

Часть I

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам*

Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года

Генеральная Ассамблея,

вновь подтверждая, что одной из основных целей Организации Объединенных Наций, как провозглашено в Уставе, является поощрение и развитие уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка или религии,

вновь подтверждая веру в основные права человека, достоинство и ценность человеческой личности, равноправие мужчин и женщин и равенство больших и малых наций,

стремясь способствовать реализации принципов, содержащихся в Уставе, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о предупреждении геноцида и наказании за него, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и в Конвенции о правах ребенка, а также в других соответствующих международных документах, которые были приняты на всемирном или региональном уровне, и международных документах, заключенных между отдельными государствами - членами Организации Объединенных Наций,

руководствуясь положениями статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, касающимися прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным или языковым меньшинствам,

считая, 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,

подчеркивая, что постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 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,

считая, что Организация Объединенных Наций призвана играть важную роль в защите меньшинств,

принимая во внимание работу, проделанную к настоящему времени в рамках системы Организации Объединенных Наций, в частности Комиссией по правам человека, Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств и органами, созданными во исполнение Международных пактов о правах человека и других соответствующих международных документов в области прав человека, по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

учитывая значительную работу, проделанную межправительственными и неправительственными организациями по защите меньшинств, а также по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

признавая необходимость обеспечения еще более эффективного претворения в жизнь международных документов по правам человека применительно к правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,

провозглашает настоящую Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам:

Статья 1

1. Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности.
2. Государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей.

Статья 2

1. Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

(в дальнейшем именуемые лицами, принадлежащими к меньшинствам), имеют право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме.

2. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни.
3. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству.
4. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование.
5. Лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.

Статья 3

1. Лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права, в том числе права, изложенные в настоящей Декларации, как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации.
2. Использование или неиспользование прав, изложенных в настоящей Декларации, не приводит к каким бы то ни было отрицательным последствиям для положения любого лица, принадлежащего к меньшинству.

Статья 4

1. Государства принимают при необходимости меры для обеспечения того, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере и эффективно осуществлять все свои

права человека и основные свободы без какой бы то ни было дискриминации и на основе полного равенства перед законом.

2. Государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам.

3. Государства принимают соответствующие меры к тому, чтобы там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.

4. Государства при необходимости принимают меры в области образования с целью стимулирования изучения истории, традиций, языка, и культуры меньшинств, проживающих на их территории. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны иметь надлежащие возможности для получения знаний, необходимых для жизни в обществе в целом.

5. Государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны.

Статья 5

1. Национальная политика и программы планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

2. Программы сотрудничества и помощи между государствами планируются и осуществляются при должном учете законных интересов лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Статья 6

Государствам следует сотрудничать в вопросах, касающихся лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе в обмене информацией и опытом, с целью развития взаимопонимания и доверия.

Статья 7

Государствам следует сотрудничать с целью поощрения уважения прав, изложенных в настоящей Декларации.

Статья 8

1. Ничто в настоящей Декларации не препятствует выполнению государствами их международных обязательств в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам. В частности, государствам следует добросовестно выполнять обязанности и обязательства, которые они приняли на себя в соответствии с международными договорами и соглашениями, участниками которых они являются.

2. Осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, не наносит ущерба осуществлению всеми лицами общепризнанных прав человека и основных свобод.

3. Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципу равенства, закрепленному во Всеобщей декларации прав человека.

4. Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как допускающее какую бы то ни было деятельность, противоречащую целям и принципам Организации Объединенных Наций, включая принципы уважения суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

Статья 9

Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и другие организации содействуют полному осуществлению прав и принципов, изложенных в настоящей Декларации, в рамках их соответствующих сфер компетенции.

Брошюра № 1

МЕНЬШИНСТВА, ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Настоящая серия брошюр подготовлена с целью дать представителям меньшинств полезную практическую информацию о деятельности и процедурах Организации Объединенных Наций, о ее различных учреждениях и региональных механизмах, созданных в Африке, Америке и Европе. Данная вступительная брошюра открывается общим обзором задач и структуры Организации Объединенных Наций, а далее в ней дается более подробное описание тех органов, которые, очевидно, играют наиболее важную роль в деле поощрения и защиты прав лиц, относящихся к группам меньшинств. Во втором разделе содержится краткое описание норм в области прав человека и соответствующих положений международного права – в этом более широком контексте права меньшинств будут яснее и понятнее.

ОБЩИЙ ОБЗОР СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Резюме. Организация Объединенных Наций – это международная организация, в состав которой входит целый ряд отдельных органов, занимающихся проблемами безопасности, экономическими, гуманитарными и другими вопросами. В Уставе Организации Объединенных Наций изложены ее цели, в том числе поддержание мира и безопасности; содействие сотрудничеству в экономической, социальной, культурной и гуманитарной областях; поощрение и обеспечение соблюдения прав человека. После принятия в 1948 году Всеобщей декларации прав человека нормы международного права, касающиеся прав человека, были дополнены и расширены в ряде других договоров и деклараций. Хотя в большинстве этих документов оговариваются права, имеющие отношение к меньшинствам, механизмы и процедуры, конкретно касающиеся прав лиц из числа меньшинств, были в основном разработаны лишь за последние десять лет.

