



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 January 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать четвертая сессия

27 февраля – 24 марта 2017 года

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств, подготовленный в соответствии с резолюцией 25/5 Совета. В своем докладе Специальный докладчик отчитывается о работе, проделанной ею со времени представления предыдущего доклада Совету, и делится своими размышлениями по поводу шестилетнего пребывания на посту Специального докладчика, представляя общий обзор основных вопросов, имеющих отношение к мандату.

* Переиздано по техническим причинам 1 марта 2017 года.

GE.17-00237 (R) 280217 010317



* 1 7 0 0 2 3 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика в 2016 году	3
A. Посещения стран	3
B. Сообщения	4
C. Обновленная информация о работе Форуме по вопросам меньшинств	5
D. Мероприятия и конференции	5
E. Заявления	6
F. Подробный анализ сообщений, направленных в рамках мандата	7
G. Последующая деятельность в связи с рекомендациями, вынесенными по итогам посещения стран	7
H. Исследование по вопросам меньшинств, подготовленное в ходе второго цикла универсального периодического обзора	7
III. Размышления по поводу шестилетнего пребывания на посту Специального докладчика	7
A. Введение	7
B. Перечень приоритетов, определенных в начале действия мандата, и обновленная информация о достигнутых результатах	8
C. Основные выявленные проблемы	14
D. Празднование двадцать пятой годовщины принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам	21
E. Форум по вопросам меньшинств	22
IV. Выводы и рекомендации	24
 Annex	
Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues (2005–2016)	29

** Приложение к настоящему докладу распространяется только на том языке, на котором оно было представлено.

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Риты Ижак-Ндиайе представляется в соответствии с резолюцией 25/5 Совета по правам человека. Данный доклад станет последним докладом, представляемым ею Совету в качестве мандатария. В разделе II содержится обзор деятельности, проделанной ею со времени представления Совету предыдущего доклада (A/HRC/31/56). В разделе III Специальный докладчик делится размышлениями по поводу шести лет деятельности в качестве мандатария. Она приводит краткий обзор тематических приоритетов и результатов своей деятельности и рассматривает ряд основных проблем и новых вопросов, связанных с правами лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Она также делится некоторыми размышлениями относительно работы Форума по вопросам меньшинств в период выполнения ею своих полномочий.

2. Специальный докладчик благодарит многочисленных субъектов, которые оказывали ей поддержку и сотрудничали с нею в период осуществления ею своего мандата, включая общины меньшинств, государства-члены, учреждения Организации Объединенных Наций, организации гражданского общества, научно-исследовательские организации и многие другие заинтересованные стороны. Она хотела бы выразить особую благодарность Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) за неизменную поддержку мандата.

II. Деятельность Специального докладчика в 2016 году

3. Специальный докладчик хотела бы обратить внимание Совета по правам человека на публикуемый на ее веб-сайте два раза в год бюллетень, в котором резюмируется вся деятельность в рамках мандата, включая посещения стран, сообщения, тематические доклады, заявления для прессы и публичные выступления¹.

A. Посещения стран

4. В течение отчетного периода Специальный докладчик посетила Ирак, Республику Молдова и Шри-Ланку. Доклады об этих поездках будут опубликованы в виде добавлений к настоящему документу.

5. Специальный докладчик посетила Ирак с 27 февраля по 7 марта 2016 года. Она отметила необходимость предпринимать решительные шаги, с тем чтобы дать надежду этническим и религиозным группам, будущее которых представляется неопределенным. Она сделала вывод о том, что, хотя от преступных актов жестокости так называемого Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ), также известного как «Даиш», пострадали все общины, многие менее крупные этнические и религиозные группы особенно остро ощутили на себе бремя насилия и жестокости, и тысячи людей подверглись перемещению. Некоторые общинные лидеры заявили, что их общины чувствуют себя незащищенными перед лицом насилия и брошенными на произвол судьбы и переживают

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

по поводу своего будущего в стране, при этом многие из членов общин приходят к решению покинуть Ирак. Она признала, что борьба с явной и непосредственной угрозой, исходящей от ИГИЛ, должна быть одной из приоритетных задач правительства. Вместе с тем она подчеркнула, что проблемы, с которыми сталкиваются многие группы меньшинств, начались до появления ИГИЛ и не закончатся с победой над ним. Она выразила свою убежденность в том, что необходимо на более всеобъемлющей основе признать издавна укоренившуюся в обществе проблему дискриминации и маргинализации этнических и религиозных групп и взяться за ее решение, а до всего множества разнообразных общин страны надо донести четкую идею о том, что у них есть будущее в Ираке.

6. Специальный докладчик посетила Республику Молдова с 20 по 29 июня 2016 года. Она призвала правительство продолжать поощрять языковые права меньшинств и укреплять единство между различными группами населения в стране. Она подчеркнула, что многообразие следует ценить и рассматривать в качестве важного преимущества и одной из сильных сторон Республики Молдова. Она отметила, что использование родного языка является для многих общин чрезвычайно важным вопросом, носящим ярко эмоциональную окраску, а также одним из основных аспектов индивидуальной и коллективной самобытности. В этой связи она настоятельно призвала принять меры для сведения к минимуму политизацию вопросов использования языков, которая зачастую чревата поляризацией и может угрожать мирному сосуществованию, если будет пущена на самотек. Она подчеркнула, что при формировании и определении будущего Республики Молдова следует отталкиваться от таких ценностей и принципов, как уважение прав человека, благое и инклюзивное управление и защита прав меньшинств, а не от геополитических ярлыков.

7. Специальный докладчик посетила Шри-Ланку с 10 по 20 октября 2016 года. Она настоятельно призывает правительство воспользоваться положительной динамикой, сложившейся при новой администрации, и продемонстрировать свою приверженность делу защиты прав меньшинств с помощью принятия конкретных мер. Она отметила, что для достижения мирного сосуществования после длительной, опустошительной гражданской войны должен быть осуществлен всеобъемлющий, хорошо спланированный и четко скоординированный процесс установления истины, примирения, оздоровления и подотчетности, и добиться этого в одночасье невозможно. Помимо этого, как она подчеркнула, правительство должно одновременно с этим оперативно предусмотреть значительные и конкретные меры, с тем чтобы четко продемонстрировать свою политическую волю и приверженность делу более эффективной защиты достоинства, самобытности, равенства и права на участие меньшинств Шри-Ланки во всех сферах жизни.

В. Сообщения

8. Специальный докладчик продолжила направлять соответствующим государствам-членам сообщения в виде писем с утверждениями и писем с призывом к незамедлительным действиям в связи с проблемами меньшинств, причем большинство из них направлялось совместно с мандатариями других соответствующих процедур. Такие сообщения наряду с ответами соответствующих правительств размещаются в открытом доступе².

² См. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>.

С. Обновленная информация о работе Форума по вопросам меньшинств

9. В своих резолюциях 6/15 и 19/23 Совет по правам человека просил Специального докладчика руководить работой Форума по вопросам меньшинств. Девятая сессия Форума состоялась 24–25 ноября 2016 года в Женеве и была посвящена проблематике меньшинств в условиях гуманитарных кризисов. В его работе приняли участие свыше 500 делегатов, включая представителей государств-членов, механизмов Организации Объединенных Наций, региональных межправительственных органов, гражданского общества и меньшинств. Рекомендации Форума будут представлены Совету на его текущей сессии.

Д. Мероприятия и конференции

10. С 13 по 15 января 2016 года Специальный докладчик в качестве основного докладчика участвовала в организованном агентством «Уилтон Парк» в Лондоне мероприятии под названием «Защита прав этнических и религиозных меньшинств: решение современных глобальных проблем».

11. 24–25 января по приглашению Японской федерации коллегий адвокатов Специальный докладчик совершила неофициальную поездку в Японию, где она выступила с основным докладом на симпозиуме, посвященном проблеме ненавистнических высказываний в средствах массовой информации и возможному правовому регулированию.

12. С 2 по 4 февраля она участвовала в работе состоявшегося в Маниле второго международного совещания Глобального движения против массовых злодеяний на тему «Предотвращение злодеяний: способы укрепления национальных механизмов предотвращения злодеяний».

13. 14 марта она встретила с делегацией Европейского парламента для обсуждения вопроса о положении меньшинств в Европе с уделением особого внимания представителям рома.

14. 16 марта она в качестве основного докладчика приняла участие в параллельном мероприятии, организованном УВКПЧ в Женеве в период проведения сессии Совета по правам человека и посвященном меньшинствам и дискриминации по признаку кастовой принадлежности.

15. 26–27 апреля Специальный докладчик приняла участие в одиннадцатом совещании Специального комитета экспертов Совета Европы по делам рома и тревеллеров, которое состоялось в Софии и в ходе которого она представила выводы проведенного ею в 2015 году всеобъемлющего исследования по положению в области прав человека рома во всем мире с особым упором на явление антицыганских настроений (A/HRC/29/24).

16. 22–24 мая она участвовала в работе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам в Стамбуле, Турция.

17. 8 июля по приглашению правительства Венгрии она выступила на международной конференции, состоявшейся в Будапеште в ознаменование пятой годовщины принятия Рамочного документа Европейского союза в отношении национальных стратегий по интеграции рома на период до 2020 года.

18. 11 июля она обратилась со вступительной речью к студентам Летнего учебного курса по правам меньшинств в мире, организованного в Будапеште

институтом Томаса Лантоса, венгерским Национальным университетом государственной службы и лондонским Миддлсексским университетом.

19. 12 июля она в качестве Председателя руководила работой мероприятия под названием «Никто не должен быть забыт: обеспечение учета интересов наиболее маргинализированных и социально изолированных общин в контексте целей в области устойчивого развития», состоявшегося в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и приуроченного к проведению Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию. Она также приняла участие в качестве основного докладчика в мероприятии, посвященном борьбе женщин из общины далитов и других маргинализированных групп с неравенством и организованном Азиатским форумом прав далитов и другими партнерами в Бехаистском центре в Нью-Йорке.

