школ; в связи с этим будут пересмотрены программы в школах, а также будет образована инспекция по образованию для словенских и хорватских школ.

36. Мирный договор с Италией и Австрийский государственный договор непосредственно вытекают из правозащитного подхода, отраженного в содержании договоров о меньшинствах межвоенного периода, в том смысле, что их содержание, как представляется, зиждется на принципе равенства и что в них признаются общие права человека для всех. Помимо этого, применение упомянутых в них языковых прав меньшинств в связи с образованием и доступом к услугам на языках меньшинств зависит от того, что является обоснованным и оправданным, а именно: они применяются в тех частях страны, где проживает большинство носителей этих языков, и в соответствии с пропорциональным подходом.

37. К концу 1950-х годов международное право постепенно перешло к более непосредственному признанию прав меньшинств или языковых прав начиная с Конвенции Международной организации труда (МОТ) 1957 года (№ 107) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в которой, хотя и избегалось употребление термина «меньшинство»⁵, предусматривалось, что коренное население имеет право на обучение на своем родном языке или, если это невозможно, на языке, наиболее часто используемом группой, к которой оно принадлежит. Несколько лет спустя в статье 1 Конвенции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года было запрещено «всякое различие, исключение или предпочтение» по признаку языка или на других основаниях, которые «имеют целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования», а в статье 2 b) четко указывалось, что в качестве дискриминации не рассматривается создание или сохранение по мотивам языкового характера раздельных систем образования или учебных заведений.

38. Данный договор ЮНЕСКО имеет важное значение для глобальной системы прав человека. В пункте 1 c) статьи 5 указывается, что «за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык», при условии, что «осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны».

39. В 1960-х годах в двух пактах Организации Объединенных Наций о правах человека, а именно в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и в Международном пакте о гражданских и политических правах, которые оба были приняты 16 декабря 1966 года, язык вновь был упомянут в качестве недопустимого основания для дискриминации. Во втором договоре содержится конкретная ссылка на определенные права языковых меньшинств: «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».

40. Несколько десятилетий спустя лишь в еще одном договоре Организации Объединенных Наций, а именно в Конвенции о правах ребенка, принятой 20 ноября

⁵ Хотя коренные народы составляют отдельную правовую категорию, фактически коренные народы могут одновременно являться меньшинством в странах своего проживания. Принадлежность к меньшинству не отменяет и не умаляет каких-либо прав коренных народов.

1966 года, будет закреплено почти идентичное положение. Статья 30 Конвенции гласит следующее: «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». Однако к 1990-м годам любое сохранявшееся нежелание рассматривать и признавать языковые права меньшинств исчезло, и были приняты другие региональные или международные договоры, включающие стандарты языковых прав или прав меньшинств, такие как Конвенция МОТ 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. В конце XX века получили также широкое распространение не имеющие обязательной силы документы, касающиеся языковых прав меньшинств или прав меньшинств, в том числе в сфере образования, когда появились, в частности, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Венская декларация и Программа действий и Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, а также такие руководящие документы, как Ословские рекомендации о языковых правах национальных меньшинств, Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование, Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни и справочник «Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по их соблюдению», разработанный Специальным докладчиком по вопросам меньшинств.

С. Толкование договорных органов Организации Объединенных Наций

41. Современная правовая практика также не является ни последовательной, ни всеобъемлющей: различные договоры все еще относительно «молоды», и существуют разные подходы и взгляды в отношении толкования того, в какой степени существует «право» на использование языков меньшинств в сфере образования, и что подразумевает такое использование. Например, в одном из наиболее важных дел этой категории («Бельгийском языковом деле»⁶) Европейский суд по правам человека четко заявил, что в соответствии со статьей 2 Протокола 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод не существует «автоматического» права на получение образования на своем языке – даже в сочетании с запрещением дискриминации по признаку языка. Однако вопреки тому, что часто пишут некоторые эксперты, это не исключает возможности того, что в соответствующих обстоятельствах может иметь место дискриминация по признаку языка в случае отсутствия использования родного языка в качестве средства обучения.

42. Тем не менее договорные органы Организации Объединенных Наций время от времени не оставляют сомнений в том, что меньшинства и коренные народы в определенных обстоятельствах действительно имеют право на получение образования на своем родном языке. Кроме того, в случае его практической осуществимости такое право, как представляется, закреплено также в таких договорах, как Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных

⁶ См. European Court of Human Rights, Case “Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium” v. Belgium (Merits), (application Nos. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1994/63 and 2126/64), judgment of 23 July 1968.

языков или языков меньшинств в том толковании, которое дается консультативным комитетом экспертов по каждому из этих договоров⁷.

43. Вне всякого сомнения, существуют определенные противоречия и несоответствия. С течением десятилетий может произойти эволюция толкования международных правовых норм в отношении их смысла и применения, особенно в связи с коренными народами или меньшинствами. Кроме того, некоторые понятия, такие как право лица на самобытность – даже если они фактически не признаны в большинстве договоров, – оказали влияние на то, каким образом различные органы толкуют и применяют правовые обязательства в таких областях, как образование, одним из важных компонентов которого является язык.

44. Согласно сообщениям в большинстве случаев, как правило, подтверждается признание права на получение образования на родном языке меньшинства или коренного населения. Порой это признание распространяется на получение высшего образования в государственных учебных заведениях без каких-либо ограничений, тогда как в других случаях это означает необходимость существования «многоязычных» школ, в которых обучаются дети, принадлежащие к языковой общности большинства населения. На практике не всегда ясно, означает ли это, что следует избегать собственно предоставления образования только на одном официальном языке государства. Это представлялось бы практически нереальным, особенно в странах с большим числом языков меньшинств.