Создание Организации Объединенных Наций

Близилась к концу Вторая мировая война, и державы-победительницы решили создать всемирную организацию, которая занималась бы предотвращением новых конфликтов и содействовала построению более безопасного и справедливого мира. Эта новая организация – Организация Объединенных Наций (ООН) – была создана в 1945 году. По замыслу государств-основателей, на нее возлагались прежде всего три задачи: обеспечивать международный мир и безопасность, содействовать экономическому и социальному развитию и обеспечивать соблюдение прав человека. Для достижения поставленных целей Организация Объединенных Наций создала обширную и сложную сеть организаций, которые оказывают влияние практически на все аспекты человеческой деятельности.

Организация Объединенных Наций представляет собой добровольную ассоциацию независимых и суверенных государств-членов. В нее входят 189 государств – практически все страны мира из всех регионов, в которых представлены все политические и экономические системы.

Организация Объединенных Наций не является мировым правительством, наделенным полномочиями принуждать государства-члены совершать те или иные действия, например соблюдать права человека. Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда Совет Безопасности Организации Объединенных Наций может потребовать от государств принять определенные меры для поддержания или восстановления мира и безопасности. Вступая в Организацию Объединенных Наций, государства соглашаются подчиняться решениям Совета Безопасности.

Эффективность работы Организации Объединенных Наций зависит от тех возможностей, которые предоставляют ей государства-члены, и она может действовать лишь с согласия большинства этих государств. Однако в пределах предоставленных ей государствами полномочий Организация может оказывать государствам помощь и консультативные услуги, содействовать международному сотрудничеству и даже оказывать через свои органы и учреждения политическое давление на государства.

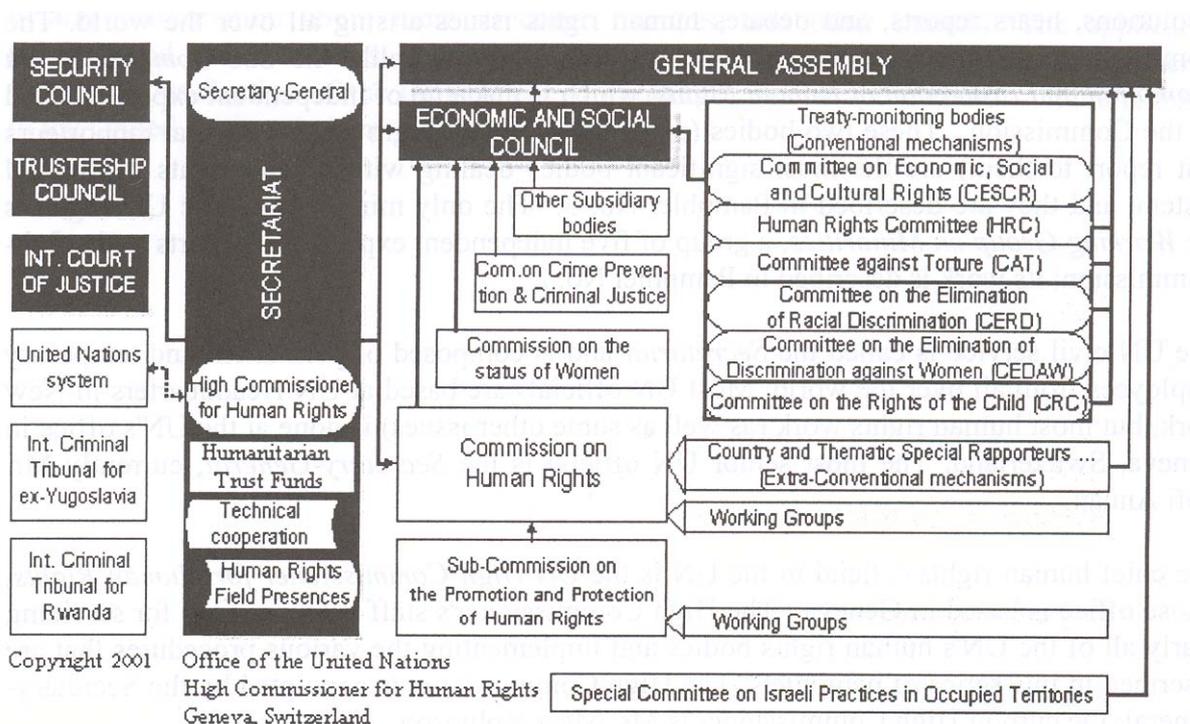
Ни неправительственные организации (НПО), ни представители общественности не участвуют в процессе принятия решений в рамках Организации Объединенных Наций. Тем не менее НПО играют важную роль в работе Организации Объединенных Наций, оказывая содействие осуществлению ее программ и поощряя Организацию в целом и ее государства-члены к принятию новых инициатив или к повышению эффективности их усилий. На некоторых уровнях Организация Объединенных Наций позволяет НПО участвовать в своих заседаниях,

однако окончательные решения принимают только государства-члены. Единственным исключением из этого правила является Международная организация труда, чья уникальная трехсторонняя структура обеспечивает равное представительство профсоюзов, организаций работодателей и правительств.

