



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

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

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств г-жи Риты Ижак-Ндиайе в соответствии с резолюцией [70/166](#) Генеральной Ассамблеи и резолюцией 34/6 Совета по правам человека.

* [A/72/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств

Резюме

Настоящий доклад представляет собой заключительный доклад Генеральной Ассамблее, подготовленный нынешним мандатарием Ритой Ижак-Ндиайе. Специальный докладчик по вопросам меньшинств подводит итоги своего шестилетнего пребывания на этом посту и представляет обзор основных мероприятий, касающихся ее мандата, в том числе резюме тематических докладов, информацию о сообщениях, посещениях стран, Форуме по вопросам меньшинств и других соответствующих вопросах.

Содержание

	Стр.
I. Введение	3
II. Основные проблемы и рекомендации всех тематических докладов	3
A. Доклады Генеральной Ассамблее	3
B. Доклады Совету по правам человека	8
III. Последующая деятельность по итогам посещения стран	14
A. Босния и Герцеговина	14
B. Болгария	15
C. Канада	15
D. Колумбия	16
E. Франция	17
F. Греция	17
G. Венгрия	18
H. Руанда	19
I. Вьетнам	20
IV. Анализ сообщений, которые были направлены мандатариями	20
V. Форум по вопросам меньшинств	21
VI. Исследования по проблемам меньшинств в рамках второго цикла универсального периодического обзора	23
VII. Выводы	25

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее в соответствии с ее резолюцией 70/166 и резолюцией 34/6 Совета по правам человека.

2. В разделе II доклада содержится краткий обзор всех тематических докладов, представленных Специальным докладчиком на протяжении всего срока ее полномочий. В разделе III основное внимание уделяется последующей деятельности по итогам посещений ею стран, в частности выполнению рекомендаций. В разделе V дается обзор направленных мандатарием сообщений. Раздел V посвящен Форуму по вопросам меньшинств. В разделе VI представлены основные выводы анализа рекомендаций по вопросам меньшинств, вынесенных в ходе второго цикла универсального периодического обзора. В заключительном разделе доклада содержатся общие выводы и рекомендации.

II. Основные проблемы и рекомендации всех тематических докладов

A. Доклады Генеральной Ассамблее

3. С момента учреждения мандата мандатарии представляют Совету по правам человека ежегодные тематические доклады. С 2012 года в соответствии с резолюцией 66/166 Генеральной Ассамблеи мандатарий также представляет годовые доклады Ассамблее. В настоящем разделе содержится общий обзор содержания и рекомендаций докладов, подготовленных покидающим свой пост Специальным докладчиком.

1. 2012 год: роль и деятельность национальных институциональных механизмов в деле поощрения и защиты прав меньшинств (A/67/293)

4. В своем первом докладе Генеральной Ассамблее Специальный докладчик подчеркивает, что практическое обеспечение равенства и реализации прав меньшинств требует понимания и признания вопросов меньшинств и проблем, с которыми они сталкиваются. Положительных изменений в жизни находящихся в неблагоприятном положении меньшинств можно достичь путем обеспечения надлежащей институциональной поддержки прав меньшинств и разработки стратегических и программных рамок для решения вопросов меньшинств. Важнейшей основой такой работы является юридическая защита прав меньшинств в национальном законодательстве. Следующий логический шаг — от законодательства к конкретным мерам по защите и поощрению прав меньшинств — обеспечивается за счет деятельности на институциональном уровне.

5. Специальные институциональные меры являются необходимым стимулом для продуманной реализации прав меньшинств, включая позитивные меры, создание консультативных механизмов и процедур на основе широкого участия и проведение ориентированных на находящиеся в неблагоприятном положении меньшинства мероприятий, которых зачастую не хватает. В тех государствах, где проживают значительные по численности группы меньшинств, где межобщинные отношения отличаются сложностью, где наблюдаются долгосрочные проблемы или где существует или существовала этническая или религиозная напряженность или конфликт, институциональные меры могут быть особенно актуальными.

6. В своем докладе Специальный докладчик рассматривает основные элементы институционального внимания к вопросам меньшинств и приводит об-

зор некоторых принятых государствами методов работы, а также функций, обязанностей и мероприятий различных учреждений, касающихся поощрения и защиты прав меньшинств. Одна из ключевых рекомендаций состоит в том, чтобы государства рассматривали институциональное внимание к вопросам меньшинств в качестве необходимого компонента их обязательств, связанных с правами человека, равенством и недискриминацией, и в качестве средства практического осуществления Декларации прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

2. 2013 год: основанные на соблюдении прав меньшинств подходы к защите и поощрению прав религиозных меньшинств (A/68/268)

7. Специальный докладчик признает, что религиозные меньшинства сталкиваются с дискриминацией, социальной изоляцией, маргинализацией и во многих случаях с притеснениями, преследованием и насилием. В связи с этим ее второй доклад Генеральной Ассамблее посвящен правам религиозных меньшинств. В этом докладе она подчеркивает, что их права не ограничиваются свободой религии и убеждений и недискриминацией, а также заявляет о своей обеспокоенности по поводу того, что правительства зачастую пренебрегают более широкими коллективными правами религиозных меньшинств.

8. Во всех регионах мира лица, принадлежащие к религиозным меньшинствам, сталкиваются с повседневными нарушениями прав человека — от нарушений их индивидуальных прав и дискриминации по признаку их религиозной или мировоззренческой идентичности до нападков на деятельность их общин и насилия в отношении их самих, а также мест отправления обрядов или домов. Нарушения, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства, одновременно касаются целого ряда областей, включая отношение государства к религии или идеологии, демографический состав государства, конституционные и законодательные рамки, законодательство в области личного статуса, межобщинные отношения и роль негосударственных субъектов, — каждая из них и все они вместе взятые оказывают серьезнейшее воздействие на положение религиозных меньшинств с точки зрения прав человека. Исторические, геополитические и межгосударственные факторы могут в некоторых случаях усиливать дискриминацию, изоляцию и уязвимое положение религиозных меньшинств. Национальные и международные правозащитные меры реагирования на проблемы, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства, должны быть направлены на поддержку равного пользования ими провозглашенными на международном уровне правами человека, в том числе посредством защиты и поощрения прав меньшинств.

9. Положение дел с безопасностью религиозных меньшинств в некоторых государствах вызывает серьезные опасения и требует неотложного внимания национальных правительств, региональных межправительственных правозащитных органов и Организации Объединенных Наций. Акты насилия и широко распространенные и систематические нарушения прав человека — иногда со стороны самого государства — угрожают самому существованию религиозных меньшинств в некоторых государствах или территориях. На государствах лежит обязанность защищать права человека и безопасность для всех и создавать условия для мира и стабильности. От них требуется принятие надлежащих и оперативных мер, направленных на защиту прав и безопасности подвергающихся угрозе религиозных меньшинств и привлечение к ответственности любого лица, совершающего и поддерживающего акты насилия в их отношении или подстрекающего к ним;

10. Специальный докладчик подчеркивает, что в многоконфессиональных обществах усилия по созданию климата доверия, понимания, признания и

межконфессионального сотрудничества и обмена мнениями идут на пользу всему обществу и являются необходимыми элементами надлежащего управления и мерами по предотвращению обид, трений и конфликтов. Важнейшим компонентом таких усилий являются активное взаимодействие с религиозными, общинными и политическими деятелями и предоставление им руководящей роли; такие меры следует поощрять и поддерживать, в том числе посредством создания официальных и неофициальных механизмов для диалога, обмена мнениями и рассмотрения межконфессиональных и межобщинных инициатив.

3. 2014 год: предотвращение и устранение насилия и злодеяний в отношении меньшинств (A/69/266)

11. В данном докладе Специальный докладчик отмечает, что меньшинства часто становятся жертвами насилия и жестокого обращения, которое может принимать форму нападения на отдельных лиц, их дома, магазины или места отправления культа или более масштабных актов агрессии в отношении общин с отличной национальной, этнической или религиозной идентичностью. В худших случаях насилие принимает форму массовых зверств, преступлений против человечности, военных преступлений, этнических чисток и даже геноцида. Хотя насилие часто осуществляется государственными субъектами, иногда его виновниками становятся негосударственные субъекты, в том числе субъекты, принадлежащие к большинству или более крупным и влиятельным группам, экстремистским группам или даже бизнес-сообществу.

12. Случаи насилия в отношении меньшинств во всем мире свидетельствуют о том, что во всех регионах необходимо принять меры по защите меньшинств, находящихся под угрозой. Во многих случаях насилие совершается безнаказанно, что может привести к его эскалации. В своем докладе Специальный докладчик постаралась выявить некоторые из основных причин насилия в отношении меньшинств и рассмотреть меры, которые следует принять государствам и другим субъектам в целях его предотвращения и надлежащего решения проблемы насилия, а также недопущения его продолжения или эскалации. Такие причины включают идеологии эксклюзивности, дефицит демократии и верховенства права, ненавистническую риторику, неурегулированные разногласия прошлого, исторически напряженные отношения между группами, обусловленные их этнической или религиозной принадлежностью, и отсутствие процессов примирения, активное использование этнических или религиозных аргументов политическими лидерами, а также безнаказанность, когда виновные избегают ответственности за свои действия.