20. 18 августа она кратко проинформировала Комитет по ликвидации расовой дискриминации в Женеве о деятельности в рамках своего мандата и о работе Форума по вопросам меньшинств, а также остановилась на областях, представляющих взаимный интерес, и возможностях сотрудничества.

21. 5 октября она в качестве члена дискуссионной группы приняла участие в пятом рабочем совещании по региональным механизмам по поощрению и защите прав человека, которое было организовано УВКПЧ в Женеве.

22. 27 октября она созвала консультативное совещание в Нью-Йорке в преддверии девятой сессии Форума по вопросам меньшинств по теме «Меньшинства в условиях гуманитарных кризисов».

23. 28 октября она представила Генеральной Ассамблее свой ежегодный доклад (A/71/254), посвященный положению меньшинств в условиях гуманитарных кризисов.

24. 16 ноября она в качестве члена дискуссионной группы приняла участие в девятом Будапештском форуме по правам человека, организованном Министерством иностранных дел и торговли Венгрии.

25. 24 ноября она выступила на мероприятии на тему «Поощрение и защита прав меньшинств с помощью изобразительного искусства», организованном в Женеве УВКПЧ и кантоном и городом Женева.

26. 25 ноября она в качестве одного из докладчиков приняла участие в мероприятии под названием «Вне системы: меньшинства без гражданства в периоды кризиса», которое было организовано в Женеве Группой в защиту прав меньшинств и Постоянным представительством Австрии при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве.

Е. Заявления

27. Специальный докладчик в большинстве случаев совместно с другими мандатариями сделала ряд публичных заявлений по вызывающим обеспокоенность вопросам, связанным с меньшинствами. С этими заявлениями можно ознакомиться на ее веб-сайте.

Е. Подробный анализ сообщений, направленных в рамках мандата

28. Специальный докладчик проанализировала все сообщения, направленные со времени учреждения мандата до 1 декабря 2016 года; с ними можно ознакомиться на веб-сайте. Основные выводы содержатся в приложении к настоящему докладу.

Г. Последующая деятельность в связи с рекомендациями, вынесенными по итогам посещения стран

29. В октябре 2016 года Специальный докладчик направила письма правительствам всех государств, в которых с официальными поездками побывали сама она или ее предшественница, с просьбой сообщить о ходе осуществления рекомендаций, включенных в доклады по итогам посещения стран³. Она хотела бы выразить благодарность правительствам Болгарии, Венгрии, Вьетнама, Греции, Канады, Колумбии, Руанды и Франции за их ответы. Она подготовила краткое резюме на основе полученных ответов, с которым можно ознакомиться на веб-сайте мандатария.

Н. Исследование по вопросам меньшинств, подготовленное в ходе второго цикла универсального периодического обзора

30. Специальный докладчик провела второй раунд исследований, предусматривающих анализ всех рекомендаций в отношении меньшинств, вынесенных в ходе второго цикла универсального периодического обзора. Соответствующий доклад размещен на веб-сайте.

III. Размышления по поводу шестилетнего пребывания на посту Специального докладчика

А. Введение

31. В свете того, что срок ее полномочий в качестве мандатария подходит к концу, Специальный докладчик провела обзор основных тенденций, связанных с ее работой, в частности в том, что касается тематических приоритетов, на которых она решила сосредоточить внимание в начале действия своего мандата (A/HRC/19/56), а также основных проблем и новых вопросов в области защиты прав меньшинств, с которыми она столкнулась за период своего нахождения на этом посту.

32. В ходе своей работы Специальный докладчик содействовала применению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и других соответствующих междуна-

³ В число таких государств входили Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Вьетнам, Гайана, Греция, Доминиканская Республика, Казахстан, Камерун, Канада, Колумбия, Нигерия, Руанда, Украина, Франция и Эфиопия. Страны, посещенные в 2016 году (Ирак, Республика Молдова и Шри-Ланка), не вошли в этот список.

родных стандартов и сосредоточила внимание на следующих четырех основных элементах защиты прав меньшинств: а) содействии выживанию меньшинств посредством пресечения насилия в отношении них и предупреждения геноцида; б) защите и поощрении культурной самобытности групп меньшинств и их права на коллективную самобытность и на отказ от принудительной ассимиляции; в) гарантии прав на недискриминацию и равенство, в том числе прекращение структурной или системной дискриминации и поощрение позитивных мер в случае необходимости; г) обеспечении права меньшинств на эффективное участие в жизни общества, особенно в связи с затрагивающими их интересы решениями. Такой подход служит ключевым инструментом при оценке соблюдения государствами стандартов, применимых к меньшинствам, и при определении конкретных областей анализа в тематических и страновых докладах.

33. В период своего нахождения на посту, с августа 2011 года по декабрь 2016 года, Специальный докладчик подготовила тематические доклады, представляемые Совету по правам человека и Генеральной Ассамблеей, по таким вопросам, как роль и деятельность национальных институциональных механизмов в деле поощрения и защиты прав меньшинств; права языковых меньшинств; основанные на соблюдении прав меньшинств подходы к защите и поощрению прав религиозных меньшинств; обеспечение включения вопросов меньшинств в повестку дня в области развития на период после 2015 года; предупреждение и искоренение насилия и злодеяний в отношении меньшинств; ненавистническая риторика и разжигание ненависти в отношении меньшинств в средствах массовой информации; меньшинства в системе уголовного правосудия; меньшинства и дискриминация на основе кастовой или аналогичной системы унаследования статуса; и меньшинства в условиях гуманитарных кризисов. По просьбе Совета она подготовила всеобъемлющее исследование по положению в области прав человека рома во всем мире с особым упором на явление антицыганских настроений.

34. Специальный докладчик совершила в общей сложности восемь официальных поездок, посетив, в частности, Боснию и Герцеговину, Бразилию, Ирак, Камерун, Нигерию, Республику Молдова, Украину и Шри-Ланку.

35. Форум по вопросам меньшинств продолжил служить уникальной платформой для диалога между представителями меньшинств, гражданского общества, научных кругов, учреждений Организации Объединенных Наций и государств-членов о проблемах и достижениях в области защиты прав меньшинств. В разделе Е ниже Специальный докладчик рассматривает нынешнее состояние Форума и выносит рекомендации относительно способов его дальнейшего усовершенствования.

В. Перечень приоритетов, определенных в начале действия мандата, и обновленная информация о достигнутых результатах

36. В своем первом тематическом докладе, представленном Совету по правам человека (A/HRC/19/56), Специальный докладчик, опираясь на положения Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, определила восемь тематических приоритетов, которым она собиралась уделять внимание в своей работе на посту мандатария. В этих тематических областях отразились некоторые из первоочередных вопросов, которые были доведены до ее сведения и до сведения ее предшественницы самими меньшинствами.

В настоящем разделе Специальный докладчик приводит краткий обзор осуществленной деятельности, имеющей отношение к этим первоочередным вопросам.

1. Права языковых меньшинств

37. В поле зрения предыдущего мандатария часто оказывались вопросы и вызывающие беспокойство аспекты, касающиеся прав языковых меньшинств. Ввиду этого Специальный докладчик решила уделить особое внимание правам языковых меньшинств и стоящим перед ними проблемам. В целях рассмотрения проблем и выявления видов передовой практики, существующей в разных регионах, она подготовила тематический доклад (A/HRC/22/49), представленный Совету по правам человека, а также практическое руководство, посвященное правам языковых меньшинств.

38. В своем докладе Специальный докладчик подчеркнула, что для меньшинств язык является центральным элементом и выражением их самобытности и играет ключевую роль в сохранении их самобытности как группы. Язык часто играет особо важную роль для недоминирующих общин, которые стремятся сохранить свою особую групповую и культурную самобытность, порой в условиях маргинализации, исключения из жизни общества и дискриминации. Языковые права меньшинств и использование языков часто являются источником напряженности как в отношениях между государствами, так и внутри них. Сторонников языковых прав иногда ассоциируют с сепаратистскими движениями, либо рассматривают как угрозу целостности и единству государства. Специальный докладчик отметила, что зачастую дискриминация или притеснения начинаются лишь тогда, когда меньшинства начинают отстаивать свое право на самобытность и язык. Осуществление прав меньшинств, включая их языковые права, является необходимым средством предотвращения напряженности и ключевым элементом благого управления и предотвращения конфликтов. Если данный вопрос не решается на самых ранних этапах, подобная напряженность может вести к затяжным конфликтам и к усугублению розни между языковыми группами. После прекращения конфликтов или при осуществлении инициатив по миростроительству необходимо обеспечивать, чтобы все группы общества в полной мере играли свою роль в обсуждениях, переговорах и процессах принятия решений.

39. Вслед за тематическим исследованием, посвященным правам языковых меньшинств, Специальный докладчик подготовила справочник «Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по осуществлению», который размещен на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций на веб-сайте мандатария. Данный справочник по языковым вопросам призван послужить практическим инструментом, позволяющим директивным органам и правообладателям лучше разобраться в языковых правах, а также содержащим примеры передовой практики, которую можно воспроизвести в различных контекстах.

2. Права и безопасность религиозных меньшинств

40. Информация, полученная предыдущим мандатарием, и опыт Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений, а также мандатариев других тематических процедур указывают на наличие тревожной тенденции к насилию и нападениям на членов религиозных меньшинств и их места отправления культа. В этой связи Специальный докладчик в 2013 году представила Генеральной Ассамблее тематический доклад (A/68/268), посвященный

основанным на соблюдении прав меньшинств подходам к защите и поощрению прав религиозных меньшинств.