В настоящей серии брошюр описываются многие возможные пути, позволяющие представителям групп меньшинств воздействовать на Организацию Объединенных Наций и, в свою очередь, пользоваться той поддержкой, которую она может оказать.

Структура Организации Объединенных Наций

Поскольку Организация Объединенных Наций – это большой и сложный комплекс, весьма полезно знать ее общую организационную структуру.



Высшим органом Организации Объединенных Наций является *Генеральная Ассамблея*, в которой каждое государство-член имеет один голос. Ежегодно с сентября по декабрь в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке проходят сессии Генеральной Ассамблеи. В ходе сессии разрабатывается политика, которая ляжет в основу всей деятельности Организации. Резолюции Генеральной Ассамблеи могут иметь большое политическое значение, однако она не уполномочена непосредственно формировать международное право или принимать решения, которые были бы обязательными для ее государств-членов, за исключением внутренних вопросов, таких как бюджет Организации.

Многие полагают, что наиболее влиятельным органом Организации Объединенных Наций является *Совет Безопасности*, хотя по своему составу он намного меньше, чем Генеральная Ассамблея. Как явствует из названия, Совет Безопасности занимается вопросами мира и безопасности. Он наделен полномочиями принимать решения, обязательные для членов Организации Объединенных Наций, такие как введение торговых санкций в отношении той или иной страны или даже разрешение военного вмешательства. Совет Безопасности состоит из 15 государств-членов, 10 из которых каждые два года избираются Генеральной Ассамблеей. Остальные пять государств (Китайская Народная Республика, Российская Федерация, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты

Америки и Французская Республика) известны как "постоянные члены", и Совет Безопасности может принять обязательное для других государств решение только при согласии всех пяти постоянных членов. В последние годы Совет Безопасности все чаще стремится принимать меры и выносить рекомендации в случаях нарушения прав человека, в том числе прав меньшинств.

Ниже Генеральной Ассамблеи располагаются многочисленные вспомогательные органы, занимающиеся такими разными вопросами, как разоружение, экономическое развитие, беженцы, проблемы женщин, предупреждение преступности и борьба с ней, международное право, права человека и окружающая среда. Многие из этих органов действуют под эгидой *Экономического и Социального Совета* (ЭКОСОС), который подотчетен Генеральной Ассамблее.

Вспомогательным органом ЭКОСОС является и главный орган в системе Организации Объединенных Наций в области прав человека – состоящая из 53 членов *Комиссия по правам человека*. Она ежегодно проводит в Женеве сессии продолжительностью по шесть недель, на которых принимаются резолюции, заслушиваются доклады и проводятся дискуссии по вопросам прав человека в любой точке земного шара. В отличие от своей *Подкомиссии по поощрению и защите прав человека*, которая состоит из независимых экспертов, избираемых Комиссией, сама Комиссия состоит из представителей государств. Эти два органа, а также различные рабочие группы и специальные докладчики, готовящие для них доклады, являются самыми важными из органов, которые занимаются правами человека в рамках системы Организации Объединенных Наций. Более подробно они описываются в брошюре № 3. Единственным органом Организации Объединенных Наций, занимающимся конкретно меньшинствами, является *Рабочая группа по проблемам меньшинств*, в состав которой входят пять независимых экспертов и которая подотчетна Подкомиссии. Ее работа охарактеризована в брошюре № 2.

Аппарат Организации Объединенных Наций носит название *Секретариат*, он укомплектован штатными и временными сотрудниками из всех стран мира. Большинство должностных лиц ООН работают в Центральных учреждениях в Нью-Йорке, однако основная работа в области прав человека и по ряду других вопросов проводится в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Швейцария. Высшим должностным лицом ООН является *Генеральный секретарь*, в настоящее время это г-н Кофи Аннан.

Главным должностным лицом ООН в области прав человека является *Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека*, Управление которого находится в Женеве. Персонал Управления Верховного комиссара несет ответственность за обслуживание практически всех органов ООН по правам человека и за осуществление различных процедур, которые описываются в данной серии публикаций. Верховный комиссар назначается Генеральным секретарем. В настоящее время Верховным комиссаром является г-жа Мэри Робинсон.

Система ООН включает также ряд важных международных организаций, которые связаны с ней, однако имеют свои собственные структуры, круг ведения (мандат) и членский состав. Эти органы известны как *специализированные учреждения*. Особый интерес для меньшинств могут представлять, в частности, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, находится в Париже) и Международная организация труда (МОТ, располагается в Женеве). *Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев*, как и Верховный комиссар по правам человека, назначается Генеральным секретарем; его Управление находится в Женеве. В настоящее время этим Верховным комиссаром является г-н Рууд Любберс.

