



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 August 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

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

Записка Генерального секретаря

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

Доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств

Резюме

Настоящий доклад представляется Генеральной Ассамблее Независимым экспертом по вопросам меньшинств в соответствии с резолюцией 66/166 Ассамблеи. В нем представлен краткий обзор деятельности в рамках осуществления мандата в период после представления Ассамблее предыдущего доклада. Далее Независимый эксперт останавливается на основанных на соблюдении прав меньшинств подходах к защите и поощрению прав религиозных меньшинств.

Независимый эксперт считает, что в мире в целом права религиозных меньшинств плохо реализуются на практике и что во всех регионах они сталкиваются с дискриминацией, социальной изоляцией, маргинализацией и во многих случаях притеснениями, преследованием и насилием. Права религиозных меньшинств не ограничиваются свободой религии и убеждений и недискрими-

* A/68/150.



нацией. Правительства зачастую пренебрегают более широкими коллективными правами религиозных меньшинств. Независимый эксперт считает, что необходимо уделять гораздо больше внимания правам религиозных меньшинств в рамках прав меньшинств, которые требуют позитивных действий со стороны государств для защиты и поощрения их прав. Основанный на соблюдении прав меньшинств подход, базирующийся на Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, не ограничивается недискриминацией и требует наличия законодательства, политики и конкретных мер, направленных на обеспечение равенства по существу во всех областях культурной, экономической, политической, государственной, религиозной и общественной жизни.

I. Введение

1. Мандат Независимого эксперта был сформулирован Комиссией по правам человека в ее резолюции 2005/79 и продлен Советом по правам человека в его резолюциях 7/6 и 16/6. Рита Ижак была назначена Независимым экспертом по вопросам меньшинств Советом по правам человека и приступила к выполнению своих обязанностей 1 августа 2011 года.

2. Совет по правам человека просил Независимого эксперта, в частности, содействовать осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (далее называемой «Декларация»)¹, в том числе посредством проведения консультаций с правительствами и с учетом существующих международных стандартов и национального законодательства в отношении меньшинств. Независимый эксперт хотел бы поблагодарить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и Назилу Ганеа за помощь в подготовке представленного доклада.

3. В разделе II Независимый эксперт приводит краткий обзор своей деятельности в период после представления ее предыдущего доклада Генеральной Ассамблее (A/67/293). В разделе III рассматривается необходимость основанного на соблюдении прав меньшинств подхода к защите и поощрению прав религиозных меньшинств, а в разделе IV представлены выводы и рекомендации в этом отношении.

II. Деятельность Независимого эксперта

4. В отчетный период Независимый эксперт осуществляла различные виды деятельности, направленные на выполнение ее мандата, включая консультации с государствами, неправительственными организациями и общинами меньшинств из всех регионов. Подробное рассмотрение ее деятельности будет представлено в ее следующем докладе Совету по правам человека.

A. Посещения стран

5. Независимый эксперт посетила Боснию и Герцеговину (17–25 сентября 2012 года). Доклад о ее посещении (A/HRC/22/49/Add.1) был представлен Совету по правам человека на его двадцать второй сессии в марте 2013 года. Она благодарит правительство и многочисленных должностных лиц, с которыми встречалась, а также представителей международных и национальных организаций и гражданского общества за оказанное ей исключительное содействие. Она надеется, что ее рекомендации будут выполнены и будут способствовать защите прав меньшинств и усилиям по достижению социальной сплоченности между различными общинами.

¹ Резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение.

6. Независимый эксперт благодарит правительство Камеруна за направленное ей приглашение для посещения 2–11 сентября 2013 года. Она также благодарит правительство Нигерии за согласие, в принципе, на посещение страны в 2013 году. В настоящее время планируются и другие посещения стран, а с обновленной информацией можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx>.

В. Сообщения

7. Независимый эксперт получает из различных источников информацию о нарушениях прав человека, совершаемых в отношении национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. Она регулярно направляет сообщения — письма, содержащие утверждения, и письма, требующие срочных действий, — государствам-членам в связи с широким кругом проблем меньшинств и утверждений. Эти сообщения обнародуются вместе с ответами, полученными от соответствующих правительств, в докладах о сообщениях специальных процедур. Она с особой обеспокоенностью отмечает число утверждений о нарушениях прав и безопасности религиозных меньшинств.

С. Форум по вопросам меньшинств

8. В соответствии с резолюцией 19/23 Совета по правам человека Независимый эксперт должна руководить работой Форума по вопросам меньшинств и готовить его ежегодное совещание. Пятая сессия Форума состоялась 27–28 ноября 2012 года. В ознаменование двадцатой годовщины принятия Декларации Форум был посвящен практическим и конкретным мерам и рекомендациям, направленным на обеспечение ее осуществления на практике. Среди более чем 400 участников были представители правительств, общин меньшинств, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных органов, национальных правозащитных учреждений и гражданского общества. Рекомендации Форума (A/HRC/22/60) приводятся по адресу: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session5.aspx>.

9. Шестая сессия Форума состоится 26–27 ноября 2013 года и будет посвящена теме «За пределами свободы религии или убеждений: гарантия прав религиозных меньшинств» (<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session6.aspx>). На ней будет уделено самое первоочередное внимание выявлению позитивных и действенных методов, применяемых странами в различных регионах для защиты и поощрения прав лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам. Представленный доклад будет способствовать дискуссиям на Форуме и служить их информационному обеспечению.

III. Основанные на соблюдении прав меньшинств подходы к защите и поощрению прав религиозных меньшинств

A. Введение

10. Во всех регионах мира лица, принадлежащие к религиозным меньшинствам, сталкиваются с повседневными нарушениями прав человека. Они принимают вид от нарушений их прав личности и дискриминации по признаку их религиозной или мировоззренческой идентичности до нападков на деятельность их общин и насилия в отношении их самих, мест отправления обрядов или домов. Они становятся мишенью в силу дискриминационных национальных законов и в рамках государственной политики и страдают от нарушений, вытекающих из дифференцированного воздействия внешне нейтральных законов, от действий негосударственных субъектов и от воздействия межобщинных трений. Миллионы лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам во всем мире, страдают от нарушений прав человека от рождения до самой смерти.

11. Эксперт глубоко обеспокоена получаемой ею от религиозных меньшинств информацией, которая говорит о широких нарушениях их гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Анализ докладов о сообщениях специальных процедур в период после 2011 года² говорит о нарушениях, включая ограничения и отказ в регистрации; взимание штрафов за обладание религиозной литературой и запреты на такую литературу; отказ допускать проповедование без разрешений; запрещение религиозной деятельности и ограничение права собраний, отправления культов и обрядов; принудительное переобучение и лишение доступа к образованию; арест, произвольное задержание, тюремное заключение и преследование лиц, отказывающихся от военной службы; закрытие монастырей и отказ в выдаче разрешений на ремонт или строительство мест отправления обрядов; разрушение религиозной собственности, исторических достопримечательностей и могил; разгон религиозных собраний; и запрет на проведение религиозных праздников и торжеств.

12. В докладах о сообщениях также говорится об актах притеснений, запугивания, насилия и сексуального надругательства, включая угрозы в адрес активистов и адвокатов, представляющих религиозные меньшинства; попытки принудительного обращения или требование отречения под угрозой смерти; угрозы, допросы, насильственный увоз и похищение; депортацию, изгнание, исчезновения и угрозы смертью; принудительный труд и пытки с целью получения ложных признаний; обыски и налеты на дома и конфискацию недвижимого имущества; обусловленные ненавистью посягательства на недвижимое имущество; и массовые беспорядки, террористические акты, совершаемые смертниками, и казни.

13. Исследовательский центр Пью отметил, что в 2011 году притеснения или запугивания конкретных религиозных групп имели место в 160 странах, столько же, что и в период, закончившийся в середине 2010 года. Основываясь на

² Доклады о сообщениях специальных процедур в период после восемнадцатой сессии Совета по правам человека (A/HRC/18/51 and Corr. 1; A/HRC/19/44; A/HRC/20/30; A/HRC/21/49; A/HRC/22/67 and Corr. 1 and 2; A/HRC/23/51) содержат 46 сообщений в отношении 22 государств из всех регионов, касающиеся нарушений прав религиозных меньшинств, которые имеют особое отношение к настоящему докладу.