45. Поэтому в последнее время стало очевидным, что различия в обращении по отношению к двум языкам, в том числе в тех случаях, когда привилегированным языком является официальный язык и речь идет о государственном образовании, могут иметь дискриминационный характер согласно международному праву прав человека, если не продемонстрировано, что такие различия являются обоснованными и оправданными предпочтениями. В деле *Диргардт против Намибии* (CCPR/C/69/D/760/1997) большинство членов Комитета по правам человека пришли к выводу о том, что соблюдение принципа недискриминации может допускать использование других языков в дополнение к официальному языку, если для административных органов нецелесообразно и неоправданно не использовать другой язык в дополнение к единственному официальному языку страны на тот момент, а именно английскому. Аналогичным образом, Африканская комиссия по правам человека и народов в 2009 году заключила, что почти исключительное использование одного официального французского языка в банковских вопросах, регулируемых правительством Камеруна, настолько ущемляет права англоязычных граждан, что это является неоправданным и, следовательно, представляет собой нарушение подхода по существу к равенству и отсутствию дискриминации по признаку языка⁸, таким образом предположив, что англоязычное меньшинство в этой стране имеет право на языковые права, закрепленные в этом общем правозащитном стандарте.

46. Вышеприведенные правозащитные выводы позволяют предположить, что предпочтение, отдаваемое государственному языку, может представлять собой дискриминацию, если оно является необоснованным или неоправданным или оно не основано на соображениях пропорциональности, практичности и оправданности. Ввиду этого представляется, что непредоставление государственного образования на языке ребенка могло бы являться нарушением права на образование, если в связи с языковым выбором властей на учащихся возлагается нереалистичное бремя⁹ или если они лишены возможности изучать национальный язык¹⁰. Последствия этого таковы,

⁷ См. Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, “Thematic commentary No. 3: the language rights of persons belonging to national minorities under the Framework Convention”, ACFC/44DOC(2012)001 rev, Strasbourg, 5 July 2012, part VI.

⁸ African Commission on Human and Peoples’ Rights, *Mgwanga Gunme et al. v. Cameroon*, Communication No. 266/2003, 27 May 2009.

⁹ European Court of Human Rights, *Cyprus v. Turkey* (application No. 25781/94), judgment of 10 May 2001.

¹⁰ European Court of Human Rights, *Catan and Others v. Moldova and Russia*, Application Nos. 43370/04, 18454/06 and 8252/05, judgment, 19 October 2012.

что запрещение дискриминации по признаку языка может приводить к ситуациям, в которых государственные органы обязаны общаться с представителями общественности на неофициальном языке, зачастую на языке меньшинства, когда это обоснованно и оправданно. Что касается права на образование, то могут, например, возникать ситуации отказа в осуществлении этого права по существу, если язык, используемый в качестве средства обучения, не является родным языком ребенка в течение достаточно длительного и практически целесообразного периода.

47. В то время как определяющим принципом отношения к языковым правам в частной деятельности являлся бы свободный подход, использование языков меньшинств государственными властями, по-видимому, требует применения принципа пропорциональности – исходя из того, что является обоснованным или оправданным, после рассмотрения всех соответствующих обстоятельств в целях соблюдения запрещения дискриминации. В сущности, это является также принципом, закрепленным в договорах и документах, конкретно касающихся прав человека меньшинств, таких как Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Зачастую он воплощается в норме, указывающей, среди прочего, на обязанность государственных органов пропорционально использовать язык меньшинства в тех случаях, когда количество, спрос и географическая концентрация его носителей делают использование языка меньшинства обоснованным или оправданным. Помимо самого правового принципа на наднациональном уровне, существует достаточно широкое понимание высокой предпочтительности пропорционального реагирования по ряду весьма практических причин:

Доступ к государственным услугам, особенно в таких областях, как здравоохранение и социальное обслуживание, является наиболее эффективным, когда он предлагается с использованием языка меньшинства, особенно в случае коренных или традиционных меньшинств. Это включает в себя государственное образование в целом.

Как правило, предоставление образования на языке меньшинства приводит к лучшим результатам усвоения материала и успеваемости учащихся, в том числе в изучении официального языка, особенно в случае таких уязвимых сегментов общества, как коренные народы и женщины¹¹.

48. В то же время вышеописанное является существенно важным аспектом Цели 4 в области устойчивого развития по обеспечению всеохватного и качественного образования для всех и поощрению обучения на протяжении всей жизни. Всеохватное и качественное образование означает для представителей языковых меньшинств, насколько это практически осуществимо, образование на их собственном языке. Отсутствие использования языка меньшинства в качестве средства обучения в тех случаях, когда это возможно, также означает предоставление образования, но такого, которое не является равной ценности или эффективности. Как было показано во многих исследованиях, обучение детей на языке, который не является их собственным, не означает предоставления образования такого же качества, как обучение детей на их родном языке.

49. Исследования и практика во многих странах свидетельствуют о том, что надлежащее и пропорциональное использование языков меньшинств может укреплять интеграцию, коммуникацию и доверие между представителями меньшинств и органами власти. Речь идет не просто о том, чтобы власти использовали язык меньшинства, как только это меньшинство достигло некоего количественного или процентного порога, поскольку каждая страна и каждая ситуация уникальны. Факторы, которые могут учитываться при определении надлежащих масштабов использования языка меньшинства государственными органами или определении того, какая его численность считается достаточной или оправданной в конкретном случае, будет зависеть от обстоятельств. Среди них важное значение имели бы факты уже существующего использования государственными органами языка меньшинства,

¹¹ Carol Benson, *Girls, Educational Equity and Mother Tongue-Based Teaching* (Bangkok, UNESCO Asia and Pacific Regional Bureau for Education, 2005).

численность носителей языка меньшинства, уровень спроса на использование языка меньшинства, территориальная концентрация меньшинства, наличие у государства ресурсов с учетом любых дополнительных расходов на подготовку или материалы, категория услуги, которую просят предоставлять на языке меньшинства, и относительная простота или степень сложности удовлетворения такого спроса.