Наконец, важнейшим компонентом системы Организации Объединенных Наций является *Международный Суд*. Его функции включают разрешение споров между государствами,

которые признают его юрисдикцию; окончательное авторитетное толкование при возникновении споров между государствами относительно интерпретации того или иного договора, включая некоторые договоры в области прав человека, участниками которых являются эти государства; и вынесение консультативных заключений по правовым вопросам по просьбе того или иного органа Организации Объединенных Наций, например Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи, или же какого-либо специализированного учреждения. Сторонами споров, рассматриваемых в Суде, могут быть только государства; ни частные лица, ни НПО не подпадают под юрисдикцию Суда и не могут обращаться в него.

Неправительственные организации (НПО)

Несмотря на то что о неправительственных организациях в Уставе Организации Объединенных Наций конкретно не говорится, они играют исключительно важную роль в выполнении многих ее функций. Экономический и Социальный Совет утвердил порядок предоставления отвечающим определенным условиям НПО "консультативного статуса" при ЭКОСОС, что дает таким организациям возможность получать документы Организации Объединенных Наций и участвовать во многих совещаниях и заседаниях органов ООН. Право ходатайствовать о получении консультативного статуса имеют как международные, так и национальные НПО, если они занимаются вопросами, которые имеют отношение к работе Организации Объединенных Наций. В настоящее время консультативный статус при ООН имеют приблизительно 1 тыс. организаций.

Организации, которые обращаются с просьбой о предоставлении им консультативного статуса, должны заполнить анкету и представить подробную информацию о своей структуре, финансах и по иным аспектам деятельности. Процесс подачи заявления и другие вопросы, касающиеся НПО, решаются в Секции неправительственных организаций Департамента по экономическим, социальным и культурным вопросам Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Резюме. Обычно под правами человека понимаются права, которые неотъемлемо присущи всем людям. Концепция прав человека зиждется на убеждении, что любой человек может пользоваться своими правами без каких-либо различий по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, места рождения или иного статуса. Права человека юридически защищены согласно положениям международного права в этой области, обязывающим государства гарантировать права, предусмотренные в договорах, к которым они присоединились, или в соответствии с нормами обычного права, применяемыми ко всем государствам. Для того чтобы помочь обеспечить полное осуществление норм в области прав человека, разработан ряд разного рода механизмов и процедур.

Вот некоторые из наиболее важных черт прав человека:

Права человека основаны на принципе уважения *неотъемлемого достоинства и ценности каждой человеческой личности*.

Права человека являются *всеобщими* (универсальными); это означает, что ими обладают в одинаковой степени и без какой бы то ни было дискриминации все люди. Несмотря на необходимость учитывать национальные и региональные особенности, а также историческую, культурную и религиозную специфику, все государства, независимо от их политического и экономического строя и самобытности культуры, должны поощрять и защищать все права человека и основные свободы.

Права человека *неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны*. Нельзя уважать одни права человека и пренебрегать другими. На практике нарушение одного права часто влияет на соблюдение ряда других прав; поэтому все права человека должны рассматриваться как имеющие равное значение.

Международное право в области прав человека

С 1945 года Организация Объединенных Наций приняла множество международных договоров в области прав человека и других документов, которые также были признаны государствами. На региональном уровне были приняты и другие документы, отражающие специфические проблемы в области прав человека в том или ином регионе. Национальная конституция или другие законы каждого государства также официально защищают основные права человека. Во многих государствах формулировки, используемые для провозглашения прав человека, позаимствованы непосредственно из международных договоров.

Договоры

Наиболее общепринятый способ, с помощью которого государство выражает свое согласие в обязательном порядке соблюдать положения международного права, – это присоединение к договору. Договор представляет собой официальную договоренность между государствами соблюдать те или иные нормы. Договор, который может также носить название пакта, хартии, протокола, конвенции, договоренности или соглашения, является юридически обязательным для тех государств, которые согласились с обязательной силой его положений. Такие государства принято называть сторонами договора. Большинство основных международных договоров в области прав человека ратифицированы более чем 100 государствами; некоторые получили почти всеобщее признание.

Государство становится участником договора с помощью тех официальных процедур официального утверждения и согласия, которые предусмотрены его внутренним правом, а также условиями самого договора. В зависимости от конкретных сроков и других факторов

этот процесс может привести к ратификации договора, вступлению в него, присоединению к нему или правопреемству в отношении того или иного договора. Все эти процедуры имеют одинаковый правовой результат. Одно лишь подписание договора выражает намерение государства впоследствии ратифицировать его, однако само по себе оно не обязывает государство выполнять все предусмотренные в данном договоре обязательства.

При ратификации договора государство может сделать оговорки к этому договору. Такие заявления показывают, что, хотя государство обязуется выполнять большинство положений договора, оно не согласно выполнять некоторые из его конкретных положений. Если вы стремитесь привлечь государство к ответственности в связи с его договорными обязательствами в области прав человека, необходимо проверить, не сделало ли это государство каких-либо оговорок к соответствующему договору, которые означают, что оно не приняло на себя каких-то определенных обязательств.