13. Прогнозирование и предотвращение насилия не должны носить исключительно теоретический характер. Благодаря анализу актов насилия после их совершения были разработаны показатели и расширены возможности для поднятия тревоги и задействования механизмов раннего предупреждения; однако проведение анализа постфактум свидетельствует о том, что предпринятые действия часто бывают недостаточными и запоздалыми. В случае, когда тревожные признаки являются совершенно однозначными, государствам необходимо использовать на практике опыт, приобретенный в результате прошлых инцидентов, а также развивать потенциал реагирования на случаи насилия.

14. Всеобъемлющее осуществление прав меньшинств, принцип недискриминации и стандарты равенства составляют важную основу для предотвращения насилия в отношении меньшинств и помогают создать условия для обеспечения стабильности и гармоничных отношений между группами населения. Необходимо создавать механизмы диалога, консультаций и участия, а также обеспечивать соблюдение основополагающих принципов прав меньшинств в

целях оказания государствам помощи в оценке положения меньшинств, их вопросов и проблем. В тех случаях, когда акты насилия уже имели место, такие механизмы особенно важны, в том числе в рамках процессов примирения и миростроительства после конфликтов и после инцидентов, связанных с насилием. В число важнейших мер по предотвращению насилия входят создание специальных институтов для защиты прав меньшинств и учет прав меньшинств в деятельности существующих национальных правозащитных учреждений. Такая деятельность на институциональном уровне способствует раннему предупреждению и раннему реагированию, а также разработке соответствующих концепций и стратегий, необходимых для предотвращения насилия.

4. 2015 год: меньшинства в системе уголовного правосудия (A/70/212)

15. Специальный докладчик выразила обеспокоенность в связи с полученными ею многочисленными сообщениями о нарушениях прав человека, допускаемых в отношении представителей меньшинств при отправлении уголовного правосудия из-за принадлежности их к меньшинствам. В данном докладе рассматривается вопрос о соблюдении прав меньшинств на всех этапах уголовного судопроизводства, начиная с методов работы полиции перед арестом, в ходе задержания и судебного разбирательства и заканчивая вынесением приговора.

16. Специальный докладчик подчеркивает важность строгого соблюдения принципа недискриминации на этапе полицейского контроля. Если в результате дискриминации в контакт с полицией вступают несоразмерно большое число представителей той или иной группы меньшинств, то даже если формально действия на всех других этапах процесса осуществляются непредвзято, эти меньшинства, соответственно, окажутся чрезмерно широко представлены на каждом из них. В этом докладе она с обеспокоенностью отмечает применение полицией к представителям меньшинств чрезмерной силы, пыток или других форм жестокого обращения при обеспечении охраны правопорядка. С учетом того, что расовое профилирование и чрезмерное применение силы в отношении меньшинств в деятельности полиции часто являются результатом укоренившейся дискриминации, Специальный докладчик рекомендует государствам не ограничиваться простыми запретами, а принять упреждающие меры для недопущения такого поведения.

17. Даже после официального ареста доля представителей меньшинств в предварительном заключении, как правило, чрезмерно велика, а срок их пребывания в таком заключении дольше. На этапе судебного разбирательства у меньшинств могут также возникнуть особые проблемы в осуществлении своих прав на равенство перед законом, недискриминацию и справедливое судебное разбирательство. На этапе вынесения приговора зачастую более высока вероятность получения представителями меньшинств тюремного срока, лишения свободы на более длительные сроки или пожизненного тюремного заключения без возможности условно-досрочного освобождения, более высока также вероятность вынесения им смертного приговора.

18. Меньшинства по всему миру сталкиваются с дискриминацией и недостаточной представленностью в органах уголовного правосудия. Меры по ликвидации дискриминации и обеспечению равенства перед законом более эффективны, если они осуществляются в рамках подхода, учитывающего права меньшинств, в том числе посредством обеспечения действенного участия меньшинств во всех аспектах уголовного судопроизводства и отправления правосудия. Такие меры включают набор, удержание в профессии и продвижение по службе представителей меньшинств, в том числе на самых высоких уровнях на всех должностях, связанных с системой уголовного правосудия. Кроме того, представители меньшинств должны принимать участие в разработке законов и

политики и консультациях по процедурным вопросам в целях дальнейшего обеспечения того, чтобы такие правовые инструменты не оказывали несоразмерного воздействия на меньшинства.

5. 2016 год: меньшинства в условиях гуманитарных кризисов (A/71/254)

19. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, масштабы гуманитарных потребностей в мире сегодня велики как никогда. По состоянию на декабрь 2015 года в мире насчитывалось, по различным оценкам, порядка 125 миллионов человек, нуждающихся в гуманитарной помощи. Несмотря на отсутствие точных данных о том, какова численность меньшинств, затронутых кризисами, и где именно они находятся, Специальный докладчик отмечала на всем протяжении срока действия своего мандата, что меньшинства могут быть подвержены несоизмеримо большим страданиям в силу их статуса меньшинств как во время самих кризисов, так и при обращении за защитой после них.

20. Принадлежность к тому или иному меньшинству может стать непосредственной причиной перемещения населения в условиях конфликта. К сожалению, в основе многих современных конфликтов лежат идеологии превосходства, в соответствии с которыми выбор меньшинств в качестве мишени — это один из ключевых факторов, ведущих к эскалации конфликтов. Даже вне полномасштабных вооруженных конфликтов дискриминация со стороны общества по отношению к меньшинствам может достигать такого уровня, что это выражается в совершении человеконенавистнических преступлений и приводит к перемещению населения внутри стран. В данном докладе Специальный докладчик рассматривает конкретные трудности или формы дискриминации, с которыми потенциально могут сталкиваться меньшинства во время или после перемещения или резкой дестабилизации их положения в результате гуманитарного кризиса или бедствия даже в тех случаях, когда причины для такого перемещения населения или изменения его положения прямо не связаны с его принадлежностью к конкретной группе меньшинств. Проводя анализ как стихийных, так и антропогенных бедствий, она отмечает, что общины меньшинств могут быть более уязвимыми в случае бедствий, поскольку они могут быть как недостаточно подготовлены к таким чрезвычайным ситуациям, так и в значительно большей степени подвержены воздействию их негативных последствий.

21. Кроме того, общины меньшинств имеют меньше шансов в равной мере воспользоваться надлежащей гуманитарной помощью и восстановлением в правах как во время, так и по окончании стихийных бедствий, а впоследствии это неравенство возможностей зачастую переносится и на этап восстановления, что замедляет социальную и экономическую реинтеграцию меньшинств в посткризисный период в более долгосрочной перспективе.

22. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что участники гуманитарной системы должны прилагать согласованные усилия для обеспечения того, чтобы предоставляемая ими помощь достигала нуждающихся, которые находятся в труднодоступных районах, и соответствовала специфическим потребностям общин меньшинств. Необходимо принять меры в целях учета большей подверженности меньшинств перемещению и разнообразным формам дискриминации во время кризисов, а также специфики проблем, с которыми они сталкиваются в кризисных ситуациях исключительно в силу своего статуса меньшинств. В целом Специальный докладчик отмечает, что ответственные меры по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, включающие принцип уважения прав меньшинств и предоставляющие им возможность заявить о своих опасениях и мнениях в отношении мер по спасению и восстановлению, могут сыграть крайне важную роль в предотвра-

щении несоразмерных последствий бедствий для общин меньшинств или разрушительного воздействия таких последствий на их жизнь в более длительной перспективе.

В. Доклады Совету по правам человека

1. 2012 год: приоритеты работы Независимого эксперта и двадцатая годовщина Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (A/HRC/19/56)

23. В этом первом докладе Совету по правам человека Независимый эксперт излагает свои соображения относительно того, как она намерена выполнять возложенные на нее обязанности и содействовать осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В этой связи она перечисляет приоритетные области своей работы, включая права языковых меньшинств; права и безопасность религиозных меньшинств; признание меньшинств; такие сквозные вопросы, как молодежь и женщины из числа меньшинств; достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в интересах меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении; роль защиты прав меньшинств в предотвращении конфликтов; роль меньшинств в борьбе за свои права; расширение программ и сетей для групп меньшинств.

24. В 2012 году исполнилось 20 лет с момента принятия Декларации, в связи с чем Независимый эксперт приветствовала и поддерживала проведение во всех регионах мероприятий в ознаменование этой годовщины, направленные на повышение уровня информированности о Декларации и правах меньшинств. Она также отметила важную роль специализированных учреждений и других организаций системы Организации Объединенных Наций в области поощрения и защиты прав меньшинств.