50. Исследования, проводимые во всем мире, в том числе опубликованные Всемирным банком, ЮНЕСКО и Детским фондом Организации Объединенных Наций, выявляют в целом аналогичные результаты воздействия образования на родном языке меньшинства¹² в сочетании с качественным обучением официальному языку, которые являются следующими:

- a) большая затратноэффективность в долгосрочной перспективе;
- b) снижение показателей отсева и второгодничества;
- c) заметное улучшение успеваемости, особенно среди девочек;
- d) повышение уровня грамотности и свободного владения как родным языком, так и официальным языком или языком большинства;
- e) расширение участия и поддержки со стороны семьи и общины.

51. Таким образом, использование языков меньшинств в государственной административной и иной общественной деятельности связано с основополагающими вопросами всеохватности, участия, доступа, качества и эффективности¹³.

52. Так, дети учатся в школе дольше, получают в среднем лучшие оценки и достигают в среднем более высокой степени владения как официальным языком, так и своим родным языком¹⁴. Иными словами, учащиеся из числа меньшинств, которые получают образование только на официальном языке, будут в среднем чаще оставаться на второй год, отсеиваться из школ, достигать худших результатов, позднее во взрослой жизни занимать самые низкооплачиваемые должности и составлять категорию с самыми высокими показателями безработицы, а также овладевать официальным языком хуже, чем учащиеся, обучавшиеся на своем собственном языке. Если лица, принадлежащие к языковым меньшинствам, обязаны интегрироваться в более широкое общество, то это, по-видимому, лучше всего достигается посредством их эффективного обучения на их собственном языке, поскольку они, как правило, достигают более высоких показателей при получении образования на собственном языке, в том числе даже в овладении официальным языком¹⁵.

¹² См. в общем плане UNESCO, *Improving the Quality of Mother Tongue-based Literacy and Learning: Case Studies from Asia, Africa and South America* (Bangkok, UNESCO, 2008).

¹³ В отношении перечня некоторых из этих исследований см. справочник Специального докладчика по вопросам меньшинств Организации Объединенных Наций «Языковые права языковых меньшинств».

¹⁴ Например, при составлении рейтинга средних школ во Франции (лицеев) в 2013 году лучшим учебным заведением страны был признан лицей «Диван», где преподавание ведется на языке бретонского меньшинства, а не на единственном официальном языке страны. В этой школе отмечался также более высокий средний уровень владения французским языком, чем в школах с обучением на французском языке, даже несмотря на преподавание большинства предметов на бретонском.

¹⁵ Nadine Dutcher, in collaboration with G. Richard Tucker, "The use of first and second languages in education: a review of educational experience", Pacific Islands Discussion Paper Series, No. 1 (Washington, D.C., World Bank, 1997).

D. Обязательства в области прав человека и использование языков меньшинств в сфере образования

53. Несмотря на отсутствие единодушия, во многих мнениях договорных органов Организации Объединенных Наций прослеживаются определенные тенденции¹⁶. Хотя некоторые договорные органы связывают выбор языка обучения с самим правом на образование или с правом меньшинств пользоваться между собой своим собственным языком, анализ мнений различных договорных органов показывает также, что на него часто ссылаются в связи с запрещением дискриминации. Например, для Комитета по ликвидации расовой дискриминации единственно возможным основанием для комментария по вопросу о языке и образовании в его заключительных замечаниях является формулирование мнения о том, что в некоторых случаях меньшинства имеют право на получение образования на своем собственном языке. Европейский суд по правам человека также допустил возможность применения принципа недискриминации в поддержку использования того или иного языка в системе государственного образования в решении по «Бельгийскому языковому делу», постановив, что отказ властей в его использовании в некоторых ситуациях может считаться произвольным, необоснованным или неоправданным и, следовательно, дискриминационным. Как объяснялось ранее, при определенных условиях неблагоприятные последствия, с которыми могут сталкиваться дети, когда их не обучают на их собственном языке, а это включает использование жестовых языков, могут представлять собой прямую дискриминацию по признаку языка или косвенную этническую или расовую дискриминацию. Попросту говоря, дети из числа коренных народов или меньшинств будут иметь лучшую успеваемость (они лучше учатся) и дольше останутся в школе (более низкие показатели отсева), когда они обучаются на языке, с которым они наиболее знакомы – как правило, на их собственном. В этом случае, особенно если они дольше остаются в школе, они не только приобретут более прочную основу знаний и грамотность на их собственном языке, но и смогут лучше овладеть официальным языком/языком большинства.

54. Важно также подчеркнуть, что использование языков меньшинств включает использование жестовых языков: жестовые языки являются полноценными языками, и поэтому их пользователи могут рассматриваться как представители языковых меньшинств там, где они составляют менее половины всего населения государства, как это изложено в рабочей концепции Специального докладчика, представленной в октябре 2019 года в его докладе Генеральной Ассамблее. Как представители языковых меньшинств, пользователи жестовых языков могут оказываться в таком же неблагоприятном положении или ситуации социальной изоляции, как другие меньшинства, если их языки не используются в качестве языков обучения. Фактически, можно сказать, что препятствия в получении эффективного и качественного образования являются еще более выраженными.

55. Несмотря на то, что время от времени делаются страдающие неопределенностью ссылки на нечетко прописанное «право на образование на родном языке», а в других случаях – на нечто столь расплывчатое, как просто «двуязычное образование» или «многоязычное образование», и на то, что не существует какого-либо четкого руководства в отношении точного объема образования на том или ином языке, по-прежнему имеются некоторые указания на ту степень, в какой лица из числа меньшинств или коренных народов могли бы претендовать на использование своего языка в качестве средства обучения.