пятилетнем исследовании, он установил, что за этот период религиозные группы в то или иное время притеснялись в общей сложности в 185 странах³. Вероятность информации, полученной Независимым экспертом, и масштабы и характер нарушений прав, включая нарушения прав меньшинств, говорят о том, что некоторые государства продолжают проводить намеренную политику дискриминации, преследований и нарушений в отношении лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам.

14. Нарушения, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства, лежат на пересечении ряда реальностей, включая связь государства с религией или идеологией, демографический состав государства, конституционные и законодательные рамки, персональное право, межобщинные отношения и роль негосударственных субъектов, — каждая из них и все они вместе взятые оказывают сильное воздействие на положение религиозных меньшинств с точки зрения прав человека. Исторические, геополитические и межгосударственные факторы могут в некоторых случаях усиливать дискриминацию, изоляцию и уязвимость, испытываемые религиозными меньшинствами. Национальные и международные меры реагирования в области прав человека на проблемы, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства, должны быть направлены на поддержку равного осуществления международных прав человека, в том числе посредством защиты и поощрения прав меньшинств.

15. Международные стандарты требуют, чтобы все осуществляли на равной основе все права человека⁴. Однако во многих случаях отношения между государством и религией и государством и идеологией приводят к дискриминации и нарушениям в отношении религиозных меньшинств. В некоторых государствах есть дискриминационные положения, закрепленные в их конституционных, гражданских и уголовных законах, которые оказывают сильное воздействие на религиозные меньшинства. Нарушения существуют не только в тех государствах, в которых правительство и его учреждения связаны с преобладающей религией. Некоторые государства, объявляющие о «светской» позиции, также в высшей степени нетерпимы к религиозным или мировоззренческим общинам, их ассоциациям, деятельности и проявлениям. Хотя такие государства могут обеспечить некоторый уровень сосуществования с религией большинства, они зачастую безразличны к своим обязанностям по соблюдению прав человека в отношении религиозных меньшинств или пренебрегают ими. Поэтому уважение к правам религиозных меньшинств не вытекает автоматически из какой-либо конкретной модели отношений государства и религии или идеологии.

16. Недостаток внимания к коллективным правам религиозных меньшинств приводит к дискриминации, изоляции и маргинализации и создает и увековечивает дискриминационные условия, в которых религиозные меньшинства становятся уязвимыми. Религиозные меньшинства зачастую являются национальными, этническими или языковыми меньшинствами. Дискриминация в отношении них может носить сложный характер и основываться не только на их

³ См. Pew Research Center's Religion & Public Life Project, исследование под названием "Arab Spring Adds to Global Restrictions on Religion", 20 June 2013, доступно по адресу: <http://www.pewforum.org/2013/06/20/arab-spring-restrictions-on-religion-findings.aspx#changesgr>.

⁴ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 22 (48) (ст. 18) (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, п. 9).

религиозной идентичности, но и на их этнической и языковой идентичности и на восприятии их как «других» или не принятых полностью обществом.

17. В тех случаях, когда нарушения в отношении меньшинств носят давний характер, существует риск того, что международное сообщество может счесть такие трения непреодолимыми. Это особенно относится к религиозным меньшинствам, нарушение чьих прав может рассматриваться как неизбежное следствие той или иной конкретной государственной религии или государственной идеологии. Государства с такой же государственной религией или идеологией могут не замечать таких нарушений, а другие государства могут не хотеть вмешиваться. Международные нормы в области прав человека должны восстановить полное равноправие религиозных меньшинств и не допускать рассмотрения их прав человека как неотъемлемой части конкретного соотношения сил или демографической ситуации.

18. При рассмотрении вопросов меньшинств необходимо также обязательно учитывать проблемы, существующие внутри религиозных меньшинств или исходящие от них, а также факт, что дискриминационные установки или устоявшиеся восприятия существуют в общинах как большинства, так и меньшинства. Такие установки могут приводить, например, к изоляционистским тенденциям со стороны меньшинств, препятствуя их полной интеграции и участию во всех аспектах жизни общества.

В. Методика

19. Оценка Независимым экспертом вопросов меньшинств опирается на положения Декларации и другие соответствующие международные стандарты. Она определяет четыре широкие области, которые требуют внимания на глобальном уровне: а) защита существования меньшинств, в том числе путем борьбы с насилием в отношении них и предупреждения геноцида; б) защита и поощрение самобытности групп меньшинств и их права на осуществление своей коллективной самобытности и отказ от насильственной ассимиляции; с) гарантия прав на недискриминацию и равенство, в том числе путем прекращения структурной или системной дискриминации, и поощрение позитивных мер в случае необходимости; и d) право на эффективное участие в государственной жизни и в принятии затрагивающих их решений.

20. Независимый эксперт провела анкетное обследование, которое было направлено государствам — членам Организации Объединенных Наций (апрель-июнь 2013 года). Анкета предполагала выявление проблем и позитивных методов действий в деле защиты и поощрения прав религиозных меньшинств, включая выявление инициатив в области межконфессионального диалога и содействия пониманию и гармоничным отношениям между лицами, принадлежащими к различным конфессиональным группам. Она благодарит 32 государства⁵, которые предоставили ответы до настоящего времени, и попыталась отразить элементы этих ответов в представленном докладе.

⁵ Аргентина, Австрия, Австралия, Босния и Герцеговина, Болгария, Китай, Куба, Дания, Эстония, Гватемала, Ирак, Исламская Республика Иран, Италия, Иордания, Латвия, Литва, Люксембург, Маврикий, Мексика, Монголия, Черногория, Оман, Пакистан, Парагвай, Польша, Республика Молдова, Сербия, Словакия, Испания, Швейцария, Таиланд и Украина.

21. Представленный доклад дополняет отличную работу, проделанную Специальным докладчиком по вопросу о свободе религии или убеждений Хайнером Билефельдом, которая связана с решением проблем свободы религии, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства. Независимый эксперт особенно приветствует доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений (A/HRC/22/51), в котором рассматриваются вопросы защиты свободы религии и убеждений лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, а основное внимание уделяется концептуальным разъяснениям и нарушениям — как разнообразным мотивам и условиям совершения нарушений, так и конкретным областям нарушений в отношении религиозных меньшинств.

22. Независимый эксперт приняла участие в семинаре экспертов по вопросам повышения эффективности международных, региональных и национальных правозащитных механизмов в деле защиты и поощрения прав религиозных меньшинств, который состоялся в Венской дипломатической академии 22–23 мая 2012 года. Семинар проводился правительством Австрии и был организован совместно с УВКПЧ в рамках мероприятий в ознаменование двадцатой годовщины принятия Декларации.

23. 19–20 ноября 2012 года Независимый эксперт приняла участие в мероприятии в Дохе на тему «Размышления по поводу включения прав человека в процесс конституционных реформ в регионе Ближнего Востока и Северной Африки», организованном УВКПЧ. Она подчеркнула, что необходимо активизировать осуществление Декларации в данном регионе и что действенные положения о правах меньшинств в конституциях и национальном законодательстве являются важными компонентами защиты.

24. 14–15 мая 2013 года Независимый эксперт приняла участие в конференции в Осло, организованной Министерством иностранных дел Норвегии, на тему «Правый экстремизм и преступления на почве ненависти: меньшинства в условиях давления в Европе и за ее пределами». Она поделилась своими опасениями в связи с ростом экстремизма и расизма в отношении религиозных меньшинств, в том числе мусульман и евреев в Европе, и необходимостью усиления защиты меньшинств, которые зачастую не способны действительно защищать самих себя без активного участия государства и поддержки с его стороны.

25. В июне 2013 года Независимый эксперт провела в Женеве двухдневную консультацию экспертов, на которой рассматривались проблемы и нарушения прав, с которыми сталкиваются религиозные меньшинства. В число участников входили представители государств — членов Организации Объединенных Наций, а также представители организаций гражданского общества и религиозных меньшинств. На семинаре были выявлены национальные, региональные и международные законы, политика, программы, инициативы и методы для защиты прав религиозных меньшинств.

