



Совет по правам человека**Форум по вопросам меньшинств****Вторая сессия**

Женева, 12-13 ноября 2009 года

Проекты рекомендаций в отношении меньшинств и эффективного участия в политической жизни

Записка Секретариата*

I. Введение

1. Как свидетельствуют многие ситуации в различных частях мира, адекватное представительство лиц, принадлежащих к меньшинствам¹, в политической жизни и процессах принятия решений внутри общества способствует разрыву порочного круга дискриминации и маргинализации, от которых страдают члены упомянутых групп, а также снижению обусловленного этим несоизмеренно высокого уровня их нищеты и устранению существующих препятствий для полного осуществления многочисленных гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав. Обеспечение поощрения конструктивного и осознанного процесса консультаций и участия и решения меньшинствами непосредственно затрагивающих их вопросов в качестве способа защиты и поощрения их интересов и самобытности является одним из способов поощрения стабильности и интеграции в общества, в которых меньшинства находятся.

2. В своем комментарии к Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Рабочая группа по меньшинствам отметила, что "право на участие во всех аспектах жизни широкого национального общества имеет важнейшее значение как для целей предоставления лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности отстаивать свои интересы и ценности, так и для целей создания целостного, но вместе с тем плюралистического общества, основанного на терпимости и диа-

* Представлено с опозданием.

¹ Термин "меньшинства" означает лиц, которые: а) отличаются от более крупных групп общества, в котором они проживают, по признаку расы, этнической принадлежности, религии, родного языка или культурных традиций, и б) которые, выступая в качестве группы, не являются доминирующими или находятся в неблагоприятном положении с точки зрения их властных отношений с большинством населения. Термин "меньшинство" требует точной оценки относительной численности населения.

логе"². Рабочая группа также подчеркнула то, что "активное участие требует представительство в законодательных, административных и консультативных органах и, в более общем плане, в различных сферах государственной жизни"³.

3. В соответствии с резолюцией 6/15 Совета по правам человека приведенные ниже проекты рекомендаций послужат основой для проводимых в ходе сессии Форума обсуждений, направленных на нахождение конкретных и реальных решений в форме имеющих практическую ценность тематических рекомендаций для всех заинтересованных сторон. Эти практические рекомендации направлены на более полное включение меньшинств в жизнь государства при одновременном предоставлении им возможности сохранять свои самобытность и особенности, тем самым содействуя благому управлению и целостности государства. Итоговый документ, содержащий окончательный вариант рекомендаций, будет представлен независимым экспертом по вопросам меньшинств Совету на его тринадцатой сессии в марте 2010 года.

4. Перечень включенных в рекомендации вопросов не является исчерпывающим. Они подлежат широкому толкованию в сотрудничестве с общинами с учетом необходимости обеспечения эффективного толкования договоров о правах человека и применения соответствующих стандартов на практике, с тем чтобы они могли приводить к реальным изменениям в жизни людей.

5. Рекомендации основаны на международных нормах. Помимо Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и комментария к ней, эти рекомендации основываются на других соответствующих международных и региональных стандартах и принципах в области прав человека и других руководящих принципах, разработанных различными заинтересованными сторонами и национальными парламентами. В основе Декларации о меньшинствах лежит статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах; при разработке этих рекомендаций были также учтены правовая практика и замечания общего порядка Комитета по правам человека, в частности касающиеся осуществления статей 25 и 27.

6. Настоящий документ, который следует рассматривать совместно со справочным документом (A/HRC/FMI/2009/3), направлен на предоставление лицам, отвечающим за принятие решений, государственным должностным лицам, неправительственным организациям, ученым и другим заинтересованным сторонам обзора возможных способов, позволяющих им делать адекватный и осознанный выбор при разработке законодательства и стратегий, направленных на расширение степени участия меньшинств. Хотя для всех ситуаций не существует единых подходов, различные определенные и рассмотренные способы предлагают целый ряд позитивных примеров обеспечения более эффективного участия и представительства меньшинств в соответствии с идеалами демократии, верховенства права и уважения основополагающих прав человека. Кроме того, разумеется, ситуации в странах меняются с течением времени, в связи с чем существует необходимость проведения периодических оценок для определения надлежащих механизмов, позволяющих обеспечить эффективное участие меньшинств.