41. В своем докладе Специальный докладчик указала, что она испытывает все большую обеспокоенность в связи с положением миллионов лиц из числа религиозных меньшинств во всем мире, которые часто сталкиваются с дискриминацией, социальной изоляцией, маргинализацией и во многих случаях притеснениями, преследованием и насилием. Основная ответственность за обеспечение безопасности религиозных меньшинств лежит на государствах. Наряду с мерами реагирования на случаи насилия эта обязанность предполагает принятие позитивных и превентивных мер на основе активного взаимодействия с религиозными меньшинствами. Специальный докладчик выступила в поддержку основанного на соблюдении прав меньшинств подхода к защите религиозных меньшинств, который не только предусматривает гарантии свободы религии или убеждений, но и требует от государств позитивных законодательных мер и мер политики и конкретных шагов по обеспечению религиозным меньшинствам фактического равенства во всех областях культурной, экономической, политической, государственной, религиозной и общественной жизни. Защита прав меньшинств вкупе с инициативами государств по содействию диалогу между религиозными группами способствуют формированию культуры понимания, принятия и доверия среди представителей различных конфессий и не дают напряженности появляться и перерастать в насилие и конфликты.

3. Признание меньшинств

42. Специальный докладчик с удовлетворением отметила работу своей предшественницы в отношении прав и статуса представителей меньшинств, которым было отказано в гражданстве или которые были лишены его, во всех регионах и продолжила повышать осведомленность о положении таких конкретных общин.

43. В своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/71/254), в котором основное внимание уделяется меньшинствам в условиях гуманитарных кризисов, Специальный докладчик посвятила отдельный раздел проблеме безгражданства в качестве одного из факторов, обуславливающих повышенную уязвимость. Она подчеркнула, что меньшинства зачастую в несоразмерно большей степени затронуты проблемой безгражданства либо в силу наличия дискриминационного законодательства о национальности и гражданстве, которое может допускать отказ в гражданстве тем или иным этническим, языковым, расовым или религиозным группам или же лишение их гражданства, либо в силу дискриминационного применения законов о гражданстве по аналогичным причинам. Меньшинства также могут быть в большей степени подвержены риску остаться без гражданства из-за отсутствия доступа к личным документам. Она подчеркнула, что подобное отсутствие защиты может особенно остро ощущаться в периоды гуманитарного кризиса, конфликтов или стихийных бедствий. Безгражданство зачастую является одной из основных причин вынужденного перемещения, в особенности в период кризиса. Вынужденное перемещение в свою очередь может обострять риск остаться без гражданства, особенно ввиду того, что документы могут быть потеряны во время бегства.

44. Помимо этого, Специальный докладчик неоднократно привлекала внимание к группам меньшинств, имеющим особенно ненадежный правовой статус из-за отсутствия у них гражданства или из-за отказа их стран признать их в качестве меньшинств и предоставить им соответствующие права. Она направила несколько сообщений в адрес тех государств-членов, в которых по вине дис-

криминационных поправок, внесенных в законодательство, иммиграционных реформ и других административных решений общины меньшинств оказались в еще большей опасности⁴.

4. Сквозные вопросы: молодежь и женщины из числа меньшинств

45. Предыдущий мандатарий признала роль и потенциал молодых мужчин и женщин в общинах меньшинств в плане стимулирования и осуществления изменений и налаживания положительных взаимоотношений между общинами, а также признала, что именно они являются движущей силой перемен в своих общинах. Специальный докладчик продолжила взаимодействовать с молодыми представителями меньшинств, чтобы ознакомиться с их взглядами и идеями и стимулировать их к занятию активной позиции и участию в деятельности по поощрению межкультурного диалога. Она продолжила на систематической основе взаимодействовать с женщинами из числа меньшинств и консультировать их в связи с возникающими у них вопросами и обеспокоенностями во всех аспектах своей работы, в том числе во время посещений стран и в сообщениях, направляемых конкретным государствам.

46. Специальный докладчик решила посвятить четвертую сессию Форума по вопросам меньшинств, впервые проходившего под ее руководством, теме «Гарантирование прав женщин из числа меньшинств». Участники Форума признали то, насколько важно выслушивать мнения и соображения женщин из числа меньшинств, проводить с ними консультации и предоставлять им возможность в полной мере участвовать во всех сферах жизни как в своих общинах, так и в обществе в целом. Препятствия на пути расширения прав и возможностей некоторых женщин из числа меньшинств, включая нехватку социальных и экономических контактов, сетей или групп поддержки женщин из числа меньшинств, и ограниченный диапазон женских ролевых моделей серьезно сказываются на осуществлении женщинами и девочками из числа меньшинств своих прав человека. Участники Форума более подробно рассмотрели такие конкретные тематические области, как, например, доступ женщин и девочек из числа меньшинств к образованию; их способность активно участвовать в экономической жизни и иметь доступ к рынку труда; и вопросы, касающиеся их участия в социальной, культурной и политической жизни. Правительствам следует сотрудничать с общинами меньшинств, а также с организациями по правам меньшинств и женщин в деле разработки и реализации программ по ознакомлению женщин из числа меньшинств с их правами и просвещению мужчин в этом вопросе. Все соответствующие документы, включая заявления, заключительные рекомендации и краткий доклад, размещены на веб-сайте Форума⁵.

47. Помимо этого, Специальный докладчик организовывала отдельные встречи с женщинами из числа меньшинств в ходе посещения стран, с тем чтобы создать возможность для свободного и открытого диалога с ними. Кроме того, она часто устанавливала связи с представителями молодежных групп и организаций, с тем чтобы выслушать их мнения и рекомендации. По мере возможности и при необходимости Специальный докладчик выносила вопросы, касающиеся женщин и девочек, в отдельные разделы своих тематических и

⁴ См., в частности, письма с утверждениями в адрес правительств Багамских Островов, дело BHS 1/2015 (A/HRC/30/27); Доминиканской Республики, дела DOM 3/2013 (A/HRC/25/74) и DOM 1/2014 (A/HRC/29/50); Мьянмы, дело MMR 4/2014 (A/HRC/28/85) и MMR 5/2015 (A/HRC/30/27); и Соединенных Штатов Америки, дело USA 4/2012 (A/HRC/21/49).

⁵ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session4.aspx.

страновых докладов, с тем чтобы привлечь к ним внимание и повысить уровень осведомленности об их весьма непростых проблемах и ситуациях.

5. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в интересах меньшинств, находящихся в неблагоприятном положении

48. Специальный докладчик высоко оценила работу, проделанную ее предшественницей для привлечения внимания к положению меньшинств в контексте целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и имевшую весьма большое значение ввиду приближения 2015 года, установленного в качестве срока достижения целей. Она решила посвятить тематический доклад, подлежащий представлению Совету по правам человека (A/HRC/25/56), вопросам обеспечения включения вопросов меньшинств в повестку дня в области развития на период после 2015 года.

49. В своем докладе Специальный докладчик с обеспокоенностью отметила, что меньшинства зачастую 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, оказались в заколдованном круге дискриминации, отчуждения, нищеты и недостаточного развития, из которого они не смогут выбраться, если их положению не будет уделяться целенаправленного внимания. Нищета в общинах меньшинств является одновременно и причиной, и проявлением ограниченных прав, возможностей и социальных благ, имеющихся в их распоряжении. Специальный докладчик глубоко сожалеет о том, что, несмотря на обещания придать Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года инклюзивный характер, в заключительном документе меньшинства прямо не упоминаются. Она твердо убеждена в том, что успешное осуществление Повестки дня на период до 2030 года может быть достигнуто только путем учета положения меньшинств, и призывает государства на практике соблюдать принцип, в соответствии с которым «никто не должен быть забыт».

6. Роль защиты прав меньшинств в предотвращении конфликтов

50. Специальный докладчик стремилась изыскать возможности дать дальнейшее развитие работе предыдущего мандатария по вопросу о роли защиты прав меньшинств в предотвращении конфликтов, результаты которой были представлены Генеральной Ассамблее в 2010 году и Совету по правам человека в 2011 году, и посвятила как свой доклад, представленный Генеральной Ассамблее в 2014 году (A/69/266), так и седьмую сессию Форума по вопросам меньшинств теме предупреждения и искоренения насилия и злодеяний в отношении меньшинств.

51. В своем докладе Генеральной Ассамблее Специальный докладчик поделилась своим наблюдением о том, что лица, принадлежащие к меньшинствам, часто становятся жертвами насилия и злодеяний. Насилие может принимать форму нападения на отдельных лиц, их дома, магазины или места отправления культа или более масштабных актов агрессии в отношении общин с иной национальной, этнической или религиозной принадлежностью. В худших случаях насилие принимает форму массовых злодеяний, преступлений против человечности, военных преступлений, этнических чисток и даже геноцида, причем зачастую такое насилие совершается безнаказанно. Иногда насилие является делом рук негосударственных субъектов, в том числе субъектов, принадлежащих к большинству, или более крупных и влиятельных групп, экстремистских групп

или даже бизнес-сообщества. В некоторых случаях оно совершается государственными субъектами.

52. Она напомнила, что одна из главных целей Организации Объединенных Наций и большинства государств в области укрепления мира и стабильности заключается в предотвращении насилия до его совершения. Трагический опыт совершенных в прошлом актов насилия и злодеяний помогает лучше понять причины насилия и тот факт, что мишенью для насилия зачастую становятся именно меньшинства, а также разработать показатели, позволяющие прогнозировать акты насилия и давать сигнал раннего предупреждения. Вместе с тем государствам слишком часто не удается воплотить четкие сигналы раннего предупреждения в адекватные, надлежащие и своевременные меры по предотвращению или пресечению насилия. Для спасения жизни людей и обеспечения мира в обществе одна из приоритетных задач заинтересованных сторон на всех уровнях должна состоять в совершенствовании механизмов предотвращения и обеспечении раннего реагирования на сигналы раннего предупреждения. Что касается национального уровня, то ключевыми условиями, необходимыми для предотвращения, являются благое управление, охватывающее все слои населения, в том числе меньшинства, и принятие мер по обеспечению равенства. Международное сообщество должно более эффективно вовлекать государства в усилия по предупреждению и устранению насилия и оказывать им помощь в этой деятельности, а также принимать действенные меры в тех случаях, когда государства не выполняют свои обязанности по защите меньшинств.

7. Роль меньшинств в борьбе за свои права

53. Предыдущий мандатарий отметила, что, хотя основная ответственность за защиту и обеспечение прав всех членов общества лежит на государствах, сами меньшинства также играют решающую роль и имеют важные обязанности в отношении их собственных общин и их места и интеграции в обществе. В этой связи Специальный докладчик признает и приветствует работу организаций низового уровня и отдельных лиц во всех регионах мира, работающих с неблагополучными общинами меньшинств и от их имени в целях защиты и поощрения их прав.