26. Независимый эксперт придерживается инклюзивного подхода к вопросу о том, какие группы подпадают под определение «религиозное меньшинство». Она руководствуется замечанием общего порядка № 23 (50) (ст. 27) Комитета по правам человека, в котором подчеркивается, что «существование этнических, религиозных или языковых меньшинств на территории данного государства-участника не зависит от решения этого государства-участника, а должно устанавливаться на основе объективных критериев» (см. ССРР/C/21/Rev.1/

Add.5, п. 5.2). Она признает право на самоидентификацию в качестве лица, принадлежащего к религиозному меньшинству, или на отказ от нее и не ограничивает свое внимание официально признанными группами. Соответственно, ссылки на «религиозные меньшинства» относятся к широкому кругу религиозных или мировоззренческих общин, традиционных и нетрадиционных, будь то признанных государством или нет, включая недавно сложившиеся конфессиональные или мировоззренческие группы, ищущие защиты своих прав в соответствии с нормами прав меньшинств. Неверующие, атеисты и агностики могут также сталкиваться с проблемами и дискриминацией и нуждаться в защите своих прав.

С. Соображения, касающиеся прав религиозных меньшинств в соответствии с международным правом

27. Международные нормы в области прав человека покоятся на фундаменте недискриминации. Исходное положение Всеобщей декларации прав человека заключается в том, что каждый человек должен осуществлять свои права «без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения» (ст. 2). Требование недискриминации и равного осуществления прав человека выступает как безусловная предпосылка всех договоров и деклараций по вопросу о правах человека. Осуществление прав без дискриминации также является обоснованием прав меньшинств в целом.

28. Несмотря на то что религиозные меньшинства несомненно подпадают под действие Декларации о меньшинствах 1992 года, которая прямо предусматривает четыре категории групп меньшинств (национальные, этнические, религиозные и языковые), внимание к ним зачастую исторически увязывалось с международными нормами, относящимися к свободе религии и убеждений.

29. В Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений 1981 года (см. резолюцию 36/55 Генеральной Ассамблеи) религиозные меньшинства прямо не упоминаются. Однако в ней в качестве основных принципов утверждаются недискриминация и равноправие. В пункте 1 статьи 2 подчеркивается, что никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц. В статье 3 четко устанавливается, что «дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава Организации Объединенных Наций».

30. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (см. резолюцию 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение) предусматривает, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком. Статья 27, которая является самой важной, представляет собой юридически обязательное договорное положение, касающееся меньшинств. Ее сфера действия не ограничивается свободой религии и

убеждений, при этом полностью сохраняется существо положений статьи 18 о свободе мысли, совести и религии. Однако Ганеа указывает на недостаточное внимание к религиозным меньшинствам как меньшинствам в практике решений Комитета по правам человека по статье 27 и на их полное исключение до настоящего времени из рассмотрения в соответствии со статьей 27⁶.

31. В Декларации о меньшинствах, в духе статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, устанавливается ответственность государств за обеспечение религиозной идентичности меньшинств. Однако важно отметить, что она гораздо шире по своей сфере действия и предусматривает позитивные требования защиты коллективных прав меньшинств помимо свободы религии и религиозной идентичности. В пункте 1 статьи 1 устанавливается, что государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности. В пункте 2 статьи 1 предусматривается позитивное обязательство со стороны государств принимать надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей. Во всей Декларации подчеркиваются позитивные обязательства государств защищать и поощрять права меньшинств.

32. В статье 2 указывается, что меньшинства имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование (п. 4 ст. 2) и устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны (п. 5 ст. 2). В статье 2 подчеркивается право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни и в принятии решений на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают.

33. Позитивные обязательства государств далее подчеркиваются в требованиях к государствам принимать меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи (п. 2 ст. 4). Государствам также предлагается принимать меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории (п. 4 ст. 4). В статье 5 требуется, чтобы национальная политика и программы планировались и осуществлялись при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам, равно как и программы сотрудничества и помощи между государствами.

34. Основанный на соблюдении прав меньшинств подход к защите прав религиозных меньшинств является обязанностью всех государств. Права меньшинств подразумевают широкую защиту культуры, языков, традиций и обычаев религиозных меньшинств и понимание структур лидерства и обычного права, которые могут приводить, например, к рассмотрению особых или автономных механизмов. Он требует от государств принятия позитивных мер как в отношении прав меньшинств исповедовать и практиковать свою религию и все аспекты своей идентичности, так и в отношении их равноправного места в об-

⁶ Nazila Ghanea, "Are Religious Minorities Really Minorities?", *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, No. 1 (2012), pp. 57-79.

шестве и их способности в полной мере участвовать в экономической, политической и общественной жизни.

35. Сфера действия как прав меньшинств, так и свободы религии или убеждений широка и всеохватна. Это явствует из соответствующих норм, закрепленных в статьях 18 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также из связанных с ними замечаний общего порядка № 22 и 23 Комитета по правам человека, относящихся к праву на свободу мысли, совести и религии и правам меньшинств соответственно. Меньшинства должны пользоваться культурой, религией и языком, а свобода религии или убеждений должна включать свободу исповедовать их в «учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов». Эта сфера действия признается и в других документах, таких как статьи 14 и 30 Конвенции о правах ребенка⁷. Поэтому эти нормы требуют от государств стремиться создавать возможности для надлежащего функционирования религиозных меньшинств во всей их соответствующей деятельности и активно содействовать ему.

36. Комитет по правам человека признал, что ситуация с «нетрадиционными» религиями и убеждениями меньшинств вызывает опасения, и отметил тенденцию к дискриминации в отношении вновь создаваемых религиозных и мировоззренческих групп⁸ и враждебное отношение к ним. Соответственно, в своем замечании общего порядка № 22 Комитет подчеркивает, что термины «убеждение» и «религия» должны толковаться широко и что применение статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах не должно ограничиваться традиционными или преобладающими религиями. Поэтому государства должны также обеспечивать недискриминацию и равное осуществление прав человека для более малочисленных, разрозненных или вновь прибывших религиозных общин.

37. Права меньшинств, понимаемые и осуществляемые с точки зрения прав человека, призваны гарантировать равноправие, а не предоставлять привилегии. Права меньшинств обеспечивают равноправие для лиц и общин, имеющих общие особенности, которые они хотят сохранить наряду с другими, но которые принадлежат лицам, не занимающим доминирующего положения с точки зрения численности или влияния. Даже в государствах, поддерживающих права меньшинств, может существовать та или иная конкретная проблема, связанная с соотношением норм прав меньшинств с религиозными меньшинствами. Даже в правовых режимах, допускающих религиозный плюрализм, но не учитывающих статус меньшинств, могут отсутствовать позитивные обязательства, которые должны существовать в отношении религиозных меньшинств и необходимы им.

38. В некоторых государствах нет надлежащего законодательства для защиты прав религиозных меньшинств или же возможность применения законодательства ограничена небольшим числом признанных религиозных групп. В других государствах действуют законы и политика, которые должны способствовать всему спектру деятельности религиозных меньшинств наедине, прилюдно и

⁷ United Nations, Treaty Series, vol. 1577, No. 27531.

⁸ См. доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/22/67, стр. 17, UZB6/2012, в отношении предполагаемой неизбежной депортации и отзыва вида на жительство из-за ознакомления того или иного заинтересованного лица со своими убеждениями, обладания религиозной литературой и «незаконной религиозной деятельности».

совместно с другими лицами. Зачастую действует также законодательство о недискриминации, которое должно служить платформой для обеспечения равного отношения ко всем, включая религиозные меньшинства, в таких ключевых областях, как образование, занятость, доступ к товарам и услугам и доступ к средствам судебной защиты. Однако даже там, где такое законодательство существует, на практике оно зачастую плохо осуществляется или контролируется.

39. На региональном уровне существует определенная позитивная практика, например Директива о равном обращении в сфере занятости Европейского союза, принятая в 2000 году, которая предписывает государствам-членам обеспечить защиту от дискриминации по признаку религии или убеждений в области занятости, рода занятий и профессиональной подготовки. Все государства-члены должны воплотить Директиву в национальное законодательство ко 2 декабря 2003 года, а также контролировать ее осуществление и представлять соответствующие доклады. Такие события должны приветствоваться как конкретные шаги к обеспечению прав религиозных меньшинств. Однако в некоторых государствах осуществление на национальном уровне по-прежнему проблематично. Укрепление региональных положений и контроль за защитой религиозных меньшинств во всех регионах послужили бы ценным стимулом для государств к улучшению законодательства, политики и практики.