7. Настоящие рекомендации составлены в широких формулировках и могут осуществляться в странах с различными историческими, культурными и религиозными особенностями при обеспечении полного уважения универсальных

² E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 35.

³ Там же, пункт 44.

прав человека. Они составлены с учетом того факта, что, учитывая огромное разнообразие и эволюцию ситуаций, стандартные решения, как правило, являются невозможными и нежелательными, в особенности с учетом различных уровней управления.

8. На самом базовом уровне, где основополагающие права человека должны scrupulously соблюдаться, уважение этих прав, включая право не подвергаться дискриминации и право избирать и быть избранным, будет способствовать участию и представительству лиц, принадлежащих к меньшинствам, а также предотвращению напряженности и тем самым содействовать поддержанию мира и стабильности.

9. Осуществление права на эффективное участие меньшинств в политической жизни имеет важнейшее значение для государств. В то же время эффективное обеспечение государствами полноценного участия меньшинств в политической жизни является одним из условий для осуществления других основополагающих прав человека лицами, принадлежащими к меньшинствам. Эффективное участие включает целый ряд возможных форм, таких как доступ к информации, свобода выражения мнений, отстаивание своих взглядов и участие в жизни гражданского общества, а также непосредственное участие в процессе выборов. Оно может обеспечиваться с помощью различных способов, варьирующихся от консультативных механизмов до особых парламентских соглашений, и в соответствующих случаях может даже включать в себя формы автономии.

II. Рекомендации

A. Правительства и парламенты

10. Правительствам следует принять директивный документ, закрепляющий их признание существования в рамках их соответствующих обществ различий, касающихся расы, этнического происхождения, религии и родного языка, и подчеркивающий важность обеспечения того, чтобы это многообразие находило реальное отражение во всех государственных учреждениях и органах, включая национальные парламенты, гражданскую службу, полицию и судебные органы. Этот директивный документ должен привести к разработке плана действий, направленного на обеспечение более полного и устойчивого участия меньшинств в политической жизни. План действий должен включать, в частности, разработку учебных программ и кампаний, содействующих участию в политической жизни, обеспечивающих отражение многообразия и мультикультурализма среди сотрудников государственных учреждений, принятия мер позитивной дискриминации с целью повышения степени участия меньшинств в политической жизни и выделение достаточных ресурсов на достижение намеченных целей.

11. Меньшинства должны в полной мере осознанно участвовать в обсуждениях, касающихся разработки плана действий, гарантирующего представленность различных групп населения в политических и гражданских организациях с целью определения целесообразности мер, подлежащих включению в план.

12. Основным элементом плана действий должно являться создание конкретного механизма или институциональной процедуры для проведения базового обзора и регулярной оценки прогресса, достигнутого в деле повышения степени участия меньшинств. Данные о достигнутом прогрессе должны ежегодно

публиковаться в легкодоступном формате и ежегодно обсуждаться в ходе открытых встреч с представителями гражданского общества.

13. В тех случаях, когда меньшинства компактно проживают в соответствующих районах, следует создать избирательные округа, систему пропорционального представительства или некоторые другие избирательные схемы, если это целесообразно, с целью расширения имеющихся у меньшинств возможностей. Вместе с тем правительствам не следует изменять избирательные округа или систему выборов таким образом, который мог бы ослабить представленность меньшинства. Правительства должны обеспечивать меньшинствам возможность действенного участия в процессе выборов. Они должны разрабатывать и пересматривать все избирательные системы с целью обеспечения того, чтобы они отвечали конкретным потребностям общества и всех имеющихся в нем меньшинств, изменяя меры, приводящие к дискриминации в отношении конкретных меньшинств и их представителей.

14. Требования, касающиеся грамотности, владения языком, исповедования той или иной религии или другие требования, которые несоразмерно ограничивают право меньшинств на участие в выборах или на выдвижение своих кандидатур для занятия избираемых должностей в национальных, региональных или местных органах, должны быть отменены, поскольку они нарушают запрет на дискриминацию и зачастую лишают меньшинства возможности эффективно участвовать в политической жизни.