54. На сегодняшний день нынешний Специальный докладчик и предыдущий мандатарий направили совместно со Специальным докладчиком по вопросу о положении правозащитников в общей сложности 26 сообщений государствам-членам в связи со случаями, когда защитники прав меньшинств становились мишенью нападок по причине их профессиональной деятельности. Некоторые из них подвергались репрессиям, арестам и задержаниям, а также высылке в связи с их правозащитной деятельностью⁶. Специальный докладчик высказывает глубокую обеспокоенность по поводу случаев репрессий в отношении защитников прав меньшинств, а также настоятельно призывает активистов из числа меньшинств сообщать в ее Управление обо всех случаях запугивания или репрессий, имеющих место в связи с их работой, с тем чтобы можно было предпринять надлежащие действия.

⁶ См., среди прочего, сообщения, направленные правительствам Китая, дело CHN 11/2008 (A/HRC/11/2/Add.1); Колумбии, дело COL 5/2015 (A/HRC/32/53); Греции, дело GRC 3/2012 (A/HRC/23/51); Индии, дело IND 4/2013 (A/HRC/24/21); Литвы, дело LTU 1/2015 (A/HRC/31/79); Малайзии, дело MYS 5/2011 (A/HRC/18/51 и Corr.1); Непала, дела NPL 6/2014 (A/HRC/28/85) и NPL 2/2015 (A/HRC/31/79); и Турции, дела TUR 2/2011 (A/HRC/18/51 и Corr.1), TUR 6/2011 (A/HRC/19/44) и TUR 1/2012 (A/HRC/20/30).

8. Расширение программ помощи и налаживание контактов с группами меньшинств

55. Специальный докладчик указала на необходимость расширить группу активистов из числа меньшинств и экспертов, сотрудничающих в рамках ее мандата и представляющих ей информацию. Она намеревалась поддержать усилия по созданию глобальной сети или платформы меньшинств, которая бы выступала в качестве канала связи между различными меньшинствами и неправительственными организациями (НПО), занимающимися правами меньшинств, из всех регионов мира и содействовала обмену информацией на регулярной основе между меньшинствами и между Организацией Объединенных Наций и группами меньшинств. Она также обязалась оказывать помощь Организации Объединенных Наций, в частности УВКПЧ, в целях налаживания и расширения контактов с организациями гражданского общества меньшинств.

56. Специальный докладчик подготовила контактный список заинтересованных активистов из числа меньшинств, которые пожелали получать информацию о деятельности, осуществляемой в рамках мандата, и были впоследствии включены в список почтовой рассылки. Она также представила контактную информацию для базы данных УВКПЧ-НПО, в которую на сегодняшний день включены сведения и информация о различных организациях гражданского общества меньшинств. Она приветствует текущие инициативы Секции УВКПЧ по коренным народам и меньшинствам, направленные на создание базы данных обо всех стипендиатах из числа меньшинств, принявших участие в программе стипендий УВКПЧ. Она считает, что у этой группы бывших стипендиатов есть все возможности для того, чтобы внести важный вклад в работу, осуществляемую по линии УВКПЧ и мандата в отношении меньшинств, и в конечном итоге создать важную платформу для содействия деятельности Организации Объединенных Наций.

С. Основные выявленные проблемы

57. В следующих пунктах Специальный докладчик останавливается на вопросах, которые систематически возникали в ходе ее работы, в том числе во время посещения стран, и которые, по ее мнению, заслуживают большего внимания со стороны правительств, международного сообщества и групп меньшинств.

1. Основные препятствия на пути поощрения и защиты прав меньшинств

58. Специальный докладчик хотела бы прежде всего отметить, что, по ее мнению, прогресс, достигнутый за последние десятилетия в области защиты прав меньшинств, находится под угрозой и что существует серьезная опасность того, что предусмотренные гарантии будут сведены на нет. За последние годы различного рода затяжные и недавно возникшие конфликты по всему миру привели к беспрецедентному числу внутренне перемещенных лиц, мигрантов и беженцев, многие из которых принадлежат к группам меньшинств. Распространение ненавистнической и ксенофобской риторики и разжигания ненависти в отношении меньшинств сопровождается подъемом крайне правых и экстремистских политических партий, которые используют меньшинств в качестве «козлов отпущения», чтобы отвлечь внимание населения страны от глубоко укоренившихся структурных проблем. Изменения в законодательстве по борьбе с терроризмом, дискриминация и непредставленность меньшинств на уровне правительственных и судебных органов повсеместно приводят к тому, что меньшин-

ства все чаще становятся мишенью для нападок. Широко распространенные нападения на отдельных лиц и общин меньшинств, совершаемые в различных регионах при полной безнаказанности, свидетельствуют о по-прежнему уязвимом положении меньшинств во всем мире.

59. Специальный докладчик выражает тревогу в связи с ростом популизма, из-за которого подрываются усилия найти меньшинствам место в национальном самосознании в странах их проживания. Она обеспокоена тем, что само понятие демократии находится под угрозой и что все более широкое распространение, в том числе в социальных сетях, получают взгляды о том, что демократически избранное политическое руководство вправе свободно принимать любые решения без оглядки на меньшинства и даже в пику им, поскольку меньшинства, которые, как правило, уступают по численности остальным, должны подчиняться воле большинства. Специальный докладчик подчеркивает, что демократия требует благого и инклюзивного управления, при котором предусматриваются юридические, административные и территориальные механизмы, обеспечивающие мирное и конструктивное сосуществование групп населения на принципах равного уважения достоинства и прав всех, а также необходимый плюрализм мнений, позволяющий лицам, принадлежащим к различным группам, сохранять и развивать свою самобытность (см. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, Комментарий, пункт 13).

60. Специальный докладчик обеспокоена тем, что в некоторых регионах и в отдельных странах защита прав меньшинств не рассматривается как нечто важное или даже актуальное в силу преднамеренного отрицания или непонимания ее легитимности. Существует необходимость в более активных усилиях по повышению осведомленности о том, что вообще представляет из себя режим защиты прав меньшинств, что он, в том числе, охватывает широкий круг вопросов, связанных с религиозной и языковой самобытностью, и что эффективное поощрение и защита прав меньшинств способствуют политической и социальной стабильности государств, а следовательно, неизменно имеют актуальное и важное значение. Важно понимать, что отношения между большинством и меньшинством должны рассматриваться не только через призму национальных интересов, но и конкретно на менее крупных территориальных и местных уровнях, где динамика и механизмы самобытности, этнической принадлежности, религии, языка и доступа к власти и ресурсам зачастую приобретают гораздо более важное значение и играют более существенную роль в повседневной жизни людей и общин. Понятия «большинство» и «меньшинство» могут быть взаимозаменяемыми и зависеть от конкретного контекста, поскольку группа, представляющая собой подавляющее большинство на национальном или региональном уровне, может уступать по численности остальной части населения и не иметь доминирующего положения в другом регионе. Таким образом, стандарты в области прав меньшинств должны в равной степени применяться и в отношении групп, составляющих фактическое меньшинство в местах своего проживания.

61. Специальный докладчик отметила, что использование термина «меньшинство» в отношении ряда отдельных общин сопряжено с определенными трудностями либо потому, что они не согласны называться меньшинством из-за негативной коннотации, усматриваемой в этом слове, либо в силу того, что сами они относят себя к числу меньшинств, но государство отказывается признавать их в качестве таковых.

62. Как она обнаружила, в некоторых регионах группы, которые подпадали или могут подпадать под правовую категорию «меньшинств» ввиду особых

культурных, языковых, религиозных или иных характеристик их представителей, не приемлют использования данного термина, представляющегося им «уничижительным», «дискриминационным» или приносящим элемент «второсортности» их как граждан. В этих случаях группы, как правило, прибегают к альтернативным названиям, говоря о себе как о «регилигиозной группе», «общинах», «компонентах общества» и т.д.

63. Хотя Специальный докладчик с полным уважением относится к принципу самоидентификации, она считает, 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 с тем правоутверждающим подтекстом, который изначально заложен в него. Она вновь подчеркивает, что термин «меньшинство» никоим образом не подразумевает какого-либо подчиненного или более низкого положения и указывает скорее на то, что в отношении определенных групп принципы равенства и недискриминации должным образом не соблюдаются. Благодаря защите меньшинств лица, принадлежащие к меньшинствам, наделяются конкретными правами, а за государствами закрепляются определенные обязательства по обеспечению сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности меньшинств⁷.

64. В некоторых случаях государства не спешат признавать факт существования групп меньшинств на своей территории и в связи с этим отвергают концепцию «меньшинства» и отказываются признать статус меньшинства за этими группами. В других случаях государства юридически признают определенные группы в качестве меньшинств в рамках своей конституции, но при этом применяют ограничительные определения или дискриминационные критерии, например, когда наличие гражданства объявляется одним из критериев различия для целей предоставления прав меньшинств (там же, пункт 10).

65. Специальный докладчик отдает себе отчет в том, что из-за отсутствия общепризнанного правового определения термина «меньшинство» в международном праве возникают разночтения. Вместе с тем она также напоминает, что в отсутствие официального определения факт существования группы меньшинств может быть установлен на основании объективных и субъективных критериев в соответствии с международными стандартами⁸. К числу объективных критериев относятся, в частности, общие характеристики данной группы, как то этническая принадлежность, национальное происхождение, культура, язык или религия. Субъективные критерии относятся в первую очередь к принципу самоидентификации и желанию сохранить самобытность группы. В соответствии с принципом самоидентификации лица, принадлежащие к группам меньшинств, имеют право идентифицировать или не идентифицировать себя в качестве меньшинства. Она также напоминает, что существование этнического, религиозного или языкового меньшинства на территории того или иного государства не зависит от решения этого государства и должно устанавливаться на основе объективных критериев. Кроме того, представители меньшинства могут

⁷ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23 (1994) о правах меньшинств, пункт 9.