40. Уделяемое в последнее время Организацией Объединенных Наций религиозным меньшинствам внимание отражает серьезность их положения во всем мире. 22 марта 2012 года Совет по правам человека принял резолюцию 19/8 о свободе религии или убеждений, в которой подчеркивается ответственность всех государств за поощрение и защиту прав религиозных меньшинств. В ней особо отмечается тот факт, что часто они испытывают неблагоприятное влияние негативных стереотипов и сталкиваются с насилием и воздействием религиозного экстремизма. В ней осуждаются насилие и акты терроризма и содержится призыв к государствам уделять должное внимание предотвращению, расследованию и наказанию актов насилия в отношении лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, независимо от того, кто их совершает. В ней содержится настоятельный призыв к государствам содействовать, используя для этого систему образования и другие средства, взаимопониманию, терпимости, недискриминации и уважению во всех вопросах, касающихся свободы религии или убеждений, посредством поощрения более широкой осведомленности о истории, традициях, языках и культуре религиозных меньшинств.

D. Основные элементы основанного на соблюдении прав меньшинств подхода к защите прав религиозных меньшинств

41. Основываясь на четырех компонентах проблемы прав меньшинств — защите существования, защите и поощрении самобытности, недискриминации и равноправия и участии в государственной жизни, Независимый эксперт особо отмечает ниже ряд вопросов в отношении прав религиозных меньшинств и области обеспокоенности, требующие особого внимания государств, региональных органов и международного режима прав человека. Круг этих вопросов не является исчерпывающим, и ограниченный объем документа не позволяет об- судить их полностью.

1. Картирование, понимание и сбор данных о религиозных меньшинствах

42. Для надлежащего реагирования на права и нужды религиозных меньшинств необходимы всесторонние знания о религиозном разнообразии и общинах меньшинств. Однако информация говорит о том, что многие государства не имеют четкого представления о религиозных меньшинствах и не в полной мере понимают их численность, распределение, социоэкономические условия по отношению к другим группам и проблемы, с которыми сталкиваются их члены. Полная картина религиозного и мировоззренческого разнообразия зависит в первую очередь от самоидентификации заинтересованных лиц. Она должна включать все религии, не только те, которые перечислены в конституции, внесены в закрытый перечень государством или признаются теологией или идеологией, с которой ассоциирует себя государство.

43. Для полноты картины необходимы актуальные разукрупненные данные, научные исследования, проводимые силами национальных статистических органов, научного сообщества или субъектов гражданского общества. Они должны регулярно обновляться, чтобы фиксировать изменения рождаемости, потоков миграции и убеждений. Научные исследования должны быть достаточно высокого уровня, чтобы показывать различное положение женщин, молодежи и других лиц, которые могут сталкиваться с особыми проблемами. Они должны охватывать как убеждения, так и религии. В качестве базового минимального стандарта в регулярные переписи населения должны включаться добровольные вопросы о религии, которые дают отдельным лицам возможность для самоидентификации и которые служат ценным ресурсом для углубленного статистического анализа.

44. Не следует забывать о реальности существования меньшинств внутри меньшинств и центральной роли самоидентификации. Религиозные меньшинства могут характеризоваться как единством, так и разнообразием, послушанием и сплоченностью, а также различной и формирующейся историей. Разнообразии классификаций, самоатрибуций или терминов, используемых для описания группы или ее обрядов, большое число групп, имеющих общих святых и общие значимые места, — все это необходимо признавать. Нельзя игнорировать сложность возникающих вопросов. Кроме того, необходимо бороться с неосведомленностью общественности в целом в отношении разнообразия групп и ценностей под «рубрикой» той или иной конкретной религии или убеждения и их демографических характеристик.

2. Равное гражданство

45. Некоторые религиозные меньшинства, к сожалению, сталкиваются с отказом в гражданстве или лишением гражданства в качестве политики дискриминации, отчасти или полностью по признаку религии или убеждений, с серьезными последствиями для осуществления всех их прав человека (см. A/HRC/7/23, пп. 49–70, и A/63/161, пп. 25–78). Если не существует законных оснований в соответствии с международными нормами, обязательства в отношении недискриминации предусматривают, что гражданство должно предоставляться на равной основе всем лицам.

46. Например, в штате Ракхайн (Аракан) в Мьянме, по оценкам, 800 000 мусульман-рохинджа не признаются в качестве граждан государства с буддистским большинством несмотря на то, что это община живет в стране на

протяжении жизни многих поколений. Будучи, по существу, лицами без гражданства, они сталкиваются с систематическими нарушениями их прав во всех сферах жизни, включая их участие в экономической, политической и общественной жизни. Насилие между буддистами и рохинджа в 2012 году привело к перемещению десятков тысяч рохинджа и некоторых буддистов в лагеря для внутренне перемещенных лиц. Отказ в полном гражданстве считается коренной причиной нарушений прав человека в отношении этой общины религиозного меньшинства (см. A/HRC/22/49).

47. Обладание равным гражданством предполагает, что религиозные меньшинства должны осуществлять все свои права наравне с другими гражданами, например, занимать все посты в пределах юрисдикции государства. Сюда должны входить, например, доступ к высшему образованию и профессиональному обучению, а также высшие посты в государстве, политическом руководстве, образовании, в вооруженных силах, средствах массовой информации и т. д. Такое равенство может обеспечиваться наряду с убедительно обоснованным государством законном особом отношении с применением квот мест или их представительства на конкретных уровнях правительства. Квоты не являются уступкой или «привилегией», которая может оправдать предоставление государством неравного гражданства религиозным меньшинствам.

3. Образование

48. У религиозных меньшинств — как у всех меньшинств — должна иметься возможность просвещать своих детей в отношении своих убеждений, обрядов, истории и культуры. Позитивная практика приводит к созданию образовательной среды, которая благоприятна и приемлема для лиц, принадлежащих к разнообразным общинам. Однако права религиозных меньшинств в области просвещения повседневно нарушаются во всем мире. Представляющие меньшинства дети могут подвергаться высмеиванию и унижению со стороны школьных властей. В школьных учебниках могут не упоминаться религиозные меньшинства или неправильно представляться относящиеся к ним исторические факты. В крайних случаях в таких учебниках их жестоко стереотипируют, фальсифицируют их религиозные тексты или обвиняют их в политической неблагонадежности. Религиозным меньшинствам могут отказывать в эффективном доступе к высшему образованию из-за их религиозной принадлежности⁹, отказывая таким образом в их доступе к некоторым профессиям.

49. Религия или убеждения учителей также могут влиять на перспективы их трудоустройства и служебного роста. Ученики, учителя, родители и их общины также могут оказаться вовлеченными в последствия этих нарушений прав человека в целом и положений о правах меньшинств. Во многих государствах преподавание и взаимодействие с молодым поколением считается влиятельным занятием, которое в государственных школах слишком опасно доверять лицу, принадлежащему к религиозному меньшинству. В некоторых странах им может быть разрешено преподавать только в школах религиозных меньшинств.

⁹ Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/22/67, стр. 165, IRN8/2011, в отношении предполагаемых арестов и произвольного задержания, рейдов и обысков домохозяйств, арестов и допросов в рамках непрерывных попыток отказать в доступе к образованию членам религиозного меньшинства бахаистов.

50. Школы могут служить учреждением, в котором увековечивается единственный религиозный или идеологический идеал и не находится места для религиозного или мировоззренческого разнообразия, стираются символы таких различий и ставится цель ассимилировать всех в рамках (нетерпимого) национального «единства». В некоторых странах, регионах или школах с разнообразными религиозными общинами преподается только религия большинства. Например, в Боснии и Герцеговине, которую Независимый эксперт посетила в 2012 году, боснийская, хорватская и сербская общины по-прежнему в целом разделены по религиозному и этническому признакам. Религиозное образование обеспечивается только для религии большинства и служит усилению различий и углублению разногласий между молодежью и общинами.