15. Следует отменить законы или другие принятые государством меры, которые запрещают использование языков меньшинств в ходе выборов, будь то политическими партиями или избирательными органами. В той мере, насколько это возможно, такие органы должны обеспечивать участие в выборах и предоставлять информацию на языках, используемых избирателями в районах их компактного проживания. Информация и материалы, касающиеся выборов, должны иметься на языках меньшинств.

16. Следует разработать и наиболее полно адаптировать к потребностям всех проживающих в государстве групп меньшинств программы обучения ценностям гражданского общества, информирующие меньшинства о путях доступа к избирательной системе. Наличие эффективных программ обучения ценностям гражданского общества должно являться одним из главных компонентов всех учебных программ в сфере государственного образования, определяющих роли и обязанности граждан и поощряющих широкое политическое участие для всех. Правительствам следует спонсировать обоснованные проекты в целях повышения степени участия в политической жизни, поощрения активных гражданских взглядов и образования и содействия решению конкретных проблем, в особенности в общинах меньшинств.

17. Следует принимать конкретные меры для преодоления особых трудностей, таких как неграмотность, языковые барьеры, нищета или ограничения свободы передвижения, которые не позволяют лицам, имеющим право участвовать в голосовании, эффективно пользоваться своим правом.

18. Правительствам и парламентам следует обеспечить эффективное функционирование, в том числе путем выделения достаточных финансовых средств, национальных агентств, учреждений и/или механизмов, отвечающих за поощрение участия меньшинств в политической жизни. Следует обеспечить эффективную координацию между министерствами и всеми государственными учреждениями, занимающимися вопросами, связанными с эффективным участием меньшинств в политической жизни.

19. Правительствам следует принимать особые меры по содействию осуществлению права на недискриминацию. Например, им следует рассмотреть возможность создания независимых контрольных механизмов и механизмов по рассмотрению индивидуальных жалоб, таких как институт омбудсмана, существующий в целом ряде стран, и предоставления бесплатных правовых услуг. Такие механизмы должны иметься в районах проживания общин меньшинств и на используемых ими языках, не подвергаться партийному влиянию и располагать достаточными финансовыми средствами.

20. Правительствам следует регулярно собирать обновленную информацию о положении лиц, принадлежащих к меньшинствам, с целью осуществления контроля за их эффективным и конструктивным участием. Такой сбор информации должен проводиться с учетом этнических особенностей и принципа добровольности при проведении статистических или иных мероприятий, а также при обеспечении полного уважения принципа защиты данных личного характера и анонимности опрашиваемых лиц в соответствии с международными нормами, касающимися защиты данных личного характера, а также на основе самоидентификации опрашиваемых лиц в качестве членов соответствующих групп. Государствам следует разрабатывать методы сбора таких данных в тесном сотрудничестве с меньшинствами; в тех случаях, когда это возможно, представители соответствующих меньшинств должны участвовать в ходе всего процесса сбора информации.

21. Государствам следует обеспечивать, чтобы все механизмы, процедуры и учреждения, созданные с целью поощрения и расширения участия в политической жизни лиц, принадлежащих к меньшинствам, учитывали особые потребности женщин из числа представителей меньшинств, а также других групп в рамках общин меньшинств, которые могут подвергаться межгрупповой дискриминации.

В. Политические партии

22. Политические партии должны сознавать многообразие общества и/или общин, которые они представляют, и прилагать активные усилия для принятия конкретных мер по учету такого многообразия. Они должны выступать с программными заявлениями, признающими важность отражения многообразия в их деятельности, и разработать план действий по увеличению представленности меньшинств среди их членов, а также определить конкретные цели и показатели.

23. Деятельность политических партий, членами которых в основном являются представители конкретных меньшинств или регионов, не должна ограничиваться или запрещаться исключительно по этой причине. Зачастую они могут содействовать увеличению представленности меньшинств и осуществлению права на свободу ассоциации.

24. Политическим партиям следует разработать принципы противодействия расистской риторике и расистским политическим платформам не только в период проведения избирательных кампаний, но и в промежутках между ними. Кроме того, должны существовать внутрипартийные механизмы, предусматривающие применение жестких санкций в отношении представляющих партию кандидатов, которые нарушают эти принципы поведения, в особенности в тех случаях, когда они осуществляют в партии руководящие функции.