Место того или иного договора во внутреннем праве зависит от правовой системы соответствующего государства. В некоторых странах международные договоры считаются "автоматически" обязательными для исполнения и рассматриваются как имеющие преимущество перед национальным законодательством и даже перед конституцией. В других странах такие договоры могут иметь примат над внутренними законами, но не над конституцией. В некоторых государствах договор не имеет юридической силы до тех пор, пока он официально не включен во внутреннее право в надлежащем законодательном порядке. Какой бы статус договор ни имел по внутреннему законодательству, государство несет юридическую ответственность за соблюдение его положений на международном уровне.

В брошюре № 4, посвященной органам по контролю за осуществлением договоров в области прав человека, содержится более подробная информация о том, как можно использовать эти так называемые "договорные органы" для соблюдения и защиты прав меньшинств.

Обычное международное право

Термин "обычное международное право" используется для обозначения широко распространенной и признанной практики, которой придерживаются государства и которая обусловлена осознанием юридических обязательств. Поскольку обычное право, по определению, не основано на каком-либо тексте, существует немало разногласий относительно его точного содержания. Вместе с тем большинство людей сегодня согласились бы с тем, что частью обычного права стали, как минимум, следующие нормы в области прав человека: запрещение геноцида, рабства, пыток и систематической расовой дискриминации, такой как апартеид.

Обычное право является обязательным для *всех* государств, за исключением тех, которые, возможно, возражали против его положений при их разработке, независимо от того, ратифицировали они любой соответствующий договор или нет.

Декларации и резолюции, принятые органами Организации Объединенных Наций

Ни Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, ни любой другой орган ООН не уполномочены разрабатывать правовые нормы, которые были бы обязательными для государств, однако они приняли целый ряд *деклараций, заявлений, рекомендаций, руководящих указаний и принципов* по широкому кругу вопросов. Эти заявления, особенно когда они принимаются единогласно или на основе консенсуса, представляют собой важные политические и моральные обязательства государств, способные повлиять на их поведение в международных отношениях. Самые важные из них обычно называют декларациями, например Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам (Декларация прав меньшинств) 1992 года. Другой важной декларацией является Декларация Организации

Объединенных Наций о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (Декларация о религиозной нетерпимости) 1981 года. Хотя такие официальные заявления и не имеют обязательной силы, их можно рассматривать как документы, в которых провозглашаются принципы, в целом принятые международным сообществом, и от государств, которые поддерживают их принятие, следует ожидать выполнения свободно взятых ими на себя политических обязательств.

Определение прав человека

Разработка норм в области прав человека – нередко длительный и сложный процесс. Соответствующие государства представляют народы всех регионов мира и имеют различные политические, экономические и социальные системы. Поскольку самыми действенными документами, как правило, являются те, по которым достигнута наибольшая степень согласия, правительства обычно предпочитают принимать тексты на основе консенсуса. Это повышает вероятность того, что договор будет ратифицирован большим числом стран или что декларация будет представлять собой значимое политическое обязательство государств. Однако даже те договоры, которые принимаются на основе консенсуса, приобретают юридическую силу для того или иного государства только после того, как это государство ратифицирует данный договор.

Большинство прав человека не являются абсолютными; они могут ограничиваться конкретными условиями. Например, если то или иное лицо признается виновным в преступлении по решению должным образом проведенного справедливого суда, государство может на законном основании ограничить свободу передвижения этого лица путем заключения его в тюрьму. Свобода выражения своего мнения не распространяется на клевету и очернение; а свобода собраний не дает права собираться в толпы на перекрестке с интенсивным движением. Хотя положения каждого договора немного отличаются друг от друга, одним из законных оснований для ограничения государствами осуществления некоторых прав считается необходимость защиты прав других людей, национальной безопасности, общественного порядка (правопорядка), охраны здоровья людей и общественной морали. Однако любые ограничения, налагаемые государством на те или иные права, должны *предусматриваться законом*, а не просто вводиться по воле исполнительной власти, быть необходимыми для достижения указанной цели и *не противоречить концепции демократического общества*.

В случае введения на законном основании публично объявленного чрезвычайного положения государство может принимать меры, которые приостанавливают или отменяют определенные права. Однако и в этом случае такая отмена разрешается только в абсолютно необходимой степени в конкретной ситуации и никогда не должна основываться на дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения. Некоторые права, так называемые "неотъемлемые права", не могут быть приостановлены ни при каких условиях, даже в случае войны и вооруженного конфликта. К их числу относятся право на жизнь, на свободу от пыток, на свободу от рабства и право на свободу мысли, совести и религии. Даже во время вооруженных конфликтов, когда применяется гуманитарное право или законы и обычаи войны, права человека сохраняют свою функцию обеспечения защиты. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также утверждает, что государства ни в коем случае не могут отказываться от действий по защите "основных экономических, социальных и культурных прав".