51. Международные нормы содержат требование недискриминации по признаку религии в отношении осуществления экономических, социальных и культурных прав, в том числе в отношении права на образование. Четыре критерия, рассматриваемые как взаимосвязанные и основополагающие характеристики для осуществления права на образование¹⁰ (наличие, доступность, приемлемость и адаптируемость), важны также с точки зрения наличия и доступа к образованию для религиозных меньшинств. В отношении последнего Комитет по правам человека разъяснил, что Международный пакт о гражданских и политических правах допускает преподавание в государственных школах предметов, таких как общая история религий и этика, при условии его нейтрального и объективного характера, в то время как государственное образование, которое включает обучение в области какой-либо конкретной религии или верования, несовместимо с положениями пункта 4 статьи 18, если не предусмотрены не имеющие дискриминационного характера исключения и альтернативные варианты, учитывающие пожелания родителей или опекунов (см. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, п. 6).

4. Доступ к правосудию

52. Религиозным меньшинствам часто отказывают в равенстве закона и равенстве перед законом в судах, которые руководствуются явно дискриминационными конституционными и другими правовыми положениями. Такие законы могут присваивать им второстепенный статус или не обеспечивать какого бы то ни было правового признания. В некоторых юрисдикциях религиозные меньшинства могут классифицироваться по закону или в восприятии правоохранительных органов как язычники, сепаратисты, лица, подозреваемые в терроризме, или лица, не пользующиеся защитой, что сводит их общинные права на нет. Переход в религию или к убеждениям, являющимся нежелательными по мнению государства, может приводить к «гражданской смерти» этих лиц.

53. Религиозные меньшинства должны всегда иметь возможность воспользоваться процедурами подачи жалобы и гражданско-правовыми средствами защиты в судах. Тем не менее на пути их доступа к правосудию часто существуют барьеры, которые необходимо устранить. Меньшинства могут неохотно обращаться с жалобами в полицию из-за враждебности или нежелания властей принимать их жалобы либо в целом плохих отношений религиозных меньшинств с правоохранительными органами. Женщины могут сталкиваться с

¹⁰ См. доклады Специального докладчика по вопросу о праве на образование и замечание общего порядка № 13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

особыми проблемами или опасениями при подаче жалоб. Там, где суды находятся или предположительно находятся под сильным влиянием преобладающей государственной религии, меньшинства могут чувствовать, что такие органы правосудия не соответствуют их потребностям, особенно в тех случаях, когда национальные законы ставят их в худшие условия. Разнородные в религиозном отношении общества должны принимать меры, с тем чтобы обеспечить представительство религиозных меньшинств в правоохранительных органах и создание, при необходимости, учебных или специальных судебных механизмов, удовлетворяющих потребностям религиозных меньшинств.

54. Во многих государствах признание ряда кодексов персонального права включает религиозные меньшинства в системы права, которые могут иметь негативные последствия для осуществления их прав. Такие законы могут не позволять им, например, вступать в брак с лицами, не принадлежащими к их религии. Они могут обязывать их соглашаться с полигамией своего партнера и лишать их наследства, если кто-то из их братьев или сестер решит перейти в ту или иную конкретную религию. Такие законы могут лишать их возможности получить опеку над своими детьми по причине их вступления в новый брак или предусматривать, что их дети будут автоматически отобраны у них при достижении определенного возраста в случае их развода. Некоторые законы могут не давать религиозным меньшинствам никакой возможности подать на развод или вынуждать их идти на огромные финансовые жертвы, чтобы добиться развода.

55. Все это может навязываться им на том основании, что таким образом проявляется «уважение» к законам их религии, однако при этом их могут не спрашивать, каковы их религия или убеждения, как они их истолковывают и к какой правовой системе они себя относят. Больше всего беспокоит то, что при этом им может не предоставляться никакой возможности для гражданского правового альтернативного варианта, никакой возможности для отказа от таких правовых положений и, более того, никакой возможности принять или изменить свою религию или убеждения. Государство должно не только не забывать об этих обширных областях дискриминации, которые могут действительно оказывать принудительное воздействие на свободу иметь религию или убеждения¹¹, но и обеспечивать выполнение им своих обязательств в отношении должной осмотрительности применительно ко всем таким нарушениям. Сюда относятся и обязательства в отношении нарушений, которые могут проистекать из действий негосударственных субъектов¹², и нарушений, которые могут иметь место главным образом в частной сфере.

5. Женщины и девочки, принадлежащие к общинам религиозных меньшинств

56. Женщины часто сталкиваются с многочисленными и взаимно пересекающимися формами дискриминации, связанными с их принадлежностью к религиозным меньшинствам и с тем, что они являются женщинами или девочками. В силу этого женщины и девочки, принадлежащие к религиозным меньшинствам

¹¹ Пункт 2 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.

¹² Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/22/67, стр. 25, KGZ4/2012, в отношении предполагаемого разрушения, поджога и разграбления религиозного центра толпой.

вам, могут стать особенно уязвимыми в случае нарушений их прав как в общественной, так и в частной жизни¹³. Женщины из числа религиозных меньшинств зачастую плохо представлены в государственной, экономической и политической жизни, и необходимы усилия с целью поощрения и содействия их участию и интеграции во все сферы жизни.

57. Барьеры на пути полного осуществления их прав могут существовать вследствие как дискриминации в обществе в целом, так и таких факторов, как строго определенные гендерные роли в общинах меньшинств. Недавние дискуссии по поводу отношения к религиозной одежде, особенно применительно к женщинам на рабочих местах, повлияли на возможность доступа некоторых женщин из числа меньшинств к рынкам рабочей силы или даже к государственным услугам. При обеспечении общего признания и уважения религиозных и культурных обычаев и традиций меньшинств правительство и меньшинства обязаны в равной мере заботиться о том, чтобы они не противоречили правам человека любого индивида.

58. Для защиты прав женщин, принадлежащих к религиозным меньшинствам, важен интерсекционный и ориентированный на интересы заявителя подход. Женщины не должны принуждаться извне, при обращении к средствам защиты от нарушений, к выбору между своей религией, своей общиной и своими правами. Власти должны стремиться реагировать на ситуацию образом, обеспечивающим стимулирование субъектности женщин, использование процедур разрешения споров при необходимости и учет интерсекционной принадлежности, свободно определяемой этими женщинами. Форум по вопросам меньшинств, состоявшийся в ноябре 2011 года, был посвящен «гарантированию прав женщин и девочек из числа меньшинств»¹⁴, и по его итогам были вынесены конкретные рекомендации в отношении защиты прав женщин и девочек из числа меньшинств.

6. Признание и регистрация

59. Там, где религиозные меньшинства полностью признаются в качестве отдельных религиозных общин с конкретными потребностями и равными правами, они могут жить в благоприятных и недискриминационных условиях, способствующих осуществлению их прав меньшинств и обеспечивающих их. Там, где религиозные общины не признаются, для них могут существовать серьезные барьеры не только с точки зрения их права свободно исповедовать свою религию, а также их способности в полной мере и на равной основе участвовать во всех аспектах жизни общества. Требования религии, например, в отношении создания или ремонта мест отправления обрядов, административных помещений, религиозных общинных центров или ассоциаций и создания поставщиков услуг для удовлетворения особых пищевых или иных потребностей означают, что признание особо важно.

60. Многие государства создали процедуры регистрации, с тем чтобы религиозные общины могли получать юридическое признание и извлекать пользу из юридических и политических мер, позволяющих им управлять своей об-

¹³ Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/23/51, стр. 62, IRQ1/2013, в отношении предполагаемого похищения несовершеннолетней девочки, брака по принуждению и принудительного обращения.

¹⁴ См. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx>.

щинной деятельностью. Однако некоторые государства основывают признание на исторических положениях и структурах и поэтому предоставляют признание только немногим религиозным меньшинствам, присутствующим в государстве¹⁵. Государства с преобладающей религией могут испытывать сильное влияние со стороны предписаний такой религии в отношении того, какие религиозные меньшинства официально признаются, а какие не признаются. Государства с преобладающей религией или светские государства в равной степени могут не понимать круга общинной деятельности, связанной с «существованием и преемственностью» религиозных меньшинств, и, будь то намеренно или нет, могут ограничивать законное осуществление соответствующих прав.