1. «Там, где это обоснованно и оправданно»: степень использования языка меньшинства в сфере образования

56. Все договорные органы Организации Объединенных Наций восприимчивы к тому, что реально осуществимо. Этим объясняются формулировки, используемые в

¹⁶ Выдержки из международных и региональных документов по вопросам образования, языка и прав человека меньшинств имеются по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/documentsexcerpts.docx.

таких договорах, как Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств: степень использования языка меньшинства в сфере образования должна быть соответствующей или определяться «в зависимости от ситуации каждого языка». С точки зрения запрещения дискриминации очевидно, что отсутствие использования языка меньшинства или языка коренного народа в качестве языка обучения не является необоснованным и неоправданным там, где это было бы практически невозможно, как в случае, когда на этом языке говорит небольшое число людей.

57. Как представляется, большинство договорных органов меньше колеблются в вопросе признания права на получение образования на родном языке, когда речь идет о крупном и прочно закрепившемся меньшинстве. Это особенно верно в тех случаях, когда образование на языке меньшинства использовалось в качестве средства обучения или имеет давнюю литературную традицию при наличии уже существующих учебных материалов на этом языке. В таких ситуациях, когда разумные основания для отказа от использования языка меньшинства в качестве средства обучения в государственных школах или его ограничения отсутствуют, различные договорные органы с гораздо большей готовностью признают право на образование на языке меньшинства. В ситуации такого рода «обоснованным и оправданным» было бы использование языка меньшинства в качестве основного языка обучения на последних ступенях государственного образования, вплоть до включения общего обучения на языке меньшинства в государственные университетские программы. В Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств признается эта возможность, когда речь идет об обязанности правительств «обеспечивать доступность университетского и другого высшего образования на региональных языках или языках меньшинств» в соответствии с положением каждого из этих языков.

58. Когда речь идет о гораздо меньших группах учащихся или в случае отсутствия устоявшейся образовательной традиции, особенно в случае коренного населения, многие договорные органы склоняются к тому, что называется «двуязычной многокультурной» формой образования, хотя, конечно же, не вполне ясно, что это означает на практике, и это будет зависеть от сложившихся обстоятельств. Как минимум, по всей видимости, потребуются определенное преподавание родного языка в начальных классах, если это вообще возможно. Помимо этого, степень, в которой язык меньшинства следует использовать в старших классах, определялась бы как «в максимально возможной степени» по скользящей шкале с учетом местных условий, таких как число учащихся, если образование уже предоставляется на языке меньшинства, и наличие преподавателей и учебных материалов на языке меньшинства.

59. Проще всего было бы описать то, что являлось бы «обоснованным и оправданным» в использовании языка меньшинства в образовании, как максимально возможный объем преподавания на наивысшем возможном уровне: по педагогическим и другим причинам, где это практически осуществимо, родной язык должен быть языком обучения, а там, где это реально недостижимо, по меньшей мере, преподаваться в качестве одного из предметов. Хотя ни один договорный орган еще непосредственно не комментировал использование жестовых языков в сфере образования с точки зрения запрещения дискриминации, Специальному докладчику известно о ряде национальных судебных решений, в которых была сделана такая увязка. По его мнению, очевидно, что пользователи жестовых языков могут сталкиваться с барьерами, которые в некоторых контекстах являются дискриминационными, если их языки не используются в качестве средства обучения, когда это было бы обоснованно¹⁷.

¹⁷ В статье 24 Конвенции о правах инвалидов проводится связь между равенством и использованием жестовых языков, поскольку в ее пункте 3, среди прочего, устанавливается, что государства-участники принимают надлежащие меры, в том числе содействуют освоению жестового языка и поощрению языковой самобытности глухих, а также обеспечивают, чтобы

2. Государственное и частное образование

60. Некоторые договоры, такие как Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, четко предусматривают, что меньшинства имеют право на создание частных школ и учебных заведений, использующих их язык в качестве средства обучения, и на управление ими. В общих договорах по правам человека это не разъясняется, как и не оговаривается в таких положениях, как статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающаяся права языковых меньшинств пользоваться родным языком в общении между собой, или статья 28 Конвенции о правах ребенка, касающаяся права на образование.

61. Вместе с тем, как представляется из заключительных замечаний различных договорных органов Организации Объединенных Наций, для них само собой разумеется, что меньшинства имеют право на такие частные школы, и они с готовностью признают это в своих ответах, даже если не всегда ясно, имеют ли они в виду государственные или частные школы, каковы правовые обязательства национальных правительств в соответствии с правом на образование или статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах в связи с использованием языков меньшинств в государственных школах в отличие от частных школ. Например, в статье 27 речь идет только о пользовании языком меньшинства в общении между членами самого меньшинства, а не между представителями меньшинства и государственным учреждением (таким как государственная школа).

62. Ни в одном из общих договоров по правам человека не упоминается об обязательстве оказывать финансовую поддержку частным школам для меньшинств, хотя в одном случае Комитет по правам человека пришел к выводу о том, что финансирование определенных частных религиозных школ, но не частных школ других религиозных групп (меньшинств), могло бы носить дискриминационный характер (CCPR/C/67/D/694/1996).