⁸ Там же. См. также комментарий Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2).

не являться не только подданными или гражданами, но и даже постоянными резидентами⁹.

66. Кроме того, Специальный докладчик признает, что во избежание пробелов в плане защиты система защиты прав меньшинств может и должна применяться к группам, которые, хоть и имеют общие этнические, религиозные или языковые корни в рамках более широкого сообщества, все же занимают не главенствующее (и зачастую маргинальное) положение и подвергаются стигматизации, идентифицируют себя в качестве меньшинств и традиционно обращаются к системе защиты прав меньшинств для отстаивания своих прав. Это характерно для многих групп, затрагиваемых кастовым неравенством, в разных странах мира, и Специальный докладчик посвятила этому явлению свой предыдущий тематический доклад, представленный Совету по правам человека (A/HRC/31/56).

67. Специальный докладчик обратила внимание на то, что определенные группы в самих общинах меньшинств, как то женщины из числа меньшинств, дети, пожилые люди, инвалиды, а также лесбиянки, геи, бисексуалы и трансгендеры, сталкиваются с особыми проблемами и подвергаются множественным и перекрестным формам дискриминации, обусловленной как их принадлежностью к меньшинствам, так и их собственным особым статусом или положением. Специальный докладчик рекомендует проводить дальнейшие исследования в этой связи, чтобы полностью разобраться в их ситуации, и призывает к принятию целенаправленных мер для решения стоящих перед ними особых проблем.

68. Глобальные тенденции в области миграции зачастую побуждают некоторых мигрантов объединяться в более или менее компактно проживающие общины в принимающей стране. Государства должны прилагать согласованные усилия, с тем чтобы помочь членам вновь образовавшихся меньшинств стать частью внутреннего рынка труда, социальной структуры и коллективного самосознания, и гарантировать им возможности для свободного использования своего языка, религии, традиций и культуры. Чувство отчуждения и отсутствия чувства принадлежности, зачастую испытываемые мигрантами, и чувство страха и ощущение угрозы, зачастую испытываемые местными жителями, могут приводить к антиобщественному и даже преступным поведению, в том числе экстремизму. С учетом таких реакций следует проводить действующие на опережение программы по поддержке разнообразия, призванные помочь мигрантам и гражданам найти общий язык и лучше узнать друг друга, а также содействовать всеобщей социальной интеграции.

69. Специальный докладчик неоднократно поражалась общему отсутствию знаний и понимания того, в каком положении находятся наиболее обделенные меньшинства и как они вынуждены ежедневно бороться за основные права человека и достоинство. Это зачастую усугубляется пренебрежением со стороны властей, обусловленным неинклюзивным характером правящих структур, отсутствием каналов связи между меньшинствами и органами власти и отсутствием доступных платформ для безопасного обмена различными мнениями, обеспокоенностями, опытом и чаяниями. Специальный докладчик опасается того, что усиливающееся неравенство во многих частях мира и еще большее сосредоточение власти в экономической и политической сферах, а также в средствах массовой информации приведут к дальнейшей маргинализации тех, кто уже находится на дне. Она считает, что взаимодействие, укрепление доверия и

⁹ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 23, пункт 5.2.

разделение власти между различными группами из различных слоев общества являются предпосылками для устойчивого развития, мира и стабильности.

70. Специальный докладчик особенно встревожена ограниченной представленностью меньшинств или, что нередко, полным отсутствием их представителей на политических и государственных должностях. На протяжении всего срока ее полномочий она неоднократно обращала внимание на необходимость обеспечить участие меньшинств во всех процессах принятия решений, в том числе в муниципальных и государственных структурах, правоприменительных, судебных и законодательных органах, системе уголовного правосудия и всех органах власти, особенно в тех случаях, когда принимаемые ими решения затрагивают интересы меньшинств. Без их участия такие органы теряют в способности принимать жизненно важные решения на благо всего общества, а также пользуются меньшим доверием со стороны меньшинств, которые, возможно, будут неохотно обращаться в них или чувствовать, что делать этого вообще не рекомендуется.

71. Специальный докладчик напоминает о том, что всевозможные формы дискриминации, насилия и злодеяний являются разными проявлениями схожих умонастроений и нередко обусловлены страхом, невежеством, чувством незащищенности или просто завистью. Она выражает сожаление по поводу того, что психологические, социальные и правовые исследования в этой области ведутся в отрыве друг от друга, и настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций уделять повышенное внимание необходимости более глубокого понимания фактических психосоциальных факторов, стоящих за предрассудками, расизмом, неприязнью всего чужого и ненавистью, с тем чтобы с ними было проще справляться и предотвращать их возникновение.

2. Необходимость надлежащего сбора данных и статистического анализа

72. Как Специальный докладчик неоднократно заявляла в своих тематических докладах и докладах по итогам посещения стран, крайне важно, чтобы государства имели четкое представление о составе своего населения, в том числе о том, кто является группами меньшинств, с тем чтобы получить точную картину относительно численности, географического распределения, классификации и социально-экономического положения групп меньшинств. Сбор и статистический анализ дезагрегированных данных о меньшинствах являются важнейшими инструментами для разработки и мониторинга осуществления надлежащих мер политики и адресных планов действий в интересах меньшинств. В процессе сбора и анализа дезагрегированных данных следует принять меры для недопущения дискриминации, стигматизации и любых случаев неправомерного использования конфиденциальной информации, как это предусмотрено международными стандартами защиты личных данных и неприкосновенности частной жизни.

73. Сбор дезагрегированных данных должен вестись на национальном, региональном и местном уровнях в рамках национальной переписи населения и периодических социальных обследований и сопровождаться соответствующим статистическим анализом. Крайне важно привлекать к работе по сбору данных представителей различных слоев общества, в том числе представителей меньшинств, особенно в районах компактного проживания меньшинств. Включаемые в анкету переписи вопросы должны предполагать возможность дать развернутые и множественные ответы, что позволяет респондентам указать свою национальную, этническую, религиозную и языковую принадлежность, причислив себя сразу к нескольким группам. Необходимо разработать различные

социально-экономические индикаторы и показатели, для того чтобы должным образом оценить риск возможной маргинализации и дискриминации меньшинств, в том числе с точки зрения доступа к образованию, занятости, здравоохранению, жилью и государственным услугам. Кроме того, для того чтобы составить полноценное представление о положении меньшинств, могут потребоваться другие виды обследований, как то опросы населения, дающие возможность ознакомиться с реальным опытом, взглядами и настроениями, или ситуативные обследования, позволяющие непосредственно измерить масштабы дискриминации в конкретных ситуациях.

3. Укрепление институциональных рамок защиты прав человека

74. Огромное значение имеют как международные, так и национальные правовые основы защиты прав меньшинств. Однако их одних недостаточно для обеспечения фактического осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Специальный докладчик неоднократно подчеркивала необходимость создания на всех уровнях специализированных механизмов, способствующих разработке законодательства и политики, а также подготовке и реализации программ, связанных с меньшинствами, и контролю за их осуществлением (A/67/293). И хотя основная ответственность за осуществление прав меньшинств лежит на государствах, региональные и универсальные механизмы также призваны сыграть важную роль в оказании поддержки государствам, руководстве деятельностью и наблюдении за выполнением ими международных стандартов в области прав меньшинств.

75. Специализированные национальные учреждения и механизмы по вопросам прав меньшинств должны располагать мандатами практической направленности, которые предусматривают, среди прочего, обзор и предложение внутренних стандартов и предоставление данных и информации для использования в процессе разработки законодательства и принятия решений; контроль за законами и политикой с точки зрения прав меньшинств и вынесение рекомендаций по поводу поправок и мер осуществления; поощрение и координацию составления программ по вопросам меньшинств и стратегий решения проблем, связанных с меньшинствами; просветительские и образовательные мероприятия; подготовку руководств по передовому опыту, информационных ресурсов и докладов; разработку кампаний и информационно-просветительской деятельности по правам меньшинств, наведение мостов общинами меньшинств и органами государственного управления и работу в качестве эффективных каналов связи между ними. Они играют первостепенную роль в обеспечении того, чтобы осуществление прав меньшинств было реальностью, а не просто мечтой.

76. Специальный докладчик не раз наблюдала несоответствие между амбициозными мерами политики, законодательством, планами действий и программами по вопросам меньшинств, с одной стороны, и отсутствием механизмов для их практической реализации или контроля за их осуществлением, с другой. Она обеспокоена тем, что за время ее пребывания на этом посту несколько стран испытывали трудности при определении наиболее подходящих профильных правительственных ведомств, занимающихся вопросами меньшинств, и даже в случаях, когда этот вопрос был решен, потенциал таких ведомств с точки зрения кадровых ресурсов, бюджета и объема полномочий зачастую не отвечал необходимым минимальным стандартам в плане обеспечения меньшинствам эффективной помощи и их защиты.

77. Специальный докладчик считает, что с учетом того, насколько осуществление прав меньшинств важно в качестве одного из основных средств предот-

вращения напряженности и конфликтов, сейчас как никогда остро ощущается потребность вкладывать средства в расширение институционального внимания к вопросам меньшинств. Государствам следует удвоить свои усилия по институциональному оформлению экспертного опыта в области защиты прав меньшинств до возникновения напряженности, с тем чтобы выявить потенциальные проблемы и принять действенные превентивные меры. Такой подход важен не только для государств со значительной долей меньшинств в составе населения, в которых в прошлом имели место этнические или религиозные конфликты и напряженность, но и вообще для всех государств с учетом нынешней динамики международной миграции, в условиях которой вновь образующимся меньшинствам приходится сосуществовать с другими группами, обосновавшимися на той или иной территории за долгое время до них.