61. Необходимо обеспечить, чтобы все процедуры регистрации были доступными, инклюзивными, недискриминационными и не чрезмерно обременительными¹⁶. Процедуры регистрации, призванные ограничить бенефициаров вследствие политической или социальной нетерпимости, идут вразрез с нормами в области прав человека. Процедуры, предусматривающие изоляцию нетрадиционных религий или убеждений в отношении, например, более новых общин, мигрантов или новых религиозных движений, также противоречат нормам в области прав человека и приводят к чрезмерным ограничениям прав. Обе эти цели могут объясняться распространенностью дискриминации в отношении конкретных религиозных меньшинств. Свобода религии или убеждений обладает преимущественным и не зависящим от любых административных процедур признания статусом, и свобода религии или убеждений религиозных меньшинств должна уважаться без какой-либо регистрации.

62. Некоторые государства требуют указания религиозной принадлежности в удостоверении личности и другой официальной документации. Осуществление прав может далее необоснованно ставиться в зависимость от внесения в тот или иной закрытый список конкретных религий или использоваться для обеспечения невозможности обращения и отрицания существования любых других убеждений. Отказ выполнять такие требования может привести к лишению ряда основных прав: регистрации рождения, брака и смерти; поступления в школу и университет; получения паспорта, водительского удостоверения, банковских счетов и имущества; доступа к медицинской помощи и т. д. Эти ограничения представляют собой нарушения, которые разрушают сами основы прав меньшинств. Принуждение людей к указанию религии или убеждений в официальных документах подрывает прямо выраженное утверждение Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций, согласно которому никто не может быть принужден к раскрытию своих мыслей или своей приверженности той или иной религии или убеждениям¹⁷.

63. Признание и недискриминационная регистрация могут оказаться необходимыми для сохранения религиозной идентичности. Например, для обучения религии или убеждениям необходимо, чтобы государство не криминализирова-

¹⁵ Это противоречит точке зрения Комитета по правам человека, который настаивает на том, что «существование» не зависит от решения государств-участников, а «должно устанавливаться на основе объективных критериев» (см. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, п. 5.2).

¹⁶ Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/19/44, стр. 35, HUN2/2011, в отношении предполагаемого законопроекта, требующего перерегистрации и серьезно ограничивающего право считаться «религиозными общинами», а не «религиозными организациями».

¹⁷ См. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, п. 3; см. также A/63/161, пп. 45–54 и 75–78.

ло и не ограничивало обучение или активное распространение религии или убеждений и чтобы любые ограничения строго соответствовали установленным законом ограничениям, указанным в пункте 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах. Благотворительная деятельность, например, предполагает достаточное признание, чтобы группа могла законно собираться и проводить такие мероприятия. Уважение к назначению и выборам руководителей предполагает невмешательство со стороны государства и определенное признание системы назначения и выборов в виде признания соответствующего руководителя (руководителей) или представителя (представителей) в качестве представителя данной общины.

7. Законодательная защита

64. В Декларации содержится призыв к государствам предпринять ряд усилий для создания условий для осуществления прав меньшинств, в том числе посредством принятия надлежащих законодательных и других мер для достижения этих целей (п. 2 ст. 1). Для полного осуществления норм на национальном уровне необходимо внутреннее законодательство по вопросам прав меньшинств и противодействия дискриминации. В то время как у все большего числа стран в законодательстве есть антидискриминационные положения, во многих их все еще нет; и даже там, где законы существуют, положения о правах меньшинств зачастую отсутствуют, носят ограниченный или недостаточный характер, а их исполнение плохо обеспечивается.

65. У религиозных меньшинств должна иметься возможность пользоваться всеобщими положениями о правах человека, относящимися к равенству закона и равенству перед законом. Кроме того, у них должна иметься возможность пользоваться правами на свободу религии или убеждений и недискриминацией по признаку религии или убеждений. В рамках прав меньшинств у религиозных меньшинств должен также быть доступ к дальнейшим средствам законодательной защиты, направленным на обеспечение выживания и непрерывного развития их религиозных, культурных¹⁸ и этнических характеристик. Однако религиозные меньшинства регулярно лишают доступа к этим законодательным положениям. Безусловно, крайне важно, чтобы в некоторых государствах существующие конституции и законы были пересмотрены и изменены с целью отмены дискриминационных положений, которые прямо или косвенно негативно воздействуют на религиозные меньшинства.

66. У государства есть также обязательства проявлять должную осмотрительность в отношении осуществления прав человека. Эти обязательства относятся к предотвращению нарушений и защите людей от них. При возникновении нарушений государство обязано провести надлежащее расследование, обеспечить жертвам компенсацию и предпринять серьезные усилия для предотвращения их повторения. Предотвращение нарушений относится к нарушениям со стороны негосударственных субъектов и даже в частной сфере.

67. Независимый эксперт в своем предыдущем докладе (A/67/293) особо отметил тот факт, что институциональное внимание к правам меньшинств является логическим следующим шагом от принятия законов к их осуществлению

¹⁸ Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/22/67, стр. 68, CHN8/2012, в отношении предполагаемого запрета на проведение определенных религиозных праздников и торжеств, ареста паломников и подрыва культуры и свободы самовыражения.

и позитивным действиям и необходимо для защиты и поощрения прав меньшинств. Соответствующие правительственные министерства, национальные правозащитные учреждения и другие национальные органы, а также группы гражданского общества должны институционализировать опыт в области вопросов меньшинств и прав меньшинств в качестве средства содействия принимаемым мерам и осуществлению прав меньшинств. Применительно к религиозным меньшинствам при этом может предусматриваться создание таких компонентов, как специальные отделы, подразделения или департаменты, ответственные за области, связанные с религиозными меньшинствами, или по меньшей мере набор соответствующих экспертов и советников из общин религиозных меньшинств для консультирования.

8. Участие

68. Настоятельная необходимость участия религиозных меньшинств получила поддержку в Декларации, в которой содержится призыв к государствам обеспечить меньшинствам возможность «активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни» (п. 2 ст. 2), «активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений» (п. 3 ст. 2); и особо отмечается, что «государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны» (п. 5 ст. 4).

69. Несмотря на эти положения, сведения из всех регионов говорят о том, что религиозные меньшинства могут сталкиваться с особыми и постоянными барьерами на пути их участия во всех аспектах гражданской, культурной, экономической, социальной, политической и государственной жизни. Устоявшиеся системы дискриминации и неравного обращения могут постепенно приводить к тому, что религиозные меньшинства будут сами воспринимать свой статус как «других». Это может приводить к передаваемому из поколения в поколение бремени изоляции, что широко распространено во многих государствах, и может приводить к дефициту участия религиозных меньшинств в жизни более широкого общества и государственной жизни, а это противоречит цели позитивной интеграции.

70. Религиозным меньшинствам следует рассмотреть возможность использования стратегий достижения конструктивной стойкости перед лицом преследований и проецировать позитивную роль в их реабилитации в качестве равных в обществе при наличии возможности. Это не освобождает государства от лежащей на них ответственности, но может тем не менее вызвать позитивные социальные изменения в обществе в целом. Более того, правительства должны подавать пример, принимая меры, в том числе меры в рамках позитивных действий при необходимости, для обеспечения того, чтобы состав государственных служащих отражал религиозное разнообразие общества.

9. Роль средств массовой информации

71. Средства массовой информации играют ключевую роль в формировании общественных представлений, при этом часто указывают на их зачастую негативную роль в отношении меньшинств, и особенно религиозных меньшинств. Для религиозных меньшинств важно участие в основных средствах массовой

информации. Отчасти облегчение доступа к средствам массовой информации для религиозных меньшинств объясняется желанием дать им возможность излагать свои взгляды и противодействовать предрассудкам и стереотипам, которые могут существовать в обществе в целом. Другое объяснение: чтобы религиозные меньшинства приносили контент и свои знания в средства массовой информации, а другие могли узнать больше об их общинах. Это знание поддерживает сплоченность общества, противодействует политическим силам, которые хотят представить все религиозные меньшинства как недостаточно лояльные или как экстремистов, и обогащает плюрализм и разнообразие обществ.

72. В этом контексте в Рабатском плане действий отмечается, что «на государствах лежит обязанность обеспечивать меньшинствам возможность осуществлять свои основные права и свободы, например, посредством содействия регистрации и функционированию информационных организаций меньшинств. Государства должны укреплять возможности общин для обеспечения доступа и возможности выражения различных мнений и представления информации, а также для участия в здоровом диалоге и дискуссии, которые могут в них вестись»¹⁹.