Осуществление прав человека и обеспечение их соблюдения

Обязательство соблюдать и защищать права человека, а также обеспечивать их осуществление, чаще формулируемое как обязательство соблюдать, защищать и осуществлять права человека, – это прежде всего обязанность государств и их правительств. Большинство прав человека должны гарантироваться государствами всем людям, находящимся на их территории, независимо от того, являются ли они гражданами страны, иностранцами, туристами или даже незаконно въехавшими

мигрантами. Определенные права человека могут применяться только в отношении конкретных групп людей; например, право голосовать на выборах может обеспечиваться только лицам, являющимся гражданами государства. Государство обязано также принимать позитивные меры по обеспечению защиты прав человека и воздерживаться от вмешательства в свободное осуществление некоторых прав. Государства должны обеспечивать действенные внутренние средства правовой защиты для лиц, которые утверждают, что их права были нарушены.

Обеспечение соблюдения прав человека является также одной из законных задач мирового сообщества. В соответствии со статьей 55 Устава Организации Объединенных Наций ООН должна содействовать всеобщему уважению и соблюдению прав человека, и все государства – члены Организации Объединенных Наций обязуются принимать совместные и индивидуальные усилия в сотрудничестве с ООН для достижения этой цели. Кроме того, свыше 125 государств являются участниками одной из трех основных региональных конвенций по правам человека.

В соответствии с договорами или в результате усилий международных организаций были созданы различные механизмы для обеспечения соблюдения и защиты прав человека; некоторые из них подробно описываются в других брошюрах данной серии. Ряд механизмов основаны на имеющих юридическую силу обязательствах, которые государства взяли на себя по различным договорам. Если вы полагаете, что ваши права, закрепленные в том или ином договоре, были нарушены, вы можете воспользоваться одним из этих предусмотренных в договоре официальных механизмов. Некоторые договоры предусматривают возможность подачи жалоб в отношении нарушений прав человека, и большинство из них позволяют НПО вносить, по крайней мере неофициально, вклад в рассмотрение вопроса о выполнении соответствующим государством своих договорных обязательств.

Другие механизмы основаны на естественно имеющихся у международных органов полномочиях рассматривать вопросы, относящиеся к сфере их компетенции. Эти механизмы также могут предоставлять частным лицам и НПО возможность направлять сообщения по поводу якобы имеющих место нарушений прав человека в том или ином государстве (например, ЮНЕСКО и "процедура 1503") или допускают их прямое участие в дискуссиях по правам человека на форумах в рамках системы Организации Объединенных Наций, имеющих в основном "политическую" направленность, таких как Комиссия по правам человека (см. брошюру № 3). Рабочая группа по проблемам меньшинств Подкомиссии Организации Объединенных Наций по обеспечению и защите прав человека, о которой говорится в брошюре № 2, предоставляет тем, кто занимается правами меньшинств, возможность проводить обзор практического осуществления Декларации прав меньшинств Организации Объединенных Наций, изучать возможности решения проблем, касающихся меньшинств, и рекомендовать меры по обеспечению и защите прав лиц, относящихся к меньшинствам.

На диаграмме 2 резюмируются некоторые из международных документов, непосредственно касающихся меньшинств, с указанием того, какие из них имеют обязательную юридическую силу, а какие – нет. На ней также указываются возможные юридические меры, предусмотренные в соответствии с каждым видом документа в зависимости от того, является ли ваша страна стороной соответствующего договора или нет.

На диаграмме 3 резюмируются некоторые из региональных документов, непосредственно касающихся меньшинств, и указываются возможные меры, предусмотренные в соответствии с различными документами. Более подробные данные о различных региональных механизмах содержатся в брошюрах, посвященных межамериканской системе, африканским региональным механизмам, Европейской конвенции по защите прав человека и Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, соответственно № 5, 6, 7, и 8.

ВИДЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

ВИД ДОКУМЕНТА	НАЗВАНИЕ ДОКУМЕНТА	ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ В СЛУЧАЕ НАРУШЕНИЯ
ИМЕЕТ ОБЯЗАТЕЛЬНУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ СИЛУ И ПРЕДУСМАТРИВАЕТ МЕХАНИЗМ ПОДАЧИ ЖАЛОБ	<p>МЕЖДУНАРОДНЫЙ ПАКТ О ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВАХ</p> <p>КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ</p> <p>КОНВЕНЦИЯ О ЛИКВИДАЦИИ ВСЕХ ФОРМ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН</p> <p>КОНВЕНЦИЯ ПРОТИВ ПЫТОК</p>	<p>РЕШЕНИЯ ПО ОФИЦИАЛЬНЫМ ЖАЛОБАМ ИЛИ СООБЩЕНИЯМ, ПРИНИМАЕМЫЕ ОРГАНОМ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ДОГОВОРОВ (ДОГОВОРНЫМ ОРГАНОМ)</p> <p>ЗАМЕЧАНИЯ ИЛИ КРИТИЧЕСКИЕ КОММЕНТАРИИ ПО ПЕРИОДИЧЕСКИМ ДОКЛАДАМ ГОСУДАРСТВ</p>
Имеет обязательную юридическую силу, но не предусматривает механизма подачи жалоб	<p>Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах</p> <p>Конвенция о правах ребенка</p>	Замечания или критические комментарии по периодическим докладам государств
Не имеет обязательной юридической силы	<p>Всеобщая декларация прав человека</p> <p>Декларация о правах лиц, относящихся к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам</p> <p>Декларация о религиозной нетерпимости</p>	<p>Публичные критические замечания органов ООН по конкретным нарушениям</p> <p>Обсуждение вопросов, касающихся меньшинств</p> <p>Разработка новых принципов, руководящих указаний и т. д. в целях воздействия на поведение государств</p>