2. 2013 год: права языковых меньшинств (A/HRC/22/49)

25. Во всем мире многие языки меньшинств находятся под угрозой значительного сужения сферы их использования или исчезновения в силу таких факторов, как доминирование национальных и международных языков, процессы ассимиляции и уменьшение численности лиц, пользующихся языками меньшинств. Во многих случаях исчезновение языков меньшинств является результатом неспособности защитить права меньшинств, в том числе отсутствия положений о защите языков меньшинств в национальной правовой системе.

26. Для меньшинств язык является центральным элементом и выражением их самобытности и играет ключевую роль в сохранении их групповой идентичности. Во многих случаях общины твердо привержены сохранению языков меньшинств в качестве одного из основных и неотъемлемых элементов культуры и самобытности. Даже если эта деятельность иногда рассматривается правительствами как способствующая расколу и противоречащая государственной идеологии и политике поощрения национальной идентичности, национального единства, интеграции и территориальной целостности, государства обязаны уважать, защищать и осуществлять права языковых меньшинств, а любые ограничения должны отвечать общественным интересам и быть соразмерными поставленной цели.

27. В глобальном масштабе отмечают недовольство и напряженность, связанные с языковыми правами и правами языковых меньшинств, которые иногда даже становятся причиной конфликта. Ограничения права свободно использо-

вать языки меньшинств может представлять собой угрозу для их самобытности или восприниматься как таковая. Важно признать, что проблемы, связанные с языковыми меньшинствами и их правами, могут сказываться на безопасности и стабильности стран. Защита прав языковых меньшинств является частью обязательств в области прав человека и необходимым элементом благого управления, работы по предотвращению напряженности и конфликтов и построения политически и социально устойчивых обществ на основе равенства. Для обеспечения единства в разнообразии необходим диалог со всеми заинтересованными сторонами, в том числе по вопросу о том, как надлежащим образом учитывать языковые потребности и права всех групп.

28. По итогам своего тематического исследования, посвященного правам языковых меньшинств, Специальный докладчик подготовила пособие «Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по их соблюдению», которое опубликовано на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций на веб-сайте мандатария. Планируется, что данное руководство будет использоваться в качестве практического инструмента для оказания помощи лицам, ответственным за разработку политики, и правообладателям в целях обеспечения лучшего понимания языковых прав и выявления примеров передовой практики, которые можно было бы тиражировать в различных условиях.

3. 2014 год: обеспечение включения вопросов меньшинств в программы развития на период после 2015 года (A/HRC/25/56)

29. Опираясь на опыт работы своего предшественника и предыдущий доклад по этой теме (A/HRC/4/9) и учитывая приближавшийся в тот момент крайний срок для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, (2015 год), и необходимость заложить фундамент для разработки повестки дня в области развития на период после 2015 года, Специальный докладчик посвятила свой тематический доклад обеспечению включения вопросов меньшинств в программы развития на период после 2015 года.

30. В своем докладе Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает вывод своей предшественницы о том, что недостаточное внимание к положению меньшинств представляет собой один из самых серьезных недостатков процесса осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и является одним из важных факторов, препятствующих достижению некоторых из этих целей в некоторых государствах. Она подчеркивает, что меньшинства по-прежнему остаются в числе самых бедных и наиболее маргинализированных и отчужденных в социальном и экономическом плане общин во всем мире и что десятки миллионов лиц, принадлежащих к меньшинствам, оказываются втянутыми в порочный круг дискриминации, отчуждения, нищеты и недостаточного развития, из которого они не смогут выбраться без целенаправленных мер, направленных на улучшение их положения. Нищета в общинах меньшинств является одновременно и причиной, и проявлением ограничения их прав, возможностей и социальных благ. Специальный докладчик глубоко сожалеет о том, что, несмотря на обещания сделать Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года инклюзивной, в заключительном документе отсутствует четкое упоминание о меньшинствах. Она твердо убеждена в том, что успешное осуществление Повестки дня на период до 2030 года возможно только при учете положения меньшинств и призывает государства следовать на практике принципу «никто не будет забыт», в частности в отношении всех меньшинств.

31. В своем докладе Специальный докладчик подчеркивает, что в рамках одной или нескольких четко сформулированных целей, касающихся равенства, необходимо установить конкретные задачи для государств по интеграции меньшинств и отдельные показатели для оценки прогресса в этом отношении. Следует обеспечивать и расширять участие меньшинств на всех этапах. Необходима целенаправленная политика позитивных действий для решения проблемы экономического и социального отчуждения меньшинств, включая конкретные планы социально-экономического развития в интересах маргинализованных групп и регионов, в которых они проживают.

**4. 2015 год: тематическое исследование, посвященное
человеконенавистнической риторике и разжиганию ненависти в отношении
меньшинств в средствах массовой информации (A/HRC/28/64)**

32. Специальный докладчик обеспокоена большим числом доходящих до нее жалоб на высказывания, носящие человеконенавистнический характер и разжигающие ненависть, которые порождают напряженность, а нередко и преступления на почве ненависти. По ее мнению, следует прилагать больше усилий к тому, чтобы своевременно отслеживать заявления, носящие человеконенавистнический характер и разжигающие ненависть и насилие, а также реагировать на них, с тем чтобы предупреждать возникновение напряженности и вспышек насилия, которые подрывают сами основы, единство и стабильность общества.

33. В своем докладе Специальный докладчик отмечает, что человеконенавистнические настроения часто насаждаются, питаются, поддерживаются и направляются в отношении людей или общин, отличающихся от господствующего большинства по этническому происхождению, языку или вероисповеданию; зачастую это происходит по политическим мотивам или в силу давних и глубоко укоренившихся дискриминационных традиций. Наличие более широких социальных, экономических и политических проблем или раскола в обществе создает для человеконенавистнической риторики особенно благодатную почву. Правительства, гражданское общество и международное сообщество должны внимательно следить за ранними тревожными сигналами, свидетельствующими об угрозе роста ненависти и масштабов насилия, такими как недовольство и вражда, вызванные реализацией меньшинствами своих прав свободно и открыто отправлять свои религиозные обряды, пользоваться своим языком или иметь голос в политической жизни и при принятии затрагивающих их интересы решений. В отсутствие быстрого и эффективного реагирования проявления ненависти могут нанести невосполнимый ущерб самооценке тех групп, против которых эта ненависть направлена, а также их представлениям о своем месте в обществе, что приведет к их дальнейшей маргинализации. В свою очередь, большинство может постепенно свыкнуться с практикуемым в обществе враждебным отношением к меньшинствам и общественным осуждением в отношении некоторых групп.

34. В докладе отмечается, что человеконенавистническая риторика и подстрекательство к ненависти в средствах массовой информации имеют ряд причин, среди которых можно выделить отсутствие или нечеткость законодательства, запрещающего разжигание ненависти, ограниченный доступ меньшинств к средствам массовой информации и слабая представленность в них, структурное неравенство в обществе, меняющийся медийный ландшафт, а также новые и более организованные формы экстремистских и популистских движений. В докладе также освещены конструктивные инициативы по борьбе с ненавистническими высказываниями и подстрекательством к ненависти в средствах массовой информации, осуществляемые широким кругом субъектов, включая

международные организации, государства, гражданское общество и отдельных лиц.

5. 2015 год: всеобъемлющее исследование по положению в области прав человека рома во всем мире с особым вниманием к феномену антицыганских настроений (A/HRC/29/24)

35. В соответствии с резолюцией 26/4 Совета по правам человека о защите рома Специальный докладчик подготовила всеобъемлющее исследование по положению в области прав человека рома во всем мире. Она использовала основанный на соблюдении прав меньшинств подход к защите и поощрению прав рома, включая защиту их права на существование; предотвращение насилия в отношении рома; защиту и поощрение идентичности рома; гарантию прав на недискриминацию и равенство, в том числе борьбу с расизмом, антицыганскими настроениями и структурной дискриминацией; и гарантию права рома на эффективное участие в общественной жизни, прежде всего в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы. Используя ответы на разосланный ей вопросник, Специальный докладчик представила обзор тенденций в государственной практике, обращая особое внимание на конструктивные изменения и проблемы.