73. Средства массовой информации должны также внимательно подходить к тому, кого они выбирают в качестве представителей мнений религиозных меньшинств. Слишком часто средствами массовой информации выбираются наиболее нетерпимые — и зачастую также наименее представительные — так называемые лидеры, и это может создавать впечатление, что эти мнения преобладают среди религиозных меньшинств. Представляется, что для некоторых передач преобладающие и более обоснованные мнения, существующие в соответствующей религиозной общине, недостаточно сенсационны. Предоставление времени в средствах массовой информации пылким речам, особенно после межобщинных трений или событий, может быть проявлением безответственности и подрывать годы усилий, вложенных умеренными элементами в содействие пониманию и сплоченности общин. Здесь важную роль может играть журналистская этика, как и развитой и независимый орган контроля за средствами массовой информации.

74. Представительство меньшинств в средствах массовой информации является одной из таких основных проблем. База знаний общества зачастую более ограничена в том, что касается культуры, ценностей и позиций меньшинств, поскольку меньшинства обычно более малочисленны и не обладают силой. Возможно, необходима пропагандистская деятельность среди общин меньшинств для поощрения участия, выявления знаний и формирования доверия, а также для поощрения лиц из числа меньшинств пользоваться возможностями, предоставляемыми средствами массовой информации, и активно готовить и предоставлять средствам массовой информации контент. Помимо такого доступа к основным средствам массовой информации, меньшинства имеют право

¹⁹ Отражает выводы и рекомендации четырех региональных экспертных рабочих совещаний, организованных УВКПЧ в 2011 году, которые были приняты экспертами в Рабате, 5 октября 2012 года. См. Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, A/HRC/22/17/Add.4, добавление.

создавать свои собственные средства массовой информации и должны пользоваться поддержкой в таких усилиях.

75. Особое внимание следует уделять содействию использованию религиозными меньшинствами права на ответ. Оно не должно зависеть от принципа независимости средств массовой информации и от того, идет ли речь о частных или государственных средствах массовой информации. В случаях стереотипного представления в средствах массовой информации характеристик религиозных меньшинств, религиозной принадлежности или ценностей право на ответ позволяет соответствующим религиозным меньшинствам оспорить отдельные стереотипы и открыть дискуссию. Это необходимо не только для прав меньшинств, но также и для уважения, гармонии и сосуществования в обществе в целом. Это может также облегчить межобщинные отношения и способствовать пониманию на национальном и международном уровнях. Это может предотвратить эскалацию непонимания и эксплуатацию таких стереотипов расистскими политическими группами.

76. Слишком часто средства массовой информации, к сожалению, не соответствуют необходимым нормам и иногда играют отрицательную роль. Тем не менее средства массовой информации могут играть значительную роль в преодолении формирования уничижительных стереотипных представлений, негативного профилирования и стигматизации лиц на основе их религии или убеждений, что необходимо для обеспечения понимания и уважения этих различных групп. К позитивным примерам относятся создание фактографических передач о религиозных меньшинствах и с их участием, позитивные новости, а также дебаты и дискуссии в лучшее эфирное время.

10. Консультации с меньшинствами

77. Для того чтобы государства могли выполнять обязательства согласно положениям норм международного права в области прав человека, они должны в первую очередь непосредственно консультироваться с религиозными меньшинствами. Самой очевидной причиной необходимости консультаций является само их разнообразие. Одно из обоснований прав меньшинств связано с различиями в воздействии. Государство может одинаково относиться ко всему населению, однако это может привести к серьезным негативным последствиям для религиозных меньшинств, уникальные характеристики которых могут требовать особых положений, например в отношении требований к богослужению, вопросов совести, одежды или питания. Без привлечения религиозных меньшинств к вопросам и решениям, которые их касаются, их проблемы рассматривать нельзя. Консультации с меньшинствами являются основным требованием норм в области прав человека, включая Декларацию.

78. Консультации не должны ограничиваться религиозными или общинными лидерами, которые могут часто представлять мужскую и более возрастную часть общин, но должны при возможности охватывать женщин, молодежь и других. Детальное знание религиозных и мировоззренческих меньшинств и консультации с ними необходимы для содействия их участию в государственной жизни. Понимание картин мира религиозных меньшинств, их мотиваций и общинных идеалов способствует их включению в руководство, средства массовой информации, ряды работников государственной системы образования и

ролевых моделей, политических и других общественных деятелей, адвокатов, правозащитников и вооруженных сил.

11. Безопасность и защита религиозных меньшинств

79. Независимый эксперт глубоко обеспокоена растущей волной жестоких нападений на религиозные меньшинства во всех регионах. В основе полного осуществления прав религиозных меньшинств лежит настоятельная необходимость обеспечения безопасности. В статье 1 Декларации установлено, что государства охраняют существование меньшинств. Основная обязанность государств в отношении религиозных меньшинств состоит в защите их основных прав и безопасности и обеспечении того, чтобы сами государственные субъекты не способствовали отсутствию безопасности этих меньшинств.

80. Защита безопасности религиозных меньшинств требует большого числа позитивных действий со стороны государств, особенно в ситуациях непрекращающегося конфликта или в ситуациях, в которых усиливаются трения или имеют место исторические конфликты или обиды. Такие действия включают активное взаимодействие с религиозными меньшинствами, полное понимание их ситуации и проблем безопасности, мониторинг негосударственных субъектов, которые могут возбуждать религиозную нетерпимость или насилие, и создание соответствующих процедур надзора и учебных программ. В ситуациях конфликтов с участием религиозных меньшинств, в которых действуют чрезвычайные законы, военные суды или особые меры безопасности, особенно необходимо, чтобы права религиозных меньшинств защищались в контексте этих специальных мер безопасности или чрезвычайных мер.

81. Информация, получаемая из всех регионов, к сожалению, показывает, что религиозные меньшинства сталкиваются с гораздо более значительными рисками как в мирное время, так и в конфликтных и постконфликтных условиях. Такие лица могут становиться индивидуальными мишенями или сталкиваться с отсутствием безопасности главным образом во время общинной деятельности. На уровне группы нарушения включают вынужденное перемещение и культурную зачистку городов, деревень и других территорий от «нечистых» и «бесчеловечных», «других» в религиозном отношении. В мире растущего сектантства необходима также бдительность в отношении уязвимости меньшинств внутри меньшинств и внутрирелигиозных или межконфессиональных трений.

82. Религиозные меньшинства часто оказываются в условиях структурной уязвимости, которые могут привести к порочному кругу увековечения дискриминации, враждебности, отсутствия безопасности и насилия. Необходимы процедуры надзора за силами безопасности во всей юрисдикции, особенно в приграничных районах или районах с присутствием более значительного религиозного меньшинства. Учебные программы должны обеспечивать, чтобы государственные субъекты от местного уровня и выше осознавали особые риски отсутствия безопасности, с которыми сталкиваются меньшинства²⁰. Важным шагом является введение необходимых законов для борьбы как с актами наси-

²⁰ Доклады о сообщениях специальных процедур, A/HRC/22/67, стр. 73, EGY11/2012, в отношении предполагаемой утраты домов и предприятий в результате насилия на религиозной почве, использования зажигательных бомб и поджогов, смерти, бегства в страхе перед ответными нападениями, разграбления и отсутствия защиты со стороны присутствовавших сил безопасности.

лия, так и с подстрекательством к религиозной и этнической ненависти и насилию и для обеспечения того, чтобы они в полной мере применялись на практике с соответствующими наказаниями.

83. В некоторых государствах религиозные меньшинства могут подвергаться гораздо большему риску произвольного ареста и задержания на основе их религии, религиозных или социальных функций либо их деятельности с целью требования соблюдения своих прав или мирного протеста. Несколько сообщений специальных процедур основываются на утверждениях об аресте и приговоре к наказанию (в том числе приговоре к смертной казни) членов религиозных меньшинств на основе их религии или законной деятельности в связи с религиозными правами или правами человека. В предоставленной информации утверждалось, что в таких случаях судебное разбирательство часто не соответствует международным нормам в отношении справедливого судебного разбирательства и надлежащей правовой процедуры. Еще одним случаем отсутствия безопасности является положение религиозных меньшинств при содержании в заключении. Нормы, защищающие права заключенных на свободу религии или убеждений, должны поддерживаться, как отметил Комитет по правам человека (см. ССРР/С/21/Rev.1/Add.4, п. 8).