ВИДЫ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ

НАЗВАНИЕ ДОКУМЕНТА	ВОЗМОЖНЫЕ МЕРЫ
Европейская конвенция по защите прав человека	Юридически обязательные решения Европейского суда по правам человека, принимаемые по официальным жалобам.
Европейская рамочная конвенция по правам национальных меньшинств	Периодические страновые доклады, представляемые государствами-участниками; заключения и рекомендации, принимаемые Комитетом министров стран – членов Совета Европы на основе мнений, представленных ему Консультативным комитетом. При рассмотрении докладов государств Консультативный комитет обычно направляет миссии на места и консультируется с неправительственными группами и другими сторонами. Все действия, как правило, доводятся до сведения общественности.
Европейская хартия по региональным языкам или языкам меньшинств	Комитет экспертов изучает периодические доклады, представляемые государствами-участниками, и готовит доклад и рекомендации, которые представляются Комитету министров.
Американская конвенция по правам человека	Официальные жалобы сначала рассматриваются Межамериканской комиссией по правам человека, которая может издать открытый доклад с рекомендациями. У тех государств, которые признали юрисдикцию Межамериканского суда по правам человека, есть возможность обращения в этот суд, с тем чтобы он вынес юридически обязательное решение. Жалоба может подаваться одним государством в отношении другого государства, но только в том случае, если оба они признали эту факультативную межгосударственную юрисдикцию. Суд также полномочен выносить консультативные заключения по просьбе одного из государств-членов или Комиссии.
Дополнительный протокол к Американской конвенции по правам человека в области экономических, социальных и культурных прав (Сан-Сальвадорский протокол)	Право направления петиции в Межамериканскую комиссию по правам человека в отношении якобы имевших место нарушений прав профсоюзов или права на образование, предусмотренных в Дополнительном протоколе.
Устав Организации американских государств и Декларация прав и обязанностей человека	Межамериканская комиссия по правам человека может готовить страновые доклады о положении в области прав человека в любом государстве – члене ОАГ либо проводить расследования и утверждать доклад и рекомендации по индивидуальным петициям, подаваемым в отношении любого государства – члена ОАГ.
Африканская хартия прав человека и народов	Индивидуальные петиции могут конфиденциально рассматриваться Африканской комиссией по правам человека и народов, которая может затем предавать гласности принимаемые ею решения и рекомендации. Комиссия может также принимать решения относительно передачи на рассмотрение Ассамблеи глав государств и правительств ОАЕ сообщений, касающихся "особых случаев, которые свидетельствуют о наличии ряда серьезных и массовых нарушений прав человека и народов". Комиссия публично рассматривает периодические доклады государств. НПО, получившие статус "наблюдателей", могут приглашаться на закрытые сессии, посвященные вопросам, которые представляют для них особый интерес.
Протокол к Африканской хартии прав человека и народов об учреждении Африканского суда по правам человека и народов	После ратификации Протокола 1998 года 15 государствами в соответствии с ним будет создан Африканский суд по правам человека и народов с полномочиями принимать юридически обязательные решения по индивидуальным жалобам. На середину 2001 года Протокол еще не вступил в силу.

Брошюра № 2

МЕНЬШИНСТВА И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: РАБОЧАЯ ГРУППА ООН ПО ДЕЛАМ МЕНЬШИНСТВ

Резюме: Многообразие, складывающееся благодаря меньшинствам в странах их проживания, способствует приумножению не только национального, но и мирового культурного богатства. Между тем, как показывает история, в отношениях между большинством населения и меньшинствами нередко возникает напряженность. Лишь недавно Организация Объединенных Наций стала официально заниматься вопросами защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и интерес к этой проблеме значительно возрос после принятия в 1992 году Организацией Объединенных Наций Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В настоящей брошюре речь идет о деятельности Рабочей группы по делам меньшинств, которая была создана для наблюдения за осуществлением этой Декларации.

Краткая история вопроса

Почти во всех государствах в пределах их национальных границ имеются группа или группы меньшинств, характеризующихся этнической, языковой или религиозной самобытностью, которая отличает их от большинства населения. Поддержание гармоничных отношений между меньшинствами и между меньшинствами и большинством населения, а также уважение самобытности каждой группы – ценное достояние общества. Удовлетворение чаяний меньшинств и обеспечение их прав свидетельствуют об уважении достоинства и равноправия всех людей, содействуют более широкому участию населения в жизни общества и способствуют снижению напряженности как внутри государств, так и между государствами.