36. В своем докладе Специальный докладчик отмечает, что наиболее крупным и самым заметным меньшинством рома являются европейские рома, чье присутствие в Европе восходит к XIV веку. В настоящее время насчитывается приблизительно 11 миллионов европейских рома; широко известны случаи суровой дискриминации и маргинализации, которым они по-прежнему подвергаются. Однако, к сожалению, за пределами Европы проводилось не так много всеобъемлющих исследований, касающихся положения рома. Поэтому Специальный докладчик по вопросам меньшинств воспользовалась предоставленной ей возможностью, чтобы сообщить о суровой социально-экономической маргинализации рома во всем мире, в том числе в Российской Федерации, странах Латинской и Северной Америки, Центральной Азии и Ближнего Востока. По мнению Специального докладчика, общины рома во всем мире по-прежнему живут в условиях крайней нищеты и находятся в неблагоприятном положении по широкому кругу показателей в области прав человека. Хотя причины маргинализации рома носят комплексный характер, основным фактором является глубоко укоренившаяся социальная и структурная дискриминация рома по всему миру, включая антицыганские настроения.

37. Специальный докладчик считает необходимым проанализировать уроки, полученные как на глобальном уровне в целом, так и на европейском уровне в частности, чтобы лучше понять, почему существующие подходы не привели к структурным изменениям. Она описывает общие проблемы, включая отсутствие точных дезагрегированных данных; отсутствие политической воли; недостаточное участие рома; отсутствие многосекторного, основанного на учете прав человека подхода к выработке политики; низкий уровень осведомленности о механизмах подачи и рассмотрения жалоб; ограниченное признание фактов истории и отсутствие мер, направленных на решение проблемы давних предубеждений и расизма, а также недостаточное финансирование и бюрократические препоны. Специальный докладчик настоятельно призывает все заинтересованные стороны руководствоваться не только «парадигмой борьбы с нищетой» и включать в стратегии, направленные на устранение неблагоприятного положения рома, все аспекты прав меньшинств, в том числе защиту и поощрение самобытности, языка и культуры рома, а также гарантии достоинства и равенства. Защите и поощрению прав рома следует уделять приоритетное внимание в политической повестке дня, с тем чтобы продемонстрировать серьез-

езную политическую приверженность борьбе с причинами и последствиями антицыганских настроений и дискриминации.

6. 2016 год: меньшинства и дискриминация на основе кастовой или аналогичной системы унаследования статуса (A/HRC/31/56)

38. Специальный докладчик обеспокоена информацией, которую она получает относительно случаев дискриминации в кастовой и аналогичных системах унаследования статуса. В своем докладе она указывает на то, что дискриминация по признаку кастовой принадлежности представляет собой глобальное явление, которое, по оценкам, затрагивает более четверти миллиарда людей во всем мире, в том числе в Азии, Африке, на Ближнем Востоке, в Тихоокеанском регионе и в общинах диаспоры. Это серьезное нарушение прав человека равнозначно посягательству на основные принципы универсального человеческого достоинства и равенства, поскольку оно означает дифференциацию между «низшими» и «высшими» категориями лиц в силу их наследственного кастового статуса. В результате этого возникает крайнее отчуждение и дегуманизация общин, затрагиваемых кастовым неравенством, которые часто относятся к наиболее обездоленным группам населения, живут в тяжелейших социально-экономических условиях и лишены возможностей пользоваться своими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами или сильно ограничены в таких возможностях.

39. В своем докладе Специальный докладчик освещает некоторые общие характеристики кастовой и аналогичных систем наследуемого статуса, в том числе их наследственный характер и их связи с практикой неприкасаемости, которая, в свою очередь, порождает принудительную эндогамию, включающую запрет на межкастовое взаимодействие, в том числе вступление в брак и общее пользование товарами или услугами. Она с озабоченностью отмечает применение насилия в отношении затрагиваемых кастовым неравенством лиц и общин, препятствия для их участия во всеобщих выборах, общую политическую маргинализацию, ограничение их деятельности выполнением некоторых наиболее обременительных функций, принудительный и кабальный труд, сегрегированные колонии или неформальные поселения, ограниченный доступ к питьевой воде и санитарным услугам, отказ в медицинском обслуживании или ограниченный доступ к нему, значительное неравенство возможностей получения образования и запрет на посещение религиозных объектов. В докладе особое внимание уделяется женщинам из находящихся в неблагоприятном положении каст, которые часто становятся жертвами насилия на кастовой почве, в частности сексуального, а также торговли людьми, ранних и/или принудительных браков, кабального труда и вредоносных традиционных практик.

40. Государствам следует принимать специальные законы по борьбе с дискриминацией на основе кастовой или аналогичных систем, в полной мере применять правовые положения, включая надлежащие меры наказания за акты дискриминации по признаку кастовой принадлежности, и осуществлять специальные меры в конкретных областях. В странах с кастовой системой глубоко укоренилась дискриминация на основе кастовой или аналогичных систем в межличностных и межобщинных отношениях. Поэтому преодоление этой дискриминации требует не только правовых и политических мер, но и учитывающих интересы общин подходов, направленных на изменение менталитета людей и коллективного сознания местных общин. В этой связи формальное и неформальное образование в общинах и открытый диалог с раннего возраста являются необходимыми элементами для обеспечения повсеместного признания и уважения принципов человеческого достоинства и равенства.

7. 2017 год: размышления по поводу шестилетнего пребывания на посту Специального докладчика (A/HRC/34/53)

41. В своем заключительном докладе Совету по правам человека Специальный докладчик излагает некоторые соображения по поводу ее шестилетнего пребывания на этом посту. В частности, она анализирует восемь приоритетных областей, определенных в начале ее мандата, и представляет обновленную информацию о достижениях в этих областях.

42. Она с озабоченностью отмечает сохранение ряда крупных нерешенных проблем в деле поощрения и защиты прав меньшинств. В частности, она выражает озабоченность в связи с тем, что распространение ненавистнической и ксенофобской риторики и разжигания ненависти в отношении меньшинств сопровождается подъемом крайне правых и экстремистских политических партий, что ставит под угрозу прогресс, достигнутый за последние десятилетия в области защиты прав меньшинств. В связи с этим она настоятельно призывает принять срочные и конкретные гарантии для того, чтобы сохранить эти достижения и создать возможности для дальнейшего улучшения положения. Такие гарантии должны выражаться в укреплении законодательных и институциональных основ защиты прав меньшинств, а также демонстрации твердой политической воли к созданию условий для построения сплоченного общества на основе принципа единства в многообразии.

43. Специальный докладчик отметила, что использование термина «меньшинство» в отношении ряда отдельных общин сопряжено с определенными трудностями. Она полагает, что необходимы дальнейшие усилия для того, чтобы должным образом донести до групп меньшинств смысл, сферу охвата и последствия использования термина «меньшинство», и тем самым вернуть это слово в оборот и использовать его в том правоутверждающем смысле, который был изначально в него заложен. Она также напоминает, что существование этнического, религиозного или языкового меньшинства на территории того или иного государства не зависит от решения этого государства и должно определяться на основе объективных критериев.

44. Специальный докладчик по-прежнему глубоко обеспокоена ограниченной представленностью меньшинств или нередко полным отсутствием их представителей на политических и государственных должностях. Она неоднократно обращала внимание на необходимость обеспечить участие меньшинств во всех процессах принятия решений, в том числе в муниципальных и государственных структурах, правоохранительных, судебных и законодательных органах, системе уголовного правосудия и всех других соответствующих органах и механизмах, особенно в тех случаях, когда принимаемые ими решения затрагивают интересы меньшинств. Без их участия сокращается вероятность того, что такие органы будут принимать жизненно важные решения на благо всего общества, а также доверие к ним со стороны меньшинств, которые, возможно, будут неохотно обращаться в эти органы или разочаруются в них. Помимо этого, ключевыми условиями, необходимыми для предупреждения конфликтов, являются эффективное управление, охватывающее все слои населения, в том числе меньшинства, и принятие мер по обеспечению равенства.

45. В заключение она отмечает важную роль Организации Объединенных Наций в деле защиты меньшинств, в том числе назначение координаторов по вопросам меньшинств в Секретариате и обеспечение представленности меньшинств среди сотрудников Организации Объединенных Наций.

III. Последующая деятельность по итогам посещения стран

46. В октябре 2016 года Специальный докладчик направила всем государствам, которые она и ее предшественница посетили с официальным визитом, письма с просьбой представить информацию о выполнении рекомендаций, содержащихся в докладах по итогам посещения стран¹. Она выражает признательность Болгарии, Боснии и Герцеговине, Венгрии, Вьетнаму, Греции, Канаде, Колумбии, Руанде и Франции за их ответы. Специальный докладчик приводит ниже обзор основных событий в соответствующих государствах, касающихся выполнения рекомендаций. С полными ответами государств можно ознакомиться на веб-сайте мандатария².