78. Национальное измерение институциональной работы по вопросам меньшинств должно дополняться и подкрепляться деятельностью надежных региональных и международных механизмов, которым поручено содействовать включению прав меньшинств во внутреннее законодательство, а также усилиями по защите и поощрению стандартов, применимых к меньшинствам, на региональном и международном уровнях. В этой связи Специальный докладчик отмечает примеры существующей передовой практики, как то деятельность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и ряда специальных механизмов Совета Европы, и вместе с тем обращает внимание на необходимость дальнейшего укрепления региональных механизмов. Так, например, в рамках Африканской комиссии по правам человека и народов, Экономического сообщества западноафриканских государств или Ассоциации государств Юго-Восточной Азии не предусмотрено ни одного специального механизма по вопросам меньшинств. Специальный докладчик положила начало диалогу, порекомендовав создавать координационные центры по вопросам меньшинств в структуре региональных механизмов в качестве отправной точки для соответствующей деятельности, и настоятельно призвала рассмотреть возможность продления мандатов существующих профильных органов.

4. Укрепление роли Организации Объединенных Наций в деле защиты меньшинств

79. Специальный докладчик приветствует тот факт, что в последние годы Организация Объединенных Наций уделяет все более пристальное внимание вопросам меньшинств как в мире, так и внутри самой системы. Речь, среди прочего, идет о создании в 2012 году сети Организации Объединенных Наций по борьбе с расовой дискриминацией и защите меньшинств¹⁰, деятельность которой координируется Управлением Верховного комиссара по правам человека и в состав которой входят более 20 департаментов, учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций. Сеть разработала конкретные рекомендации и принципы эффективной деятельности Организации Объединенных Наций в области борьбы с расовой дискриминацией и защиты меньшинств в соответствии с международными стандартами, которые были опубликованы в виде директивной записки Генерального секретаря в 2013 году¹¹.

80. С учетом текущего положения дел, характеризующегося распространением ненавистнической и ксенофобской риторики и разжиганием ненависти в от-

¹⁰ Решение Комитета по вопросам политики № 2012/4 от 6 марта 2012 года.

¹¹ Размещена по адресу <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf>.

ношении меньшинств вкупе с подъемом крайне правых и экстремистских политических партий по всему миру, Специальному докладчику представляется особенно важным назначить высокопоставленное должностное лицо по вопросам меньшинств в составе Секретариата и учредить в структуре департаментов и учреждений Организации Объединенных Наций должности сотрудников старшего звена, занимающихся исключительно вопросами защиты прав меньшинств, учета многообразия и сохранения плюралистических обществ. Еще одним значительным шагом вперед могло бы стать назначение координаторов по вопросам меньшинств во всех отделениях Организации Объединенных Наций на местах.

81. Специальный докладчик также считает, что штатный состав всех отделений и подразделений Организации Объединенных Наций, в особенности на местах, должен в большей мере отражать национальную, этническую и религиозную структуру тех обществ, в которых они ведут свою деятельность. Сотрудники из числа групп меньшинств не только привносят экспертный опыт по вопросам, затрагивающим меньшинства, в работу Организации Объединенных Наций, но и служат связующим звеном между Организацией и общинами меньшинств. Специальный докладчик с воодушевлением отметила примеры передовой практики в этой области. В 2012 году страновая группа Организации Объединенных Наций в Республике Молдова провела внутреннее обследование для оценки степени представленности различных групп в своем штатном составе и организовала программу стажировок для лиц, принадлежащих к тем группам, которые, как выяснилось, были недостаточно представлены, как то инвалидов, лиц африканского происхождения и рома. Специальный докладчик настоятельно рекомендует распространить данную инициативу в других отделениях Организации Объединенных Наций.

82. В свете ключевой роли Организации Объединенных Наций в решении вопросов меньшинств ей крайне важно занять более активную позицию в плане продвижения прав меньшинств как на национальном, так и на региональном уровнях для обеспечения соответственно того, чтобы государства укрепляли свои правовые, политические и институциональные рамки и чтобы для защиты и поощрения прав меньшинств на региональном уровне предусматривались механизмы и стандарты в области борьбы с дискриминацией и защиты прав меньшинств. Кроме того, Организации следует рассмотреть вопрос об укреплении существующих механизмов и платформ для меньшинств в рамках системы Организации Объединенных Наций, в том числе Форума по вопросам меньшинств, за счет предоставления дополнительных ресурсов. Помимо этого, давно назрела необходимость в создании комитета по контролю за осуществлением Конвенции 1948 года о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, который смог бы оказывать государствам-членам содействие в выполнении их обязательств по Конвенции.

D. Празднование двадцать пятой годовщины принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

83. В 2017 году будет отмечаться двадцать пятая годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Благодаря этому памятного событию открывается уникальная и своевременная возможность подвести итоги прошлым достижениям и поразмыслить над новыми способами дальнейшего укрепления

международных стандартов в области защиты прав меньшинств. Следует отметить, что в преамбуле к Декларации говорится, что «поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают», и особо подчеркивается, что постоянное поощрение и осуществление таких прав «в качестве неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона способствовало бы укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами».

84. Специальный докладчик призывает подразделения и учреждения Организации Объединенных Наций, государств-членов, гражданское общество и представителей меньшинств организовать конкретные инициативы в ознаменование этой важной годовщины, с тем чтобы далее повышать уровень осведомленности о Декларации и рассматривать конкретные вопросы, имеющие наиболее актуальное значение для меньшинств.

Е. Форум по вопросам меньшинств

85. Форум по вопросам меньшинств, который заменил собой Рабочую группу по меньшинствам, был учрежден в 2007 году Советом по правам человека в соответствии с резолюцией 6/15, а в 2012 году его роль была подтверждена в резолюции 19/23. Он призван служить платформой для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к лицам, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также вносить тематический и экспертный вклад в работу Специального докладчика по вопросам меньшинств. Специальному докладчику поручено руководить работой Форума, готовить его ежегодное совещание и представлять Совету доклады о тематических рекомендациях Форума. Совещания Форума проводятся ежегодно в Женеве в течение двух рабочих дней, отведенных для тематических дискуссий. В среднем в работе Форума принимают участие более 500 участников, в том числе представители меньшинств, государства-члены, механизмы Организации Объединенных Наций, региональные межправительственные органы и НПО.

86. Таким образом, мандат Специального докладчика дополняет и укрепляет работу Форума, и на протяжении всего срока полномочий Специальный докладчик всячески поощряла взаимодополняющий и взаимоусиливающий характер обоих механизмов. Под ее руководством прошли в общей сложности шесть сессий Форума по следующим темам: «Гарантирование прав женщин из числа меньшинств» (2011 год), «Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах меньшинств: поиск положительного опыта и возможностей» (2012 год), «Гарантии прав религиозных меньшинств» (2013 год), «Предупреждение и искоренение насилия и злодеяний в отношении меньшинств» (2014 год), «Меньшинства в системе уголовного правосудия» (2015 год) и «Меньшинства в условиях гуманитарных кризисов» (2016 год). Начиная с 2013 года Специальный докладчик посвящала свой ежегодный тематический доклад, представляемый Генеральной Ассамблее, той же теме, по которой проходила сессия Форума, внося тем самым вклад в обсуждения в рамках Форума и закладывая информационную основу для таковых. Специальный докладчик отмечает, что в рамках тем, отобранных ею для ежегодных сессий, основное внимание сосредоточивалось на областях, которые вызвали особую обеспокоенность или представлялись проблематичными для меньшинств и в которых, по их мнению, следовало обеспечить более эффектив-

ное применение и более широкий учет прав меньшинств. Она считает, что Форум вносит чрезвычайно важный вклад в углубление понимания международным сообществом этих важных и актуальных областей, а также в закрепление международных стандартов и норм в этой области.

87. Во время пребывания в должности Специальный докладчик распространяла информацию о деятельности и рекомендациях Форума по вопросам меньшинств в ходе других форумов. В рамках последующей деятельности по итогам Форума на региональном уровне она приняла участие в пятьдесят третьей очередной сессии Африканской комиссии по правам человека и народов в апреле 2013 года в Банжуле, где она, среди прочего, организовала публичное параллельное мероприятие с участием Комиссара Сойаты Майга, выполнявшей функции Председателя пятой сессии Форума. Благодаря этому мероприятию открылась возможность проинформировать участников о мандате и о деятельности Форума, а также обменяться информацией, касающейся меньшинств, с различными африканскими механизмами по правам человека. В ноябре 2015 года Специальный докладчик организовала параллельное мероприятие в ходе восьмой сессии Форума, с тем чтобы рассмотреть, среди прочего, способы усовершенствовать структуру и методы работы Форума, обменяться передовым опытом в плане обеспечения наиболее полного учета его рекомендаций и обсудить вопрос о том, что делать механизмам Организации Объединенных Наций, в частности Форуму, чтобы сохранить свою актуальную роль и оставаться доступными для меньшинств на местах. В октябре 2016 года по случаю представления своего доклада Генеральной Ассамблее она созвала консультативное совещание в Нью-Йорке, в ходе которого удалось обсудить проект рекомендаций Форума в преддверии его девятой сессии, а также повысить уровень осведомленности о работе Форума за пределами Женевы и наладить контакты с соответствующими заинтересованными сторонами в Нью-Йорке.

88. Представляется необходимым обеспечить эффективное продолжение работы Форума по вопросам меньшинств. Специальный докладчик хотела бы выразить особую благодарность правительствам Австрии и Венгрии за щедрую помощь, оказываемую ими Форуму с самого начала. Специальный докладчик выражает надежду на то, что и другие государства начнут придавать все большее значение этой уникальной платформе. Она призывает их продемонстрировать свою приверженность защите прав меньшинств, внося свой вклад в финансирование Форума, с тем чтобы обеспечить устойчивый и успешный характер его деятельности.

89. В будущем следует рассмотреть возможность проведения Форума по правам меньшинств в других регионах, с тем чтобы представители меньшинств и НПО, которые не могут оплатить проезд в Женеву, смогли принять участие в обсуждениях в рамках Форума в своих регионах. Кроме того, было бы желательно проводить сессию в течение более чем двух дней, с тем чтобы как можно большее число участников получили возможность выступить, а в ходе обсуждений удавалось глубже вникнуть в суть рекомендаций. К числу других проблем относятся недостаточная осведомленность о работе Форума на региональном и местном уровнях и недостаточный потенциал для контроля за ходом выполнения его рекомендаций. Кроме того, будет важно повышать заинтересованность самих меньшинств в повестке дня Форума, поощрять предметное и конструктивное участие государств и представителей меньшинств, укреплять сотрудничество других органов Организации Объединенных Наций с Форумом и придавать диалогу и обсуждениям в ходе сессий более интерактивный характер.