84. Независимый эксперт убеждена в значимой роли защиты прав меньшинств и специальных механизмов прав меньшинств в предотвращении конфликтов и содействии социальной стабильности. Это также закреплено в преамбуле Декларации: «поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают». Государства обязаны принимать надлежащие меры, с тем чтобы предупреждать и расследовать акты насилия в отношении лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам, независимо от того, кто их совершает, и наказывать виновных. Невыполнение этой обязанности часто ведет к неоднократным и более тяжким нарушениям.

85. Группа по правам национальных меньшинств документировала воздействие конфликтов и нестабильности на религиозные меньшинства в Ираке, включая мусульманские меньшинства, бахаистов, христиан, армян, халдо-ассирийцев, курдов-файли, палестинцев, евреев, сабиан-мандаистов, туркменнов, езидов и других. Группа указывает, что меньшинства в Ираке по-прежнему преследуются на основе их религии или этнической принадлежности после вторжения под руководством Соединенных Штатов и свержения Саддама Хусейна в 2003 году. Они страдают от убийств, похищений, пыток, притеснений, принудительного обращения и уничтожения их домов и имущества. Женщины подвергаются изнасилованию, и их принуждают носить хиджаб²¹. Преследования, нарушения прав человека и целенаправленные нападения привели к появлению огромного числа внутренне перемещенных лиц и массовому исходу некоторых религиозных общин в соседние страны, где они продолжают сталкиваться с проблемами как религиозные меньшинства.

²¹ См. стр. 11 доклада Группы по правам национальных меньшинств; доступно по адресу: <http://www.minorityrights.org/11106/reports/iraqs-minorities>.

12. Диалог и межконфессиональные обмены

86. Независимый эксперт приветствует многообразие проектов во всем мире, направленных на продвижение понимания и уважения между лицами, принадлежащими к большинству населения и к меньшинствам. Их продвигают государства, государство в партнерстве с международными учреждениями, неправительственные организации (НПО) или коалиции субъектов, представляющих государство, НПО и религиозные общины. Государства должны взять на себя роль координатора в поощрении инклюзивного межрелигиозного диалога и межрелигиозных проектов в деле продвижения понимания и межконфессиональных обменов.

87. Формы дискриминации в отношении религиозных меньшинств, которые давно стали частью структуры социальных норм, требуют особо целенаправленных мер вмешательства со стороны государства. Государство обязано вкладывать значительные средства в просвещение общества в отношении необходимости признать существование таких форм дискриминации и реформы, создавая тем самым новую культуру прав человека. Это не только идет на пользу заинтересованным меньшинствам, но и укрепляет общество в целом. Роль религиозных и политических лидеров в содействии построению толерантного, инклюзивного общества и инициированию и поддержке усилий и деятельности нельзя переоценить. Такие влиятельные общинные и национальные деятели должны быть на переднем крае диалога и усилий по достижению межобщинной сплоченности, а также публично осуждать подстрекательство к ненависти и насилию. Слишком часто такие лидеры хранят молчание или участвуют в направленном против меньшинств публичном дискурсе либо поддерживают его.

88. Главным является создание культуры прав человека и уважения и равного осуществления прав всеми людьми. Для этого необходимы постоянные и согласованные усилия, поскольку религиозно-мировоззренческий ландшафт во всех обществах находится в состоянии непрерывного изменения. Необходимы постоянные усилия, особенно, но не исключительно ориентированные на детей и молодежь, которые будут формировать будущее межконфессионального понимания и признания. Субъекты в области образования, политики, формирования принципов деятельности и права должны принимать участие и учитывать эти тенденции и реагировать на них согласованно и активно.

IV. Выводы и рекомендации

89. **Основанные на соблюдении прав меньшинств подходы требуют конкретных мер в области политики и позитивных действий со стороны государства для обеспечения действительного равенства во всех областях и защиты и поощрения прав религиозных меньшинств. Широкий диапазон международно-правовых требований в пользу религиозных меньшинств резко контрастирует с многочисленными ограничениями, которые устанавливаются государствами и которые даже подвергают риску реальную преемственность религиозных меньшинств на национальном уровне.**

90. Независимый эксперт считает, что подходящим местом для разработки подробных рекомендаций по правам религиозных меньшинств является Форум по вопросам меньшинств, который уделит особое внимание вопросам религиозных меньшинств в ходе своей шестой сессии в ноябре

2013 года. Форуму пойдет на пользу участие правительственных и неправительственных субъектов и экспертов по вопросам меньшинств, и он обеспечит инклюзивную возможность для обсуждения проблем и выработки рекомендаций.

91. Независимый эксперт дает следующие широкие рекомендации национальным правительствам и международному сообществу:

а) Все государства должны полностью осуществить Декларацию Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим религиозным и языковым меньшинствам, уделяя должное и целенаправленное внимание положению религиозных меньшинств, присутствующих в стране. В соответствии с Декларацией внимание, уделяемое религиозным меньшинствам, не должно ограничиваться свободой религии или убеждений. Необходим основанный на соблюдении прав меньшинств подход, который является всеобъемлющим по охвату и в рамках которого признается, что религиозные меньшинства могут требовать особого внимания и позитивных мер для обеспечения полного осуществления их прав на недискриминацию и равенство во всех аспектах жизни общества — гражданских, культурных, экономических, политических и социальных;

б) Положения Декларации должны быть воплощены государствами в национальном законодательстве, а целенаправленное внимание к религиозным меньшинствам должно получить отражение в национальных институциональных структурах для защиты прав человека, включая профильные министерства и правительственные департаменты, национальные правозащитные учреждения и консультативные органы и механизмы. Существующее законодательство должно быть пересмотрено, с тем чтобы обеспечить, что в нем нет положений, которые являются дискриминационными или оказывают прямо или косвенно дискриминационное воздействие на лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам;

в) Государства должны обеспечить, чтобы национальная образовательная среда была благоприятной и недискриминационной по отношению к лицам, принадлежащим к религиозным меньшинствам, и чтобы им предоставлялась разумная возможность узнавать о собственной религии, исповедовать свою религию, участвовать в своих религиозных праздниках и узнавать о религиях и убеждениях других. В соответствии с Декларацией государства должны при необходимости принимать меры с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка и культуры меньшинств, проживающих на их территории;

г) Государства должны проводить научные исследования и мероприятия по сбору данных, в том числе в рамках национальных переписей населения, с целью формирования подробной информации о демографическом и социальноэкономическом положении религиозных меньшинств в своей стране. Такие данные должны быть количественными и качественными по характеру и включать рассмотрение положения религиозных меньшинств по отношению к другим членам общества. Целью такой деятельности должно быть обеспечение всестороннего картирования религиозных меньшинств, их положения и проблем, затрагивающих их, и она должна

проводиться по согласованию с меньшинствами и при их добровольном участии.

e) основополагающее значение для защиты и поощрения прав религиозных меньшинств имеют содержательные консультации с религиозными меньшинствами и их действенное участие в принятии затрагивающих их решений. Необходимы позитивные меры по обеспечению консультаций и участия на всех уровнях общества. Включение религиозных меньшинств в консультативные и принимающие решения органы способствует обеспечению учета их мнений, вопросов и проблем. Там, где религиозные меньшинства в том или ином регионе или местности образуют большинство, могут быть сочтены уместными меры по обеспечению культурной и/или политической автономии при должном внимании к обеспечению прав тех, кто может образовать меньшинство в этих местностях;

f) состояние безопасности 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. Они должны действовать надлежащим образом и быстро в целях защиты прав и безопасности религиозных меньшинств, подвергающихся угрозе, и привлечения к ответственности любого лица, которое совершает, поддерживает или возбуждает насилие в их отношении;

g) В многоконфессиональных обществах усилия по созданию климата доверия, понимания, признания и межконфессионального сотрудничества и обмена идут на пользу всему обществу и являются необходимыми элементами надлежащего управления и мерами по предотвращению обид, трений и конфликтов. Активное привлечение и лидерство религиозных, общинных и политических субъектов необходимы для таких усилий и должны стимулироваться и поддерживаться, в том числе посредством создания официальных и неофициальных механизмов для диалога, обмена мнениями и рассмотрения межконфессиональных и межобщинных инициатив.