A. Босния и Герцеговина

47. Специальный докладчик приветствует создание Совета национальных меньшинств при Парламентской ассамблее Боснии и Герцеговины. Была укреплена роль и увеличено финансирование Совета, в состав которого входят представители 17 признанных законодательством национальных меньшинств. Специальный докладчик приветствует также тот факт, что при проведении переписи населения в 2013 году на вопрос о самоидентификации можно было дать несколько ответов, в соответствии с ее рекомендацией о составлении вопросов переписи таким образом, чтобы была возможность давать открытые и множественные ответы, и проведении переписи на трех языках (боснийский, хорватский и сербский) с использованием латинского алфавита и кириллицы. Опубликованные в 2016 году предварительные результаты переписи населения показали, что 50,11 процента населения относят себя к боснийцам, 30,78 процента — к сербам и 15,43 процента — к хорватам. Менее 3 процентов населения относятся к категории «другие», включая представителей 17 национальных меньшинств и других этнических групп.

48. В отношении рекомендаций о положении общин рома соответствующее государство сообщило о принятии пересмотренного плана действий в интересах рома в области занятости, жилья и медицинского обслуживания на период 2013–2016 годов и привело примеры, касающиеся сферы охвата конкретных мер и численности представителей народности рома, которые смогли ими воспользоваться. Что касается подготовки следующего плана действий на период 2017–2020 годов, Специальный докладчик подчеркивает важность обеспечения участия рома на всех этапах планирования, осуществления и оценки и призывает соответствующее государство продолжать свои усилия, направленные на улучшение положения общин рома.

49. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с невыполнением ее рекомендации в отношении национальных меньшинств и лиц, входящих в категорию «другие», которые должны пользоваться равными правами занимать любые должности в правительстве, в том числе рекомендации о необходимости проведения конституционной реформы в целях ликвидации дискриминационных положений в соответствии с решением Европейского суда по правам человека по делу «Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины». Государ-

¹ Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Вьетнам, Гайана, Греция, Доминиканская Республика, Казахстан, Камерун, Канада, Колумбия, Нигерия, Руанда, Украина, Франция и Эфиопия. В этот список не были включены страны, посещенные в 2016 году (Ирак, Республика Молдова и Шри-Ланка).

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/followupcountryvisitrecommendations.aspx

ство полагает, что выполнение этого и других решений Суда будет способствовать адекватному решению проблемы ликвидации дискриминационных положений в отношении национальных меньшинств и лиц, отнесенных к категории «другие», но при этом заявляет, что выполнение этого решения требует политического консенсуса в стране. Специальный докладчик вновь заявляет о том, что конституционная реформа должна быть представлена не как угроза миру или правам какой-либо группы, а как конструктивный процесс, необходимый для обеспечения равных возможностей участия в политической жизни для всех.

В. Болгария

50. Болгария сообщила Специальному докладчику о том, что в 2012 году вопросы меньшинств были переданы в Национальный совет сотрудничества по этническим и интеграционным вопросам — координационный и консультативный орган, на который возложена задача оказания помощи правительству в разработке политики в области интеграции групп меньшинств. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает, что в рамках данного Совета был создан специализированный орган по контролю за осуществлением национальной стратегии по интеграции рома, которая охватывает период 2012–2020 годов.

51. Специальный докладчик выражает одобрение более активных усилий страны по интеграции детей рома в систему образования, в том числе путем внесения поправок в Закон о государственном образовании, который предусматривает обязательный двухгодичный курс дошкольного образования в целях обеспечения равных возможностей для детей. Кроме того, она приветствует меры, ориентированные на членов групп меньшинств, в том числе принятие стратегии по вопросам образовательной интеграции детей и учащихся из групп этнических меньшинств на период 2015–2020 годов и соответствующего плана действий; принятие в 2012 году Национальной программы под названием «Школа без пропусков», которая направлена на сокращение процента отсева учащихся; и начало осуществления программы по ликвидации неграмотности среди взрослых.

52. Специальный докладчик благодарит Болгарию за подробный ответ относительно мер, направленных на содействие интеграции общин рома в жилищной сфере, а также в области занятости и медицинского обслуживания и уделяет более пристальное внимание следующим программам: национальная программа улучшения жилищных условий рома, охватывающая период 2005–2015 годов; соглашение о социальной интеграции рома и других уязвимых групп, подписанное в рамках программы сотрудничества между Болгарией и Швейцарией; программа Агентства занятости «Профессиональная переподготовка для неработающего населения»; программа под названием «Ваша жизнь — в ваших руках», которая предназначена для представителей уязвимых групп населения, долгое время находящихся без работы. Она отмечает, что в национальную классификацию профессий была включена специальность «посредник по вопросам здравоохранения», а в 2014 году число таких посредников увеличилось до 150 в 79 целевых муниципалитетах на всей территории страны.

С. Канада

53. Специальный докладчик приветствует приверженность Канады восстановлению и модернизации Программы содействия урегулированию судебных

споров в соответствии с рекомендацией, вынесенной предыдущим мандатарием относительно пересмотра решения о ее ликвидации в целях расширения доступа к правосудию для граждан Канады самого различного происхождения.

54. Кроме того, Специальный докладчик приветствует полученную информацию о мерах по обеспечению интеграции на рынке труда и в сфере образования. Она выражает Канаде признательность за включение в ее ответ ряда конкретных примеров поощрения органами власти провинций и территорий равенства в системе образования. Кроме того, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает приверженность правительства делу расширения представленности меньшинств в политической жизни, а также тот факт, что после проведения федеральных выборов в 2015 году почти 17 процентов министров, назначенных премьер-министром в состав правительства, принадлежали к меньшинствам. В настоящее время в стране насчитывается 47 депутатов парламента, представляющих меньшинства, и 10 депутатов, относящихся к общинам коренных народов, что является рекордным показателем для обеих групп. Специальный докладчик выражает признательность правительству за создание Правительственного комитета по вопросам разнообразия и интеграции, которому поручено рассмотрение инициатив, направленных на укрепление отношений с коренными народами Канады, улучшение экономических показателей иммигрантов и поощрение многообразия, мультикультурализма и языкового дуализма в стране.

55. В отношении мер по борьбе с расовым профилированием, Канада сослалась на Канадскую хартию прав и свобод и Канадский закон о правах человека, запрещающие подобную дискриминацию, а также сообщила, что подготовка сотрудников полиции является одним из важных компонентов применения в стране правозащитного подхода к обеспечению общественной безопасности. Она приветствует тот факт, что сотрудники полиции, пограничных служб и разведки Канады изучают вопросы культурного разнообразия и выполняют свои обязанности без предвзятости.

D. Колумбия

56. Колумбия информировала Специального докладчика о событиях, которые способствовали укреплению правовой базы для защиты прав меньшинств после посещения страны ее предшественницей, в том числе о принятии в 2011 году Закона № 1482 о борьбе с расовой дискриминацией в соответствии с рекомендацией предыдущего мандатария относительно принятия всеобъемлющего антидискриминационного законодательства, запрещающего дискриминацию по всем признакам, включая расовый, и подписании Межамериканской конвенции о борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости и Межамериканской конвенции о борьбе со всеми формами дискриминации и нетерпимости. Специальный докладчик отмечает, что с момента вступления в силу Закона № 1482 прокуратурой было проведено 300 расследований, 101 из которых касаются жертв африканского происхождения. Кроме того, в 2011 году вступили в силу Закон о жертвах и реституции земель и соответствующие указы. Специальный докладчик приветствует создание правовых рамок, которые учитывают как коллективные права коренных общин и общин лиц африканского происхождения на их территории, так и индивидуальные права членов этих общин, которые стали жертвами нарушений прав человека. Колумбия также привела информацию о стратегиях и проектах, принятых в рамках Международного десятилетия лиц африканского происхождения, в том числе совместный проект по расширению интеграции афро-

колумбийского населения, общин паланкero и раисалес с целью улучшения условий жизни этих групп населения.

57. Что касается сбора данных, Специальный докладчик приветствует тот факт, что соответствующее государство использовало в рамках подготовки к переписи населения в 2016 году дифференцированный подход для этнических групп при составлении переписных листов, в которые был включен вопрос о самоидентификации.

Е. Франция

58. Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен позицией Франции и оговоркой, которую она сделала в отношении статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающейся прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, на основании конституционных принципов равенства перед законом и единства и неделимости нации. Франция не признает на своей территории существования меньшинств, имеющих юридический статус как таковой, но заявила, что ее позиция не исключает соблюдения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Специальный докладчик выражает сожаление в связи с тем, что Франция не планирует ратифицировать Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств Совета Европы, как рекомендовала ее предшественница.

59. Специальный докладчик принимает к сведению многочисленные циркуляры и инструкции, дополняющие законодательные положения о борьбе с дискриминацией, в том числе в области уголовного правосудия. Она с удовлетворением узнала о создании ведомства, ответственного за разработку, координацию и содействие проведению правительственной политики по борьбе с расизмом и антисемитизмом. Она также приветствует начало осуществления в 2015 году Национального плана действий по борьбе с расизмом и антисемитизмом.