63. Таким образом, дело касается области, в которой существует значительная неопределенность. Как представляется, достаточно весомой поддержкой пользуются следующие толкования, по меньшей мере, применительно к частной образовательной деятельности:

а) деятельность частных школ для меньшинств и образовательные мероприятия с использованием языков меньшинств, по всей видимости, гарантируются статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (и аналогичными положениями). Менее ясно то, включает ли этот аспект право на образование в целом;

б) запрещение дискриминации предполагает, что меньшинства могут претендовать на право создавать частные школы, даже если частные школы в той или иной стране в целом запрещены («Дело о школах меньшинств в Албании»¹⁸);

в) дискриминационный характер могло бы иметь также разрешение частным школам в процессе функционирования использовать некоторые языки, но не другие языки;

г) в отношении финансовой поддержки частных школ меньшинств в замечаниях различных договорных органов имеются менее четкие определения: хотя и ясно, что правительства не могут прибегать к дискриминации, если они предоставляют финансирование некоторым частным школам, это не означает, что для частных школ меньшинств существует автоматическое право на финансовую поддержку;

обучение детей, которые являются глухими, осуществлялось с помощью наиболее подходящих языков и чтобы привлекались на работу учителя, владеющие жестовым языком.

¹⁸ Permanent Court of International Justice, Advisory Opinion No. 26, 6 April 1935.

e) некоторые замечания, по-видимому, позволяют предположить, что для подлинного уважения самобытности меньшинств необходимо предоставлять их частным учреждениям определенную степень поддержки;

f) государства имеют право требовать, чтобы учебные программы частных школ меньшинств соответствовали национальным стандартам качества и содержания материала по разным предметам, хотя это не может использоваться в целях ущемления права на использование языков меньшинств в качестве средства обучения в этих школах;

g) учащиеся частных школ меньшинств должны всегда иметь возможность изучения официального, государственного языка или языка большинства населения.

64. В толковании различных комитетов и понимании права на образование в целом есть еще один неясный вопрос, касающийся взаимодействия между государственными и частными школами. Хотя лица имеют право на образование, как представляется, государства могут соблюдать это право посредством принятия мер в области частного или государственного образования. Значение имеет не конкретная модель образования, а соблюдение на практике права на образование лиц. Если государственные власти обязаны обеспечивать обучение на родном языке (будь то на основе статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, права на образование или запрещения дискриминации в области образования) и это полностью или частично осуществляется путем принятия мер в области частного образования, то этим же властям будет необходимо предоставлять необходимую финансовую и материальную поддержку для обеспечения того, чтобы это делалось на основе равенства с помощью аналогичных мер или учреждений на официальном языке или на языке большинства населения.

3. Преподавание и официальный язык/язык большинства

65. Один аспект является абсолютно ясным с точки зрения международного права – какой бы ни была степень использования языка меньшинства в качестве средства обучения в частных или государственных школах, учащимся всегда должна предоставляться возможность изучения официального языка или языка большинства. В пункте 3 статьи 14 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств речь идет об обеспечении возможности (получения образования на языке меньшинства) «без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке».

66. Иначе говоря, какая бы модель или подход ни применялись к использованию языков меньшинств в качестве средства обучения, дети всегда должны иметь возможность на деле изучать официальный язык или язык большинства населения страны, в которой они проживают.

IV. Акцент на повышении осведомленности о меньшинствах и их правах человека и привлечение внимания

Рабочее определение понятия «меньшинство» для целей мандата Специального докладчика

67. В ежегодном докладе Специального докладчика Генеральной Ассамблеи за 2019 год, представленном в октябре 2019 года (A/74/160), шла речь о необходимости рабочего определения понятия «меньшинство» в целях:

- a) выполнения мандата Специального докладчика;
- b) уточнения содержания этого понятия, что позволяло бы избежать разногласий и противоречий как в Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, снижающих полноту и эффективность осуществления прав меньшинств;

с) уточнения этого понятия в соответствии с международным правом, включая правовую практику Комитета по правам человека и применимые принципы Венской конвенции о праве международных договоров.

68. В рамках своего мандата Специальный докладчик должен вести информационно-просветительскую деятельность и добиваться полного и эффективного осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Это включает в себя уточнение ключевых понятий, таких как: кто может претендовать на статус меньшинства в рамках системы Организации Объединенных Наций. Отсутствие последовательности в понимании того, кто является меньшинством, постоянно становится камнем преткновения на пути к полному и эффективному осуществлению прав меньшинств. Мнения различных учреждений Организации Объединенных Наций могут вступать между собой в противоречие, поскольку они рассматривают в качестве меньшинств разные группы людей, и вызывать расхождения с практикой других учреждений. Некоторые государства – члены Организации Объединенных Наций не решаются заниматься вопросами, касающимися меньшинств, поскольку они не знают, кто является меньшинством и что это влечет за собой. В других государствах могут даже предположить, что отсутствие определения означает для каждого государства возможность свободно определять, кто является или не является меньшинством. В большинстве таких ситуаций неопределенность приводит к ограничительным подходам: во многих ситуациях считается, что у тех или иных лиц «неполное соответствие», поскольку они не являются «традиционными» меньшинствами, гражданами или недостаточно подвергаются «доминированию». В конечном результате некоторые меньшинства исключаются, так как они не являются «правильными» меньшинствами, по мнению различных сторон.

69. Именно поэтому Специальный докладчик остановил свой выбор на рабочем определении, которое соответствует общей норме толкования договоров и обычному значению слова «меньшинство» в его «контексте, а также в свете объекта и целей» в отсутствие явно преднамеренного специального значения¹⁹, а также рабочем определении, согласующимся с собственными соображениями Комитета по правам человека и его толкованием статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах²⁰.

70. Поэтому Специальный докладчик в рамках своего мандата по поощрению полного и эффективного осуществления прав человека меньшинств будет использовать и продвигать следующее понятие меньшинства как в рамках Организации Объединенных Наций, так и при осуществлении своей деятельности: этническое, религиозное или языковое меньшинство – это любая группа лиц, составляющая менее половины населения на всей территории государства, члены которой обладают общими характеристиками культуры, религии или языка или сочетанием любых из них. Человек может свободно принадлежать к этническому, религиозному или языковому меньшинству без каких-либо требований в отношении гражданства, места жительства, официального признания или любого другого статуса.