90. В следующем году исполнится десять лет со времени создания Форума по вопросам меньшинств, и Специальный докладчик считает, что в этой связи возникает идеальная возможность заново осмыслить вышеупомянутые проблемы и задуматься над способами более эффективно содействовать распространению и реализации целей Форума.

IV. Выводы и рекомендации

91. Специальный докладчик обеспокоена тем, что в силу распространения ненавистнической и ксенофобской риторики и разжигания ненависти в отношении меньшинств вкупе с подъемом крайне правых и экстремистских политических партий прогресс, достигнутый за последние десятилетия в области защиты прав меньшинств, находится под угрозой. В этой связи она настоятельно призывает к тому, чтобы в оперативном порядке предусмотреть конкретные гарантии для сохранения достигнутых результатов и возможности дальнейшего прогресса. Такие гарантии должны выразиться в укреплении законодательных и институциональных рамок защиты прав меньшинств, а также в демонстрации твердой политической воли к созданию благоприятных условий для построения сплоченного общества, опирающегося на принцип единства в многообразии.

92. Специальный докладчик призывает государства пересмотреть свое внутреннее законодательство, с тем чтобы обеспечить его полное соответствие положениям Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Она вновь напоминает о четырех основных элементах защиты прав меньшинств: а) содействии выживанию меньшинств посредством пресечения насилия в отношении них и предупреждения геноцида; b) защите и поощрении культурной самобытности групп меньшинств и их права на коллективную самобытность и на отказ от принудительной ассимиляции; c) гарантии прав на недискриминацию и равенство, в том числе прекращение структурной или системной дискриминации и поощрение в случае необходимости позитивных мер; d) обеспечении права меньшинств на эффективное участие в жизни общества, особенно в связи с затрагивающими их интересы решениями. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что в отсутствие вышеупомянутых дополнительных гарантий одних лишь положений о недискриминации, предусматривающих равное обращение со всеми членами общества, часто оказывается недостаточно для эффективной защиты находящихся в неблагоприятном положении меньшинств.

93. Специальный докладчик отметила, что использование термина «меньшинство» в отношении ряда отдельных общин сопряжено с определенными трудностями либо потому, что они не согласны называться меньшинством из-за негативной коннотации, усматриваемой в этом слове, либо в силу того, что сами они относят себя к числу меньшинств, но государство отказывается признавать их в качестве таковых. Она считает, что необходима дальнейшая разъяснительная работа, с тем чтобы должным образом обозначить смысл, сферу охвата и последствия использования термина «меньшинство», и тем самым вернуть это слово в оборот и использовать его с тем правоутверждающим подтекстом, который изначально заложен в него. Кроме того, она напоминает, что существование этнического, религиозного или языкового меньшинства на территории того или иного государства не зависит от решения этого государства и устанавлива-

ется на основе объективных критериев. Представители таких меньшинств могут не являться подданными или гражданами, и даже постоянными резидентами. Ввиду этого она призывает государства исходить из интересов как можно более широкого круга сторон при разработке мер защиты всех находящихся в неблагоприятном положении меньшинств на его территории, в том числе трудящихся-мигрантов и недавно прибывших меньшинств.

94. Специальный докладчик обеспокоена тем, что меньшинства зачастую в несоразмерно большей степени затронуты проблемой безгражданства по вине дискриминационного законодательства о национальности и гражданстве, которое может допускать отказ в гражданстве тем или иным этническим, языковым, расовым или религиозным группам или же лишение их гражданства. На сегодняшний день по крайней мере 10 млн. лиц во всем мире отказано в праве на гражданство, и, хотя соответствующие дезагрегированные данные отсутствуют, по имеющимся оценкам, во многих, если не в большинстве случаев, речь идет именно о членах общин меньшинств. В этой связи она приветствует текущие усилия Организации Объединенных Наций, в том числе проводимую Управлением Верховного комиссара по делам беженцев кампанию «Я один из вас», направленную на ликвидацию безгражданства, и настоятельно призывает государства-члены заявить о своей всемерной поддержке и готовности к сотрудничеству, с тем чтобы положить конец безгражданству и с тем чтобы оно перестало быть источником стигматизации и дискриминации в отношении меньшинств.

95. Национальные правовые основы защиты прав меньшинств играют огромное значение, однако их одних недостаточно для обеспечения фактического осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Необходимо наращивать адресное институциональное внимание к этой проблеме, создавая на всех уровнях специализированные механизмы, способствующие разработке законодательства и политики, а также подготовке и реализации программ, связанных с меньшинствами, и контролю за их осуществлением.

96. Национальное измерение институциональной работы по вопросам меньшинств должно дополняться и подкрепляться деятельностью надежных региональных и международных механизмов, которым поручено содействовать включению прав меньшинств во внутреннее законодательство, а также усилиями по защите и поощрению стандартов, применимых к меньшинствам, на региональном и международном уровнях. Специальный докладчик призывает региональные системы принять строгие стандарты в области прав меньшинств и учредить специальные механизмы для защиты и поощрения прав меньшинств, если таковых еще нет.

97. Специальный докладчик глубоко обеспокоена ограниченной представленностью меньшинств или, что нередко, полным отсутствием их представителей на политических и государственных должностях. На протяжении всего срока ее полномочий она неоднократно обращала внимание на необходимость обеспечить участие меньшинств во всех процессах принятия решений, в том числе в муниципальных и государственных структурах, правоприменительных, судебных и законодательных органах, системе уголовного правосудия и всех органах власти, особенно в тех случаях, когда принимаемые ими решения затрагивают интересы меньшинств. Без их участия такие органы в меньшей степени способны принимать

жизненно важные решения на благо всего общества, а также пользуются меньшим доверием со стороны меньшинств, которые, возможно, будут неохотно обращаться в них или чувствовать, что делать этого вообще не рекомендуется. Кроме того, ключевыми условиями, необходимыми для предупреждения конфликтов, являются благое управление, охватывающее все слои населения, в том числе меньшинства, и принятие мер по обеспечению равенства. В данном случае под благим управлением понимается функционирование юридических, административных и территориальных механизмов, обеспечивающих мирное и конструктивное сосуществование групп населения на принципах равного уважения достоинства и прав всех, а также необходимый плюрализм мнений, позволяющий лицам, принадлежащим к различным группам, сохранять и развивать свою самобытность.

98. Специальный докладчик также считает, что штатный состав всех отделений и подразделений Организации Объединенных Наций, в особенности на местах, должен в большей мере отражать национальную, этническую и религиозную структуру тех обществ, в которых они ведут свою деятельность. Благодаря хорошо сформированным и развитым сетям консультаций с меньшинствами и усилиям по укреплению доверия между отделениями Организации Объединенных Наций и общинами меньшинств Организация будет лучше приспособлена к выполнению своей жизненно важной роли, состоящей в распознавании ранних признаков межобщинной напряженности и реагировании на них, а также лучше подготовлена к предотвращению массовых злодеяний и геноцида, объектами которых чаще всего становятся именно меньшинства.

99. Организации Объединенных Наций в целом следует более активно выступать за права меньшинств как на национальном, так и на региональном уровнях для обеспечения соответственно того, чтобы государства укрепляли свои правовые, политические и институциональные рамки и чтобы для защиты и поощрения прав меньшинств на региональном уровне предусматривались механизмы и стандарты в области борьбы с дискриминацией и защиты прав меньшинств. Кроме того, Организации следует рассмотреть вопрос об укреплении существующих механизмов и платформ для меньшинств в рамках системы Организации Объединенных Наций, в том числе Форума по вопросам меньшинств. Сети Организации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств необходимо будет на регулярной основе представлять Совету по правам человека обновленную информацию о своей работе. Помимо этого, давно назрела необходимость в создании комитета по контролю за осуществлением Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, который смог бы оказывать государствам-членам содействие в соблюдении Конвенции. Также представляется крайне важным назначить высокопоставленное должностное лицо по вопросам меньшинств в составе Секретариата и учредить в структуре департаментов и учреждений Организации Объединенных Наций должности сотрудников старшего звена, занимающихся вопросами защиты прав меньшинств, учета многообразия и сохранения плюралистических обществ. Еще одним значительным шагом вперед могло бы стать назначение координаторов по вопросам меньшинств во всех отделениях Организации Объединенных Наций на местах.

100. Специальный докладчик неоднократно подчеркивала, что сбор и статистический анализ дезагрегированных данных о меньшинствах имеют решающее значение для получения важных базовых сведений о фактиче-

ском положении и статусе общин меньшинств. С опорой на такие данные можно принимать надлежащие меры политики для решения проблем меньшинств, в том числе путем разработки и мониторинга целенаправленных действий и программ по предотвращению и искоренению нищеты, социального отчуждения и дискриминации. Специальный докладчик настоятельно призывает государства собирать данные в разбивке, среди прочего, по полу, этническому происхождению, языкам и религиозной принадлежности. У людей должна быть возможность самостоятельно указывать свою принадлежность и причислять себя сразу к нескольким группам. Сбор данных должен вестись на периодической основе и в соответствии с международными стандартами, предусматривающими неприкосновенность частной жизни и защиту личных данных.

101. Меньшинства по-прежнему остаются в числе самых бедных и наиболее маргинализированных и отчужденных в социальном и экономическом плане общин во всем мире, но вместе с тем их положению не уделяется целенаправленного внимания. Специальный докладчик считает, что принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в которую, к сожалению, не удалось включить прямой ссылки на меньшинства, должно послужить важным стимулом для их охвата в программах действий, которые будут приниматься для ее осуществления. Она твердо убеждена в том, что успешное осуществление Повестки дня на период до 2030 года может быть достигнуто только путем учета положения меньшинств, и призывает государства на практике соблюдать принцип, в соответствии с которым «никто не должен быть забыт».