25. Политическим партиям следует разрабатывать стратегии по обеспечению более полного охвата потенциальных сторонников и членов в периоды между выборами, проводить рассчитанный на достижение долгосрочных целей диалог со всеми общинами и неправительственными организациями (гражданским обществом) для решения вопросов, касающихся случаев дискриминации, и обсуждения положения меньшинств и степени их участия в политической жизни. Они должны выделять ресурсы и время на изучение общественного мнения и политических стратегий по вопросам, касающимся меньшинств. Они должны активно стремиться к обеспечению того, чтобы все группы общества знали об их существовании, и создавать возможности для взаимодействия различных групп общества с меньшинствами.

26. Политическим партиям следует разработать программы подготовки, благодаря которым успешные политики из числа представителей меньшинств могли бы выступать в качестве ролевых моделей, поощряющих других представителей выставлять свои кандидатуры на выборах, повышающих осознание необходимости участия меньшинств в политической жизни и обеспечивающих взаимодействие с группами населения, составляющими большинство, для обеспечения проведения постоянного диалога между всеми группами, образующими общество.

С. Национальные правозащитные учреждения

27. Национальные правозащитные учреждения должны обеспечивать представленность в них всех групп общества и учитывать полный спектр мнений, вопросов и проблем. Они должны создать в рамках своего секретариата конкретный механизм, занимающийся вопросами меньшинств, разрабатывать программы по обеспечению более полного охвата меньшинств и привитию им ценностей гражданского общества, направленные, в частности, на расширение эффективного участия в политической жизни лиц, принадлежащих к меньшинствам. Они должны обеспечивать, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, участвовали и имели доступ ко всем их программам, включая механизмы рассмотрения жалоб, а также обеспечивать наличие материалов по правам человека на языках меньшинств.

Д. Гражданское общество

28. Гражданскому обществу следует:

а) стремиться содействовать устранению барьеров, препятствующих эффективному участию меньшинств в политической жизни, в том числе путем использования различных подходов, таких как расширение возможностей и обеспечение подготовки, с целью обеспечения эффективного участия представителей меньшинств;

б) разрабатывать проекты по привитию ценностей гражданского общества, рассчитанные на общины меньшинств, уделяя особое внимание правам, ролям и обязанностям граждан, и обучать молодых лиц, принадлежащих к меньшинствам, навыкам ведения переговоров, общения, отстаивания своих интересов, участия в политической жизни и управления;

в) вести конструктивный диалог с парламентом, местными советами и государственными учреждениями на всех уровнях посредством четкого опреде-

ления политических сценариев и использования гражданских инициатив для содействия следованию намеченного законодателями курса;

d) осуществлять более эффективную координацию и деятельность в рамках сетей как среди представляющих меньшинства неправительственных организаций, так и среди общества в целом в целях распространения информации о наилучших видах практики и извлеченных уроках, максимального увеличения ресурсов, недопущения дублирования проектов и создания более эффективных коалиций для решения конкретных проблем;

e) повышать степень эффективности лидеров меньшинств в процессе управления путем их подготовки и информирования консультантов для организаций меньшинств по вопросам, касающимся законодательных процессов, разработки законопроектов, обсуждения, создания коалиций, отстаивания интересов, стратегического планирования и публичных выступлений; им следует вовлекать представителей большинства населения в деятельность по подготовке с целью активизации их поддержки участия меньшинств;

f) сотрудничать с другими заинтересованными сторонами в целях содействия осуществлению правовых реформ для усиления роли меньшинств в управлении.

Е. Договорные органы

29. Договорным органам следует продолжать уделять внимание эффективно-му участию меньшинств в политической жизни и препятствиям на пути эффективного осуществления их прав в ходе диалогов с государствами-участниками об осуществлении их договорных обязательств, а также о мерах, принятых с целью ликвидации всех форм дискриминации. Им следует поощрять государства-участники обеспечивать участие меньшинств на всех стадиях процесса осуществления международных договорных обязательств и наблюдения за ходом их осуществления.

30. Договорным органам предлагается использовать рекомендации Форума при рассмотрении вопроса об осуществлении государствами-участниками их договорных обязательств в целях содействия осуществлению рекомендаций Форума.