60. В области образования был принят Закон об ориентации и составлении учебных программ в интересах перестройки республиканских школ, задача которого состоит в том, чтобы вновь заявить о необходимости содействия созданию инклюзивных школ для всех учащихся с особыми потребностями. В отсутствие «этнического подхода» не существует никаких различий между детьми рома и другими детьми, однако первые могут воспользоваться механизмами интеграции для вновь прибывших учащихся, не говорящих на французском языке. Специальный докладчик напоминает о рекомендации своей предшественницы относительно принятия специальных мер для обеспечения права на образование в общеобразовательных школах для детей из семей цыган и лиц, ведущих кочевой образ жизни, и приветствует принятие соответствующим государством конкретных мер в области образования для детей из общин, ведущих кочевой образ жизни. Помимо этого, Франция представила информацию о преподавании иностранных и региональных языков в школах, которое было расширено благодаря принятию в 2013 году специального закона.

Е. Греция

61. Греция проинформировала Специального докладчика о том, что в связи с рекомендацией относительно выполнения правительством решений Европей-

ского суда по правам человека, который постановил, что ассоциации должны иметь возможность использовать в своих названиях слова «македонский» или «турецкий» и свободно выражать свою этническую самобытность, в Министерстве юстиции, транспарентности и прав человека была создана специальная структура по исполнению судебных решений. Специальный докладчик приветствует этот факт и призывает Грецию полностью выполнить эти решения.

62. В отношении религиозных меньшинств Греция сообщила, что Законом № 4115/2013 был укреплен статус религиозных деятелей, которые находятся на государственной службе и пользуются всеми возможностями социального обеспечения, на которые они имеют право. Она также сообщила о предоставлении членам мусульманского меньшинства, которые желают стать преподавателями, специальных квот для поступления в университет. Практическое применение Закона № 4301/2014, который касается юридической формы религиозных общин и их организаций в Греции, позволило некоторым религиозным общинам автоматически получить статус религиозных или духовных юридических лиц без прохождения официальных юридических процедур.

63. Что касается рекомендаций, вынесенных в отношении населения рома, Специальный докладчик была информирована о принятии с 2014 года в рамках национальной стратегии социальной интеграции рома на период 2014-2020 годов соответствующих мер, включая создание 300 местных общинных центров и Специального секретариата по делам рома при Министерстве труда, которое отвечает за мониторинг осуществления национальной и региональных стратегий. Специальный докладчик приветствует такие меры, напоминая при этом, что ее предшественница отметила значительные проблемы, связанные с осуществлением политики на местах; в этой связи она призывает Грецию обеспечить осуществление предусмотренных в рамках национальной стратегии мер на местном уровне.

64. Специальный докладчик приветствует создание в Греции информационного центра по вопросам гендерного равенства, который в 2012 году разработал и осуществил проект по обеспечению всестороннего учета гендерной проблематики в греческих муниципалитетах, при этом особое внимание уделялось женщинам, принадлежащим к социально незащищенным группам населения. Создание такого органа отвечает процитированной предыдущим Независимым экспертом рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, касающейся «принятия эффективных мер по ликвидации дискриминации в отношении женщин из числа меньшинств, в том числе разработки информационно-просветительских программ для привлечения внимания общественности в целом и полиции в частности к проблемам женщин из числа меньшинств».

G. Венгрия

65. Специальный докладчик выражает признательность Венгрии за ее обширный ответ, содержащий подробную информацию о принятых после посещения этой страны Независимым экспертом в 2006 году мерах и программах. Специальный докладчик приветствует создание в 2011 году Координационного совета по делам рома в составе 29 членов, включая представителей рома, которому поручен, в частности надзор за ходом осуществления рамочного соглашения между правительством и Национальным органом самоуправления рома. Она также приветствует принятие в 2011 году национальной стратегии социальной интеграции, в цели которой в области охраны здоровья включено

улучшение доступа к медицинскому обслуживанию общин рома на основе трехгодичных планов действий.

66. В отношении положения женщин рома Специальный докладчик с удовлетворением отмечает осуществление в 2016 году проекта по оказанию поддержки сотрудничеству в интересах интеграции, цель которого заключается в оказании содействия женским гражданским организациям рома, и выражает надежду на то, что аналогичные проекты будут воспроизводиться в будущем.

67. В области образования Венгрия представила информацию о принятии ряда законодательных и иных мер по борьбе с дискриминацией в отношении детей рома в школах. Венгрия привела пример представленного в октябре 2016 года законопроекта, нацеленного на внесение поправок в Закон о равном обращении и содействии обеспечению равных возможностей и Закон о государственном всеобщем образовании, с тем чтобы сформировать более эффективные гарантии предотвращения сегрегации детей в сфере образования, в том числе по признаку этнического происхождения или гражданства. Она также представила подробные сведения о мерах, принятых для изменения практики, в соответствии с которой детей рома относят к категории умственно отсталых без каких-либо на то оснований и без проведения исследования интеллектуальных возможностей этих детей, и упомянула, помимо прочего, о принятых в этом отношении гарантиях, включая услуги по оказанию педагогической помощи.

68. Была представлена информация о принятых в ходе осуществления национальной стратегии социальной интеграции мерах в таких областях, как занятость, жилье и здравоохранение. Проект под названием «Готовы к трудоустройству», рассчитанный на 2007–2013 годы, был направлен на расширение возможностей для трудоустройства лиц, находящихся в неблагоприятном положении на рынке труда; около 47 процентов его участников были представителями общины рома. Отмечалось, что помимо существующих программ расселения, в 2015 году правительство приняло стратегию по решению проблемы жилищной сегрегации на период 2014–2020 годов в целях улучшения жилищных условий в поселениях. Некоторые программы были приведены в качестве примеров мер, направленных на улучшение доступа рома к медицинскому обслуживанию, в том числе программа охраны здоровья матери и ребенка для населения рома и программа профессиональной подготовки опекунов из числа рома.

Н. Руанда

69. Специальный докладчик отметила, что, несмотря на рекомендацию ее предшественницы о том, что правительству следует признать народность батва в качестве отдельной группы населения, а также разработать и осуществить целевые программы по улучшению условий их жизни, правительство не признало ни одну группу населения отдельным коренным народом. Вместе с тем Руанда привлекла внимание к принятым ею стратегиям и программам, направленным на улучшение социально-экономического положения уязвимых групп населения, в том числе батва и других. Специальный докладчик призывает Руанду предоставить общинам батва возможность в полной мере воспользоваться инициативами правительства.

70. В отношении рекомендации прежнего мандатария правительству относительно пересмотра программы сноса всех домов ньякатси во избежание ее негативного воздействия на лиц, семьи или общины, находящихся в уязвимом

положении, Руанда сообщила о проведении кампании под названием «До свидания, ньякати», а также о том, что уязвимые семьи получили новые дома.

I. Вьетнам

71. Вьетнам представил информацию в отношении переписи населения 2014 года, указав, что к меньшинствам было отнесено более 12 миллионов человек (14,3 процента от общей численности населения). Он также отметил, что в Конституции 2013 года признаны равные права меньшинств и закреплены принципы равенства и недискриминации, а также право вьетнамских граждан из числа этнических меньшинств на участие в политической жизни. Вьетнам сообщил, что 38 из 151 законов, принятых Национальным собранием в течение последнего десятилетия, касались этнических меньшинств.

72. Специальный докладчик приветствует ориентированные на интересы этнических меньшинств программы в области сокращения масштабов нищеты и развития, которые были осуществлены в последние годы и оказались успешными. Она также приветствует национальную целевую программу по устойчивому сокращению масштабов нищеты на период 2016-2020 годов.

73. Специальный докладчик выразила удовлетворение сокращением уровня нищеты среди домохозяйств этнических меньшинств, который, по сообщениям, снизился с 35 процентов в 2011 году до 16,8 процента в 2015 году, и сокращением масштабов недоедания среди детей в возрасте до 5 лет из числа этнических меньшинств, которые в настоящее время составляют менее 25 процентов. Специальный докладчик благодарит Вьетнам за улучшение положения в области образования и профессиональной подготовки этнических меньшинств: показатель охвата школьным образованием этнических меньшинств составил 95 процента по сравнению с 98 процентами в среднем по стране. В отношении сохранения языков меньшинств Специальный докладчик приветствует недавний экспериментальный проект в области двуязычного образования, осуществление которого началось в сотрудничестве с Детским фондом Организации Объединенных Наций в трех провинциях (Лайтяу, Тхайбинь и Зялай).

IV. Анализ сообщений, которые были направлены мандатариями

74. С 1 августа 2005 года, когда был учрежден данный мандат, по 30 июня 2017 года, т. е. за период, который охватывает практически весь срок полномочий двух мандатариев, было направлено 269 сообщений правительствам. В 2005 году было направлено всего одно сообщение. С тех пор наблюдается относительно стабильное увеличение числа сообщений в год, причем наибольшее число сообщений было направлено в 2011 году.