V. Обновленная информация о Форуме по вопросам меньшинств 2019 года

71. Форум по вопросам меньшинств был учрежден в 2007 году в соответствии с резолюцией 6/15 Совета по правам человека, который в 2012 году в своей резолюции 19/23 подтвердил его важную роль. Он призван служить платформой для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также вносить тематический и экспертный вклад в работу Специального докладчика по вопросам меньшинств. Специальному докладчику поручено руководить работой Форума, готовить его ежегодные совещания и представлять Совету по правам человека доклады о его

¹⁹ Венская конвенция о праве международных договоров, статья 31.

²⁰ Замечание общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств.

тематических рекомендациях. Совещания Форума проводятся ежегодно в Женеве в течение двух рабочих дней, отведенных для тематических дискуссий. В его работе принимают участие в среднем 500 участников, включая представителей меньшинств, государств-членов, механизмов Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных органов и неправительственных организаций.

72. Двенадцатая сессия Форума состоялась 29 и 30 ноября 2019 года и была посвящена теме «Образование, язык и права человека меньшинств». Как и в 2018 году, количество участников значительно превысило средний уровень предыдущих лет, поскольку их насчитывалось свыше 600 человек.

73. В порядке исключения Председатель Совета по правам человека назначил двух сопредседателей двенадцатой сессии, а именно Анастасию Крикли, бывшего председателя Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации, и Астрид Торс, бывшего Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств. В общей сложности 12 экспертов и представителей меньшинств из разных частей мира приняли участие в четырех основных групповых обсуждениях по темам: права человека и образование на языках меньшинств; цели государственной политики в области образования на языках меньшинств и их преподавания; эффективные методы в области образования на языках меньшинств и их преподавания; и язык, образование и расширение прав и возможностей женщин и девочек из числа меньшинств. Форум был открыт 28 ноября 2019 года Председателем Совета по правам человека, после чего с заявлениями выступили Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств Ламберто Занньер и Специальный докладчик по вопросам меньшинств, а также со своими замечаниями выступили сопредседатели.

74. Специальный докладчик вновь подчеркнул исключительную важность Форума по вопросам меньшинств, который предоставляет ряду активистов, отстаивающих права меньшинств, единственную возможность для продвижения перемен на международном уровне. Речь идет о позитивной и уникальной платформе для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств. Он отметил высокий уровень участия в работе Форума 2019 года, при котором за два дня было сделано более 200 заявлений, что свидетельствует о своевременности и актуальности темы Форума 2019 года для многих меньшинств во всем мире, а также о жизненно важной роли, которую Форум продолжает играть в качестве уникального координационного центра для обсуждений и обменов мнениями в Организации Объединенных Наций, предназначенного для меньшинств, организаций гражданского общества и государств-членов. Три региональными форумами²¹ было вынесено в общей сложности 140 рекомендаций, а самим Форумом по вопросам меньшинств — свыше 100 рекомендаций.

75. Специальный докладчик отмечает, что во многих рекомендациях, вынесенных на Форуме, был сделан упор на важности обеспечения достижения Цели 4 в области устойчивого развития, предусматривающей обеспечение всеохватного и равноправного качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех. Многие представители меньшинств со всего мира, которые приняли участие в работе Форума, подчеркнули важность равного обращения и недискриминации на основании языка, на котором они говорят или который они выбирают для изучения. Специальный докладчик также отмечает, что в ходе Форума впервые был обеспечен международный сурдоперевод, а также что было рекомендовано признать жестовые языки в качестве языков, установленных по закону, и что юридически признанные глухие дети имеют право на доступ к двуязычному образованию в среде использования жестового языка.

²¹ С рекомендациями трех региональных форумов можно ознакомиться по адресам www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAfricaRecommendations.pdf, www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedAsiaPacificRecommendations.pdf и www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/IntegratedEuropeRecommendations.pdf.

76. Специальный докладчик отмечает, в частности, призыв проводить каждый год перед Форумом по вопросам меньшинств региональные форумы, с тем чтобы обеспечить более доступные и гибкие платформы, которые позволяли бы проводить более контекстуальные обсуждения относительно региональных реалий. Региональные форумы способствовали бы более широкому представлению региональных идей и предложений, которые впоследствии учитывались бы на Форуме в Женеве и стали бы предметом более широкой дискуссии. На момент подготовки доклада Специального докладчика окончательный доклад о работе Форума 2019 года еще не был доработан.

77. Хотя благодаря проведению Форума был достигнут ряд целей, Специальный докладчик вновь выражает свое мнение о сохраняющейся необходимости консолидации Форума в качестве пространства для интерактивного диалога и расширения участия государств, органов системы Организации Объединенных Наций, региональных организаций и других заинтересованных сторон. Кроме того, что касается процедуры, то ввиду дальнейшего увеличения числа участников по-прежнему возникает разочарование, поскольку не все могут выступить по интересующим их пунктам повестки дня и подробно рассмотреть конкретные тематические вопросы или проблемы, особенно когда им для этого отводится по две-три минуты. Хотя акцентирование регионального подхода может сделать интерактивный диалог более доступным для меньшинств в различных частях мира и более восприимчивым к региональным проблемам и контекстам, в 2020 году следует также рассмотреть другие возможные улучшения.