102. В следующем году будет отмечаться 25-я годовщина принятия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Это служит как напоминанием о необходимости укреплять международные стандарты в области защиты прав меньшинств, так и важным поводом для этого. Специальный докладчик призывает подразделения и учреждения Организации Объединенных Наций, государства-члены, гражданское общество и представителей меньшинств организовать конкретные инициативы в ознаменование этой важной годовщины, с тем чтобы далее повышать уровень осведомленности о Декларации, и воспользоваться возможностью вернуться к рассмотрению конкретных вопросов, имеющих наиболее актуальное значение для меньшинств.

103. В следующем году также отмечается десятая годовщина со дня создания Форума по вопросам меньшинств. Это послужит уникальной возможностью для обсуждения вопроса о том, как укреплять и поддерживать работу этой единой в своем роде, глобальной платформы в интересах содействия диалогу и решению соответствующих вопросов, касающихся меньшинств. Форуму следует предоставлять все ресурсы, необходимые для полноценного осуществления им своего мандата. Специальный докладчик призывает рассмотреть вопрос о повышении авторитета Форума на региональном и международном уровнях, обеспечении контроля за выполнением его рекомендаций, расширении заинтересованности меньшинств в повестке дня Форума и придания более интерактивного характера диалогу и обсуждениям в ходе сессий Форума.

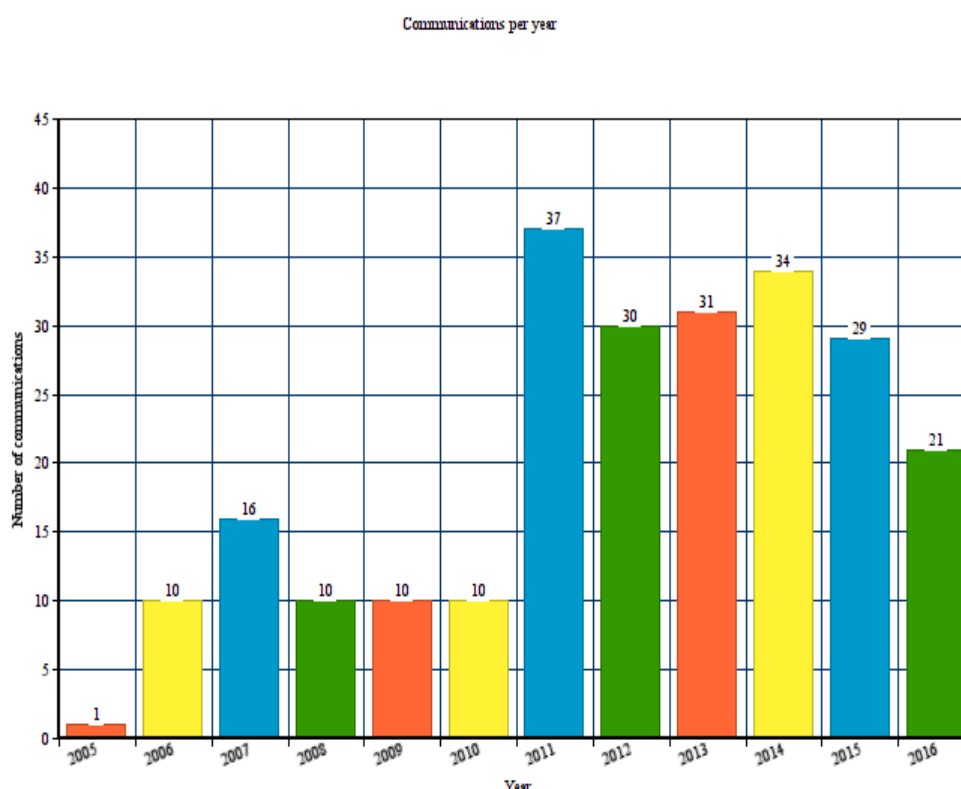
104. Специальный докладчик особо призывает УВКПЧ по случаю двух намечающихся годовщин организовать серию информационно-пропагандистских и практических мероприятий, в том числе при помощи сети Ор-

ганизации Объединенных Наций по вопросам расовой дискриминации и защиты меньшинств. В рамках такой кампании следует добиваться более полного учета вопросов прав меньшинств во всех департаментах и учреждениях Организации Объединенных Наций, а также можно заострить внимание на наиболее важных новых вопросах и примерах передовой практики в области оказания государствам-членам помощи в деле расширения их усилий по защите прав меньшинств.

Annex

Main data on communications sent by the mandate of the Special Rapporteur on minority issues (2005-2016)

1. From 1 August 2005 to 1 December 2016, the Special Rapporteur on minority issues sent a total of 239 individual communications to Governments. In 2005, the first year of the mandate, only one communication was sent. Since then, there has been an almost steady increase in the number of communications sent annually, with the highest number of communications sent in 2011, when the current mandate holder took office. The breakdown in the number of individual communications sent each year is shown in the figure below (the figure for 2016 is as of 1 December).



2. The distribution of communications by region during the period under examination was also analysed. The largest number of communications (118) were sent to States in the Asia-Pacific region. The Europe and Central Asia region came second, with 75 communications, followed by the Middle East and North Africa region, with 21. Countries in the Americas region received 16 communications, while the Africa region received 9 communications.

3. Out of the 239 communications sent by the Special Rapporteur, 232 were addressed to Governments jointly with other mandate holders; only 7 communications were sent by the Special Rapporteur alone. Altogether, the number of joint communications amounted to 97 per cent of the total number.

4. Of the joint communications, 118 were joint allegation letters and 114 were joint urgent appeals. The Special Rapporteur sent one allegation letter and six urgent appeals

without other mandate holders joining. The number of joint urgent appeals (49.1 per cent) and joint allegation letters (50.9 per cent) was almost even.

5. The most frequent partners of the Special Rapporteur were the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (105 communications); the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance (54); the Working Group on Arbitrary Detention (49); the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression (49); the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions (42); and the Special Rapporteur on the right to adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living (41). The other mandate holders who joined with the Special Rapporteur in sending communications were the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (41); the Special Rapporteur on freedom of peaceful assembly and of association (34); the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (26); the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers (22); the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (17); the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran (17); the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (17); the Special Rapporteur in the field of cultural rights (15); the Working Group of Experts on People of African Descent (11); the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar (11); the Special Rapporteur on the right to education (11); the Special Rapporteur on the human rights of migrants (10); the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice (10); the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples (8); the Special Rapporteur on the right to food (8); the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (8); the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (7), the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (7); the Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (5); the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography (4); the Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances (3); the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children (2); the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment (1); and the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (1).

6. The victims of violations of minority rights have been a disparate group, including individuals and small groups of human rights defenders, lawyers, religious minorities and ethnic minorities. The mandate holders also sent a considerable number of communications raising concerns about draft legislation that could have a negative or discriminatory effect on persons belonging to minorities, as well as about the lack of implementation of certain policies or action plans.

7. In terms of the reasons for the communications, the largest number of communications (94) was sent on issues concerning religious minorities. There were also 10 cases where the issues in question related to groups that qualified both as religious and as ethnic minorities. The second-largest group of victims was ethnic minorities, concerning which 72 communications were sent; 114 communications were sent on cases concerning Roma. There were 26 communications concerning human rights defenders working on promoting and protecting the rights of persons belonging to minorities who suffered reprisals, including expulsion, arrest or detention in connection with their human rights activities, and two cases concerning lawyers. In 20 cases, the victims of violations were not groups, but individuals.

8. The mandate holders also sent 41 communications concerning the situation of Roma around the world. Eight communications raised concerns about draft or existing pieces of legislation, while four communications concerned the rights of indigenous peoples (who sometimes also qualified as ethnic or religious minorities).

9. The mandate holder has acted on a wide variety of information originating from various sources. While data are not available for the entirety of the communications sent during the period under review (information regarding the source of the communication in 31 cases is missing from the database of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights), it is still evident that the largest group by far that sent information was international non-governmental organizations (NGOs) (102 cases, 44 per cent), the second being domestic NGOs (44 cases, 18 per cent). Next were international organizations (26 cases, 10 per cent), regional NGOs (12 cases, 5 per cent); the Special Rapporteur herself (7 cases, 3 per cent) and individuals (6 cases, 2.5 per cent). Information was also received from academia, political parties, government agencies, the media, law firms, religious organizations and other institutions.

10. From among the international NGO sources, Amnesty International stands out as having provided the information most often used in communications sent (44 out of 99, 44.4 per cent), with the Baha'i International Community in second place (10 out of 99, 10 per cent). Other international NGO sources whose information was frequently used included Front Line (5 out of 99), the European Roma Rights Centre (5 out of 99), Minority Rights Group International (2) and the Centre on Housing Rights and Evictions (2). Therefore, international NGOs specialized in minority protection issues accounted for only a small fraction of source information acted on by the Special Rapporteur: 9 cases out of 99, or 9 per cent).^a

11. There were also a relatively small number of cases originating from academia and, in the case of religious minorities, from religious organizations or churches. National human rights institutions were completely absent from among the sources whose information the mandate holders could have acted upon.

12. In terms of the different types of replies, out of the 239 communications sent by the two mandate holders, 109 were not answered before the cut-off date. There were 118 substantive replies from Governments, varying in their content but addressing the human rights violations brought to their attention. Some included a very detailed description of the broader domestic legal environment and the laws relevant to the case, while others provided only technical details of the case without describing the broader context. Some were more substantive legally, while others provided more in terms of the technical, practical details of the case.

13. In 12 cases, the Special Rapporteur received only an acknowledgement of receipt, and in some cases reassurances that the concerns would be brought to the attention of relevant authorities of the country concerned. What is particularly worrying in these cases is that none of them were followed up by a substantive answer later on.

^a In the case of the mandate on Minority Issues, these included the European Roma Rights Centre; the Roma Virtual Network; Minority Rights Group International; and the International Dalit Solidarity Network (IDSN).