75. Наибольшее число сообщений (132) были направлены государствам Азиатско-Тихоокеанского региона. На втором месте по числу сообщений — регион Европы и Центральной Азии (79 сообщений), за ним идет регион Ближнего Востока и Северной Африки (25 сообщений). Страны региона Северной и Южной Америки получили 18 сообщений, в то время как страны Африканского региона — 15 сообщений.

76. 262 из 269 сообщений были направлены правительствам совместно с другими мандатариями. Из этих совместных сообщений 134 представляли собой совместные письма с уведомлениями о нарушениях а 125 — совместные при-

звы к незамедлительным действиям. Три сообщения были направлены в форме так называемых совместных «других писем» и касались законодательных или политических вопросов, вызывающих обеспокоенность.

77. Семь сообщений были направлены отдельно от других мандатариев: одно письмо с уведомлением о нарушениях, пять призывов к незамедлительным действиям и одно письмо из категории «другие».

78. С точки зрения оснований для сообщения, наибольшее число сообщений (108) касалось проблем религиозных меньшинств. Кроме того, в 14 случаях сообщения касались групп, которые можно было квалифицировать и как религиозные, и как этнические меньшинства. Вторую по численности группу жертв составляют этнические меньшинства, в отношении которых было направлено 74 сообщения. В общей сложности было направлено 42 сообщений, касающихся положения рома во всем мире. Кроме того, было направлено 31 сообщение, касающееся правозащитников, которые занимались поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и пострадали от преследований в связи с их правозащитной деятельностью.

V. Форум по вопросам меньшинств

79. Форум по вопросам меньшинств, который заменил собой Рабочую группу по меньшинствам, был учрежден в 2007 году в соответствии с резолюцией 6/15 Совета по правам человека; срок его полномочий был продлен в 2012 году во исполнение резолюции 19/23. Форум является площадкой для развития диалога и укрепления сотрудничества в вопросах, касающихся лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также предоставляет тематические материалы и экспертную помощь Специальному докладчику по вопросам меньшинств. Форум по вопросам меньшинств выявляет и анализирует примеры передовой практики, проблемы, возможности и инициативы по дальнейшему осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

80. Специальному докладчику было поручено направлять работу Форума, готовить его ежегодные сессии и представлять доклады по тематическим рекомендациям Форума Совету по правам человека. Форум проводит в Женеве ежегодные двухдневные сессии, которые посвящены тематическим дискуссиям. В среднем в сессиях Форума принимают участие свыше 500 делегатов, в том числе представители меньшинств, государств-членов, механизмов Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных органов и неправительственных организаций.

81. Таким образом, мандат Специального докладчика дополняет и укрепляет работу Форума; на протяжении всего срока полномочий Специальный докладчик работала над обеспечением взаимодополняемости и взаимоусиления обоих механизмов. С 2013 года она представляет свой ежегодный тематический доклад Генеральной Ассамблее по той же теме, которой посвящена сессия Форума, что способствует дискуссиям на Форуме и служит их информационному обеспечению.

82. Специальный докладчик подчеркивает полезную роль Форума, который выступает в качестве платформы для диалога и обсуждения вопросов, касающихся меньшинств, а также подготовки практических рекомендаций, которые могут быть выполнены государствами и другими заинтересованными сторонами в целях осуществления прав меньшинств. Она отмечает, что участие самих

меньшинств в сессиях Форума имеет ключевое значение для проведения всеобъемлющего и сбалансированного обсуждения и служит примером привлечения меньшинств к решению вопросов, которые их затрагивают. Она подчеркивает, что высказываемые меньшинствами мнения и соображения представляют собой бесценный анализ фактического применения законодательства, политики и международных стандартов в области прав меньшинств.

83. Специальный докладчик признает проблемы, стоящие перед Форумом, включая ограниченную осведомленность о работе Форума на региональном и местном уровнях, а также отсутствие возможности вести мониторинг выполнения его рекомендаций и финансовые ограничения. Она твердо убеждена в важности обеспечения эффективного продолжения работы Форума и надеется, что в предстоящие годы его роль станет более заметной и получит всеобщее признание.

84. В течение второй половины срока действия ее мандата Специальный докладчик обдумывала пути повышения эффективности прений и обсуждений на Форуме, с тем чтобы сделать его сессии более динамичными, конструктивными и соответствующими тематике заседания. С 2017 года Форум будет организовываться на основе групповых обсуждений предложенных модератором вопросов, что будет способствовать упрощению процесса выработки рекомендаций.

85. Специальный докладчик также использовала имеющиеся возможности для повышения степени осведомленности о работе Форума за пределами Женевы. В 2013 году она посетила Банжуну, где приняла участие в пятьдесят третьей очередной сессии Африканской комиссии по правам человека и народов. Помимо прочего, она организовала публичное параллельное мероприятие с участием члена Африканской комиссии Сояты Маиги, которая председательствовала на пятой сессии Форума. Это параллельное мероприятие дало возможность информировать его участников о работе мандатария и Форума, а также обменяться информацией, касающейся учета вопросов меньшинств в африканских механизмах по правам человека. В 2016 году, представляя доклад Генеральной Ассамблеи, Специальный докладчик созвала в Нью-Йорке консультативное совещание, которое позволило обсудить проект рекомендаций Форума накануне его сессии, повысить осведомленность о его работе за пределами Женевы и наладить контакты с соответствующими заинтересованными сторонами в Нью-Йорке.

86. Специальный докладчик полагает необходимым увеличить финансовую поддержку Форума, чтобы гарантировать его долгосрочное функционирование и обеспечить выполнение им своего мандата. Она выражает признательность Австрии за щедрую поддержку, которую эта страна оказывала с самого начала работы Форума, а также Венгрии и Российской Федерации за их взносы, и призывает другие государства внести финансовый вклад в проведение Форума в целях обеспечения его устойчивости и прогресса в его работе. Увеличение финансовых ресурсов также позволит Форуму рассмотреть возможность проведения совещаний в различных регионах, с тем чтобы представители меньшинств и неправительственных организаций, которые не могут позволить себе поездку в Женеву, смогли принять участие в дискуссиях Форума в местах их проживания. Можно было бы также рассмотреть возможность увеличения продолжительности сессии, которая в настоящее время составляет два дня, что даст возможность выступить большему числу участников и расширить сферу охвата дискуссий.

87. В 2017 году исполняется 10 лет со дня учреждения Форума. Специальный докладчик полагает, что этот юбилей предоставляет идеальную возможность

для содействия формированию чувства ответственности самих меньшинств за подготовку повестки дня Форума, поощрения целенаправленного и конструктивного участия государств и представителей меньшинств, укрепления взаимодействия с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в рамках Форума и стимулирования более интерактивного диалога и обсуждения в уважительном и конструктивном ключе в ходе сессий Форума.

VI. Исследования по проблемам меньшинств в рамках второго цикла универсального периодического обзора

88. Специальный докладчик проводила исследования, посвященные анализу всех рекомендаций второго цикла универсального периодического обзора, касающихся меньшинств³. В настоящем разделе представлены их основные выводы. Как и в предыдущем докладе, посвященном первому циклу, все исследования проводились исключительно на основе статистических данных и с использованием базы данных «UPR Info»⁴. Специальный докладчик отмечает, что на момент составления настоящего доклада рекомендации, вынесенные на двадцать шестой сессии Рабочей группы по универсальному периодическому обзору, еще не были включены в общую электронную базу данных; все статистические данные и информация, приведенные ниже, отражают, соответственно, решения тринадцатой — двадцать пятой сессий⁵.

89. Анализ показал, что в ходе второго цикла доля рекомендаций в отношении меньшинств составила 5 процентов от общего числа рекомендаций, при этом 144 государства-члена вынесли 1658 рекомендаций для 147 государств-членов (в ходе первого цикла было вынесено в общей сложности 895 рекомендаций, касающихся меньшинств, что составило 4,2 процента от общего числа в 21 353 рекомендации). По обсуждаемости тема меньшинств заняла 11-е место среди 56 категорий в базе данных «UPR Info». 81 процент от общего числа рекомендаций по вопросам меньшинств были приняты к исполнению, а 19 процентов рекомендаций были приняты к сведению.

90. Наибольшее число рекомендаций в отношении меньшинств получили государства Восточной Европы (572); за ними следуют государства Западной Европы и другие страны (473), Азиатско-Тихоокеанского региона (337), государства Африки (164) и Латинской Америки и Карибского бассейна (112). Государства из группы Западной Европы и других государств вынесли наибольшее число рекомендаций по вопросам меньшинств (459), за ними следуют государства Азиатско-Тихоокеанского региона (367), Латинской Америки и Карибского бассейна (281), Восточной Европы (266), Африки (261) и наблюдатели (Святой Престол и Государство Палестина, 24 рекомендации).