Ф. Международное сообщество, включая учреждения Организации Объединенных Наций

31. Международному сообществу следует выделять достаточные ресурсы на осуществление проектов, направленных на расширение участия меньшинств в политической жизни и деятельности гражданского общества, содействие их образованию и поощрение защиты конкретных интересов меньшинств. При оказании поддержки участию меньшинств в процессе управления международным донорам следует использовать местных партнеров; например, донорам следует финансировать проекты через национальные неправительственные организации для снижения конкретных барьеров на пути участия меньшинств в политической жизни и содействия их интеграции в жизнь общества в целом.

32. Учреждениям Организации Объединенных Наций следует поддерживать осуществление рекомендаций правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, касающихся участия меньшинств в политической жизни, пу-

тем, в частности, обеспечения перевода рекомендаций на языки меньшинств и их широкого распространения, поощрения и облегчения использования рекомендаций всеми заинтересованными сторонами на национальном уровне, а также учитывать замечания и рекомендации правозащитных механизмов и процедур Организации Объединенных Наций при подготовке соответствующих документов Организации Объединенных Наций, касающихся вопросов планирования, таких как доклады об общей страновой оценке/рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и конкретные программы соответствующих учреждений.

33. Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) следует:

а) организовывать учебные семинары для содействия осуществлению рекомендаций Форума об эффективном участии меньшинств в политической жизни, включая такие инициативы, как проведение региональных рабочих совещаний по созданию сетей для политиков из числа представителей меньшинств и других заинтересованных представителей;

б) содействовать осуществлению деятельности по подготовке/расширению возможностей и более широкому охвату, в том числе для представителей меньшинств;

в) создать группу должностных лиц и экспертов по обеспечению учета права меньшинств на эффективное участие в деятельности Организации Объединенных Наций;

г) подготавливать информационные материалы, в том числе на различных языках меньшинств, с уделением особого внимания праву на участие в политической жизни.

34. УВКПЧ в сотрудничестве с Программой развития Организации Объединенных Наций следует создавать на национальном уровне консультативные механизмы по обеспечению участия меньшинств в политической жизни.

35. УВКПЧ в сотрудничестве с Межпарламентским союзом следует организовать международное совещание представителей парламентских комитетов и других парламентских структур по вопросам прав человека и/или меньшинств для обсуждения вопроса об участии меньшинств в принятии решений по политическим вопросам и активизации взаимодействия между такими структурами.

36. Межучрежденческой группе по вопросам меньшинств следует посвятить одно из своих предстоящих совещаний теме эффективного участия меньшинств, обсудить соответствующие роли ее членов в поощрении эффективного участия в рамках более широкого контекста положений статьи 9 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

37. Для обеспечения эффективного участия меньшинств в обсуждениях, проводимых в рамках Организации Объединенных Наций, правительствам следует рассмотреть возможность выделения средств для участия представителей гражданского общества, принадлежащих к меньшинствам, в будущих сессиях Форума по вопросам меньшинств и других соответствующих совещаниях.

G. Средства массовой информации

38. Как государственным, так и частным средствам массовой информации следует прилагать усилия по информированию населения в целом по вопросам, касающимся меньшинств, включая транслирование теле- и радиопередач на языках меньшинств и неизменное подчеркивание важности участия меньшинств в политической жизни. Особые программы следует разрабатывать в ходе выборов для повышения степени информированности общин меньшинств о соответствующих вопросах, различных политических партиях, важных датах, процедурах регистрации и другой соответствующей информации.

39. Средствам массовой информации следует руководствоваться принципами, предусматривающими сбалансированное освещение и равный доступ к средствам массовой информации для всех кандидатов или, в соответствующих случаях, для каждой политической партии в ходе любых конкретных выборов.

40. При создании саморегулируемых органов и определении кодексов поведения средствам массовой информации следует избегать чрезмерной политизации вопросов, касающихся меньшинств, и осуществлять за этим пристальное наблюдение. Кроме того, следует обеспечивать эффективное участие лиц, принадлежащих к меньшинствам, в работе органов, связанных со средствами массовой информации, таких как контрольные советы и независимые регулирующие органы, государственные комитеты по теле- и радиовещанию, аудиторские советы и другие связанные с деятельностью средств массовой информации органы, а также в подготовке передач.