Региональные форумы

78. В своем первом докладе Совету по правам человека от 16 января 2018 года Специальный докладчик затронул вопрос о возможности применения подхода к работе Форума по вопросам меньшинств, в большей степени ориентированного на региональный уровень, с тем чтобы сделать его более доступным для меньшинств в различных частях мира и чтобы он в большей степени отражал региональные проблемы и условия (A/HRC/37/66, пункт 64). Первый шаг к применению такого подхода был сделан в 2019 году посредством организации трех региональных форумов. Первый форум для Европы на тему «Образование, язык и права человека меньшинств» был проведен в Европейском парламенте в Брюсселе 6 и 7 мая 2019 года. Успешное проведение этого первого регионального форума создало благоприятную динамику для последующих Азиатско-Тихоокеанского регионального форума, состоявшегося в Университете им. принца Махидола в Бангкоке 20 и 21 сентября 2019 года, и Африканско-Ближневосточного регионального форума, состоявшегося в Тунисе 28 и 29 октября 2019 года. Следует надеяться, что в 2020 году можно будет провести четыре региональных форума, которые будут соответствовать третьему тематическому приоритету Специального докладчика, которым является борьба с ненавистнической риторикой и разжиганием ненависти в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам, в социальных сетях. Для организации и координации работы трех региональных форумов в 2019 году Специальный докладчик получил поддержку со стороны многих региональных партнеров из числа организаций гражданского общества, а также материальную и иную поддержку со стороны таких государств, как Австрия, Венгрия, Канада и Словения. Координация всех трех региональных форумов была обеспечена благодаря содействию Института им. Тома Лантоса в Будапеште. В этом начальном раунде региональных форумов приняли участие почти 300 человек, включая представителей неправительственных организаций и организаций меньшинств, государств, а также региональных и международных организаций (таких, как ЮНЕСКО, ОБСЕ, Европейский союз и Совет Европы).

VI. Рекомендации

A. Рекомендации, касающиеся рабочего определения понятия «меньшинство»

79. Специальный докладчик предлагает учреждениям Организации Объединенных Наций принять к сведению рабочее определение понятия «меньшинство» в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и правовой практикой Комитета по правам человека и прокомментировать вопрос о том, кто является представителем меньшинства, с тем чтобы взять на вооружение и более последовательно применять единый подход и понимание и тем самым более эффективно обеспечивать полное и эффективное осуществление прав лиц, принадлежащих к меньшинствам.

80. Он рекомендует, в частности, УВКПЧ, другим подразделениям системы Организации Объединенных Наций, а также договорным органам и специальным процедурам рассмотреть вопрос о том, каким образом они публично описывают тех, кто считается меньшинством, с тем чтобы избежать путаницы и разногласий в рамках Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик настоятельно призывает избегать использования определений, которые ранее были отвергнуты Комиссией Организации Объединенных Наций по правам человека.

B. Рекомендации, касающиеся образования, языка и прав человека меньшинств

81. Специальный докладчик рекомендует разработать в рамках его мандата по вопросам меньшинств серию практических руководств для предоставления конкретных рекомендаций в отношении содержания и осуществления прав человека меньшинств и использования их языков в сфере образования. Они должны быть более сфокусированными, чем базовые принципы, уже изложенные в публикации «Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по их осуществлению», но основываться на них.

82. С учетом роли отличительной особенности и важности языка для идентичности языковых меньшинств, а также многочисленных примеров передовой практики, которыми государства и другие заинтересованные стороны поделились со Специальным докладчиком в ответах на вопросник по этой теме²², он далее рекомендует опубликовать этот руководящий документ на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций и обеспечить его широкое распространение среди заинтересованных сторон как в рамках Организации Объединенных Наций, так и среди других международных и региональных организаций и организаций гражданского общества.

C. Рекомендации, касающиеся Форума по вопросам меньшинств и региональных форумов

83. Специальный докладчик повторяет призыв, с которым выступили многочисленные участники Форума по вопросам меньшинств и трех региональных форумов, и рекомендует обеспечить консолидацию и институционализацию регионального подхода к конструктивному диалогу между всеми заинтересованными сторонами по вопросам меньшинств. Он конкретно рекомендует УВКПЧ и другим заинтересованным сторонам рассмотреть практические пути обеспечения и поддержки, в соответствии с

²² См. образец вопросника и список участников опроса в приложении.

мандатом Специального докладчика по вопросам меньшинств, ежегодной организации четырех региональных форумов для обеспечения более полной представленности региональных мнений и условий и возможности более эффективного дополнения работы Форума по вопросам меньшинств в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, касающимся национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, и в интересах дальнейшего осуществления Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

D. Другие рекомендации

84. Специальный докладчик принял к сведению рекомендацию, неоднократно озвученную в ходе региональных форумов и других мероприятий, чаще привлекать внимание к правам человека меньшинств и изучать возможность применения более детального подхода к их признанию и защите в рамках системы Организации Объединенных Наций. В частности, он рекомендует УВКПЧ, в сотрудничестве со Специальным докладчиком, рассмотреть вопрос о создании рабочей группы для изучения возможности подготовки будущего международного договора по правам человека меньшинств на основе тех же принципов, которые применяются в отношении других маргинализированных или уязвимых сегментов общества, таких как мигранты, инвалиды и женщины.

Annex

Education, language and the human rights of minorities: sample questionnaire and list of contributors

A. Sample questionnaire

Call for Submissions by 30 September 2019

Education, Language and the Human Rights of Minorities

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr. Fernand de Varennes, intends to present a thematic report at the 43rd Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Education, Language and the Human Rights of minorities”. The report will address areas pertaining to the recognition, protection and promotion of minority language in education, including the teaching of and in minority languages, and the adoption of inclusive pedagogical and educational approaches, with the view to ensuring equal access to quality education by persons belonging to minorities, in line with the international commitments under the post-2015 development agenda (SDG 4).

The report will also provide suggestions and recommendations addressed to all relevant stakeholders at the local, national, regional and international levels, and identify examples of good practices and initiatives that recognize and support the linguistic rights of minorities and promote inter-culturalism and multilingualism in the educational systems.

Context

The issue of education as a human right and its contours and impact for minorities constitutes one of the thematic priorities of the Special Rapporteur. It is also a topical issue, given the persisting significant challenges faced by minorities around the world today in accessing quality education and in particular education that contributes to the preservation of their language and identity.