91. Пять региональных организаций получили наибольшее число рекомендаций, касающихся меньшинств: Европейский союз (679), Международная организация франкоязычных стран (366), Организация исламского сотрудничества

³ Специальный докладчик выражает благодарность участникам проекта «Права человека» Флетчеровской школы права и дипломатии за проделанную ими значительную работу по этому вопросу и членам команды «UPR Info» за их помощь и сотрудничество.

⁴ Размещена по адресу: www.upr-info.org/database/.

⁵ По данным Специального докладчика, в ходе 26-й сессии 10 государств-членов (Венесуэла (Боливарианская Республика), Гаити, Зимбабве, Исландия, Литва, Республика Молдова, Сирийская Арабская Республика, Тимор-Лешти, Уганда и Южный Судан) получили 80 рекомендаций в отношении меньшинств, уязвимых, маргинализированных и религиозных групп населения, что отразится на итоговых статистических данных и таблицах.

(271), Секретариат Содружества (205) и Африканский союз (163). Наибольшее число рекомендаций по вопросам меньшинств вынесли следующие пять региональных организаций: Организация исламского сотрудничества (419), Европейский союз (393), Международная организация франкоязычных стран (361), Организация американских государств (357) и Организация иберо-американских государств по вопросам образования, науки и культуры (318).

92. В десятку государств-членов, получивших наибольшее число рекомендаций, касающихся меньшинств, вошли Мьянма (69), Словакия (58), Словения (50), Болгария (44), Чехия (43), Румыния (41), Босния и Герцеговина (40), Франция (39), Швеция (39) и Греция (37). Наибольшее число рекомендаций по вопросам меньшинств было вынесено следующими 10 государствами-членами: Исламская Республика Иран (42), Российская Федерация (39), Канада (39), Австрия (38), Аргентина (37), Соединенные Штаты Америки (37), Малайзия (36), Австралия (33), Испания (30) и Китай (30).

93. Около 21 процента всех рекомендаций по вопросам меньшинств касалось положения рома, 7 процентов — лиц африканского происхождения и 5 процентов — мусульман. К числу других значимых групп следует отнести общины рохингья, бедуинов, арабов, христиан, бахаистов, синти, далитов и евреев.

94. В первом цикле универсального периодического обзора наиболее часто упоминаемым меньшинством стали рома. Было вынесено 364 рекомендации, касающиеся их положения: 259 для государств Восточной Европы и 105 для группы западноевропейских и других государств. Около 7 процентов из них были приняты к сведению (25), а остальные были приняты к исполнению. Наибольшее число подобных рекомендаций получили следующие пять государств-членов: Словакия (44), Чехия (32), Румыния (32), Словения (28) и Венгрия (27). Лица африканского происхождения занимают второе место среди наиболее часто упоминаемых в рамках второго цикла групп меньшинств. В общей сложности в их отношении было вынесено 110 рекомендаций. Такие рекомендации получили все регионы, за исключением африканских государств. Государства-члены вынесли 86 рекомендаций в отношении мусульман. Эти рекомендации получили все регионы, за исключением Латинской Америки и Карибского бассейна. Наибольшая доля рекомендаций приходится на группу западноевропейских и других государств (62), за ней следуют государства Азиатско-Тихоокеанского региона (16) и Восточной Европы (7). Рохингья были упомянуты в 31 рекомендации; большая их часть была вынесена для Мьянмы (26), а остальные для Бангладеш (5). Мьянма приняла к сведению все 26 рекомендаций, в то время как Бангладеш согласилась с тремя рекомендациями и приняла к сведению две. Было вынесено 12 рекомендаций, в которых упоминались бедуины: 11 для Израиля и одна для Нигера. Израиль принял к сведению две рекомендации и согласился с остальными. Арабское население было упомянуто в 12 рекомендациях, вынесенных четырем странам: Израиль (8), Исламская Республика Иран (2), Франция (1) и Соединенные Штаты (1). Исламская Республика Иран и Соединенные Штаты приняли рекомендации к сведению; остальные государства приняли рекомендации к исполнению. Христиане были упомянуты в 11 рекомендациях, вынесенных девяти странам: Исламская Республика Иран (2), Пакистан (2), Индонезия (1), Израиль (1), Китай (1), Нигерия (1), Туркменистан (1), Узбекистан (1) и Центральноафриканская Республика (1). В общей сложности были приняты к сведению пять рекомендаций (для Китая, Исламской Республики Иран, Пакистана и Узбекистана), а еще шесть рекомендаций были приняты к исполнению. 10 из 11 рекомендаций, в которых упоминались бехаисты, были вынесены для Исламской Республики Иран, а одна — для Индонезии. Индонезия приняла эту рекомендацию к исполнению, в то время как Иран принял все рекомендации к сведению.

95. В ходе второго цикла было вынесено 15 рекомендаций, касавшихся договорных органов и меньшинств (по сравнению с 41 в первом цикле), 12 из них были приняты к исполнению, а три — к сведению. Было вынесено 13 рекомендаций, касающихся особых процедур и меньшинств, семь из них были приняты к исполнению, а шесть — к сведению. Независимого эксперта или Специального докладчика по вопросам меньшинств касались в общей сложности пять рекомендаций.

96. Среди содержащихся в рекомендациях вопросов, вызывающих обеспокоенность, по итогам проведенного анализа были выявлены 33 основных тематических области: водоснабжение и санитария, вопросы, касающиеся подданства, вопросы, связанные с языком, гражданство, дискриминация, доступ, жилье, законодательные системы и законы, занятость, защита, здравоохранение или медицинское обслуживание, культура, насилие, ненависть или вражда, нетерпимость или ксенофобия, нищета, образование, полиция, права на землю, права человека, профессиональная подготовка, пытки, равенство, расизм, регистрация рождения, религия или убеждения, сегрегация, социальная интеграция, средства массовой информации, судебные вопросы, уголовное правосудие, участие и этническая принадлежность.

VII. Выводы

97. В 2017 году отмечается 25-я годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Это памятная дата, которая предоставляет государствам крайне важную возможность для укрепления их законодательства в области защиты прав меньшинств, с тем чтобы обеспечить его полное соответствие с Декларацией. Специальный докладчик напоминает о четырех основных компонентах защиты прав меньшинств, которые следует отразить в этих законах: во-первых, защита жизней меньшинств путем борьбы с насилием в отношении них и предупреждения геноцида; во-вторых, защита и поощрение культурной самобытности групп меньшинств и их права на осуществление своей коллективной самобытности и на отказ от насильственной ассимиляции; в-третьих, гарантия прав на недискриминацию и равенство, в том числе путем прекращения структурной или системной дискриминации, а также поощрение позитивных мер в случае необходимости; и, в-четвертых, гарантия права на эффективное участие представителей меньшинств в государственной жизни, особенно в принятии затрагивающих их решений. Она подчеркивает, что без вышеупомянутых дополнительных гарантий для обеспечения эффективной защиты меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении, часто оказывается недостаточно положений о запрещении дискриминации, которые обеспечивают равные условия для всех членов общества.

98. Организации Объединенных Наций в целом следует активнее выступать за защиту прав меньшинств как на национальном, так и на региональном уровнях с целью обеспечения того, чтобы государства укрепляли свои правовые, политические и институциональные рамки и применяли региональные антидискриминационные правила и стандарты, касающиеся прав меньшинств, а также создавали механизмы защиты и поощрения прав меньшинств.

99. Организация Объединенных Наций обязана также обеспечить, чтобы штат ее сотрудников во всех отделениях и структурах, особенно на местах,

отражал национальную, этническую и религиозную структуру тех обществ, в которых они осуществляют свою деятельность.

100. Необходимо укрепить существующие в рамках системы Организации Объединенных Наций механизмы и платформы защиты прав меньшинств, в том числе Форум по вопросам меньшинств. Форум играет центральную роль в качестве уникальной и глобальной платформы для содействия диалогу и решения актуальных проблем, касающихся меньшинств. Ему следует предоставить необходимые ресурсы, с тем чтобы он мог в полной мере осуществлять доверенный ему мандат. Следует рассмотреть вопросы о повышении авторитета Форума на региональном и международном уровнях, мониторинге за осуществлением его рекомендаций, содействии вовлеченности меньшинств в подготовку повестки дня Форума и поощрении более интерактивного диалога и обсуждения в ходе сессий Форума.

101. Важно, чтобы сеть Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств на регулярной основе представляла Совету по правам человека обновленную информацию о своей работе. Организации Объединенных Наций следует также рассмотреть вопрос о назначении высокопоставленного должностного лица по вопросам меньшинств в составе Секретариата и о создании должностей старшего звена в департаментах и учреждениях для изучения вопросов защиты прав меньшинств, учета многообразия и сохранения плюралистических обществ. Еще одним серьезным шагом вперед могло бы стать назначение координаторов по вопросам меньшинств во всех отделениях Организации Объединенных Наций на местах.