Laws and policies which provide for a monolingual approach to education and to the provision of services, and which also impose restrictions on the use of minority languages in the public sphere, especially as medium of instruction, are often based on the misconception that investing in minority languages and creating an environment for their use and further development would alienate minorities from the learning of the national/official language, create linguistic segregation that would undermine minority integration and threaten national unity, societal cohesion and harmony.

Research has shown that inclusion of minority languages in education, both as separate subjects and as mediums of instruction, and the adoption of inter-cultural and multi-lingual approaches and methods in educational and vocational training programmes, have a direct positive impact on the educational performance of minority students, their self-esteem and development, and their integration in society in general.

In addition, protection of minority languages and the recognition, respect and promotion of the educational needs of minorities, is a crucial component of the protection and preservation of minorities’ cultural heritage and promotion of society’s diversity and development, and thus an important factor in reducing inter-ethnic tension and preventing conflicts.

In 2009, the inaugural session of the Forum on Minority Issues focused on minorities and the right to education and recommended that States provide adequate opportunities to persons belonging to minorities to learn their mother tongue or to learn through the medium of the mother tongue, and such opportunities be chosen in consultation with them. It also recommended that teachers and appropriate teaching and reading materials, including textbooks, should be available in the mother tongues of minorities.

Furthermore, in its section on education, the 2017 publication by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues entitled “Language Rights of Linguistic Minorities: a practical guide for implementation” highlights the importance of designing and implementing educational programmes in minority languages along with the teaching of the official language(s), and advocates for the preservation of minority languages, because as stated “a language that is not taught is a language that will ultimately vanish”. Furthermore, the Practical Guide emphasizes that “the rights of linguistic minorities are human rights”, and that education “deals with what is perhaps the central linguistic right of minorities, and is also fundamental to the maintenance of linguistic diversity.” It also indicates that “quality public education in the mother tongue should ‘be extended to as late a stage in education as possible’, up to and including public university education where practicable.”

The thematic report will address existing challenges with regard to such access to quality education by persons belonging to minorities, and will highlight good practices with regard to the inclusion of minority languages in national curricula, the effective involvement of minorities in the design and implementation of educational programmes, as well as other positive legal and policy developments that recognize and guarantee the right of minorities to learn and study in their own language.

In his analysis on minority language integration in the educational systems, the Special Rapporteur will pay particular attention to the educational needs of deaf people, as members of a linguistic minority, the recognition of sign languages as minority languages and their inclusion as a medium of instruction at all educational levels.

Call for submissions

In accordance with the established practice of thematic mandate holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society, scholars and research institutions, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies, as well as analyses relevant to

1. Please provide information on the specific legislative, institutional and policy framework at the national and local level that address minority education, and education of and in minority languages, including sign languages. Please provide examples of key laws, policies and practices, including good practices, as well as gaps.
2. Please provide examples of programmes of linguistic diversity, learning materials, multi-lingual and multi-cultural approaches to and methods of teaching and learning, involving the teaching and learning of minority languages and cultures.
3. Please provide information on initiatives and programmes that effectively address challenges faced by minorities in accessing quality education, including the issue of direct and indirect costs of education.
4. Please provide examples of training programmes for teaching staff and educational administrators, including inter-cultural training, aiming at preparing them to respond to the educational needs of minority students.
5. Please provide examples of programmes and initiatives to strengthen the availability of teaching staff who speak minority languages, including teaching staff from minority communities.
6. What are the identified challenges in the design and implementation of programmes and initiatives to facilitate access to education, including vocational education and training, by persons belonging to minorities and to integrate minority languages in the national curricula as separate subjects and as mediums of instruction?
7. Please describe to what extent and how are persons belonging to minorities and their representative organizations involved in the design, implementation and evaluation of educational programmes and curricula.

8. Please provide any other relevant information and statistics on access to education by persons belonging to minorities, covering all educational levels. Such information may include:

(a) the number of educational institutions (public and private) at each education level, in which minority languages, including sign languages, are either taught as a separate subject or are used as mediums of instruction, and their proportion to the total number of educational institutions. Please indicate the average weekly frequency of hours of teaching both of and in minority languages;

(b) the number of bi-/multi-lingual classes.

Submissions and inputs on the above-mentioned areas can be submitted in English, French or Spanish and addressed to the Special Rapporteur by email to minorityissues@ohchr.org by 30 September 2019.

Submissions and inputs will be considered public records unless otherwise expressed by the submitter and will be published on the website of the Special Rapporteur.

B. List of contributors

States:

Armenia, Austria, Azerbaijan, Colombia, Croatia, Estonia, Finland, Georgia, Greece, Hungary, Jordan, Kyrgyzstan, Latvia, Lebanon, Norway, Russia, Senegal, Serbia, Sweden, Ukraine

International and Regional Organizations:

Council of Europe

EU Fundamental Rights Agency

UNESCO

UNHCR

UNICEF

National Human Rights Institutions:

Australian Human Rights Commission – Australia

Comisión Nacional de los Derechos Humanos – Mexico

Defensor del pueblo de la nación – Argentina

Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava – Bosnia and Herzegovina

Office of the Commissioner for Administration and the Protection of Human Rights (Ombudsman) – Cyprus

Protector of Citizens (Ombudsman) – Serbia

Public Defender (Ombudsman) of Georgia – Georgia

Civil society organizations and Academia:

European Union of the Deaf

Human Rights Association – Turkey

International Campaign for Tibet

Minority Rights Group International

Scholars at Risk

Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO)

International Human Rights Committee

International Association of Library Associations

International Service for Human Rights

Latvian Human Rights Committee

Legal Information Centre for Human Rights – Estonia

Maat for Peace, Development and Human Rights

Vassar College

World Uyghur Congress