До недавнего времени защите прав меньшинств Организацией Объединенных Наций уделялось менее пристальное внимание по сравнению с защитой других прав. Однако с усилением этнической, расовой и религиозной напряженности, чаще всего в результате именно нарушения прав меньшинств, интерес к проблемам меньшинств возрос.

Сегодня права меньшинств нарушаются во многих районах мира. Меньшинства стремятся к тому, чтобы правительства признавали их в таком качестве, и добиваются утверждения своих прав на самобытность, на использование своего языка, исповедание своей религии и отправление религиозных обрядов, на пользование достоянием своей культуры, а также на создание и функционирование собственных объединений. Они, кроме того, хотят участвовать в государственной и общественной жизни, в разработке и осуществлении политики и проектов, затрагивающих их интересы.

Теперь международное сообщество признает, что для достижения этой цели недостаточно простого запрета дискриминации в отношении меньшинств. Важное значение имеет принятие специальных мер по защите и расширению прав меньшинств, особенно мер, необходимых для сохранения их самобытности и культуры. Только в последнее десятилетие международное сообщество стало принимать такие меры. Эти меры включают принятие в 1992 году Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (Декларация о меньшинствах), и последующее учреждение Рабочей группы по делам меньшинств в рамках Подкомиссии Организации Объединенных Наций.

Рабочая группа по делам меньшинств

Для обеспечения более эффективной защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в 1995 году в рамках Подкомиссии по поощрению и защите прав человека (которая тогда называлась Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств) была создана Рабочая группа по делам меньшинств. В ее состав входят пять экспертов из числа членов Подкомиссии, каждый из них представляет один из пяти географических регионов, на базе которых в Организации Объединенных Наций распределяются места в ее органах. (Информация о членском составе Рабочей группы по делам меньшинств имеется на вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека: www.unhchr.ch/html/menu2/2/subwg.htm). Рабочая группа ежегодно заседает в Женеве в течение одной недели в период между сессиями Подкомиссии, обычно в мае. Она готовит официальный доклад для представления и обсуждения в Подкомиссии в ходе ее сессии в августе каждого года. Этот доклад служит также справочным документом для Комиссии по правам человека (более подробную информацию о Подкомиссии и Комиссии см. в Брошюре № 3).

Мандат Рабочей группы

Рабочая группа была учреждена в целях изучения путей и способов поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в соответствии с Декларацией о меньшинствах. Тремя основными задачами Рабочей группы являются:

- рассматривать вопросы распространения и практического осуществления Декларации о меньшинствах
- изучать возможные пути решения проблем, затрагивающих меньшинства, включая содействие взаимопониманию между меньшинствами и правительствами и между самими меньшинствами
- рекомендовать, в случае необходимости дальнейшие меры по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Эти три элемента являются предметом обсуждения на каждой сессии Рабочей группы, которое часто проводится в виде рассмотрения отдельных прав или блоков прав.

Рабочая группа выполняет роль механизма, который позволяет неправительственным организациям (НПО), членам групп или ассоциаций меньшинств, ученым, представителям правительств и международных учреждений совместно обсуждать интересующие их вопросы и искать пути решения проблем. Такая деятельность проводится в надежде на то, что эти встречи и налаживаемый с их помощью диалог помогут лучше уяснить различные подходы к проблемам меньшинств, углубить взаимопонимание и терпимость в отношениях между меньшинствами и между меньшинствами и правительствами. Рабочая группа служит также форумом, который призван содействовать нахождению мирных и конструктивных путей решения проблем, затрагивающих меньшинства, и заниматься вопросами применения, толкования и определения сферы действия принципов, закрепленных в Декларации о меньшинствах.

В рамках решения вышеназванных основных задач повестка дня Рабочей группы включает широкий круг тем. В плане популяризации и практического осуществления Декларации о меньшинствах проводится обзор хода осуществления Декларации в различных странах и уточняется смысл закрепленных в ней конкретных прав. Одним из главных направлений деятельности Рабочей группы во время ее первых сессий было обсуждение подготовленного ее Председателем комментария к Декларации о меньшинствах, который воспроизведен в части I. В числе других тем – осуществление прав в отношении языка, образование, отражающее

межкультурные связи и многообразие культур, а также право участвовать в политической и общественной жизни.

При рассмотрении на ее заседаниях представленной информации о положении меньшинств в той или иной стране с ответным словом может выступить представитель этой страны. В случае отсутствия такого представителя Рабочая группа может препроводить полученную от представителей меньшинств или НПО информацию в адрес соответствующего правительства, чтобы дать ему возможность представить дополнительную информацию.

Обсуждение возможных путей решения проблем, затрагивающих меньшинства, пока включает изучение роли национальных правозащитных учреждений, роли средств массовой информации в защите меньшинств и преимуществ автономии и интеграционных механизмов для содействия более полному осуществлению прав меньшинств.

Многие рекомендации, предлагаемые участниками обсуждений (причем не только членами Рабочей группы), излагаются в годовом докладе Рабочей группы, который она представляет Подкомиссии. Затем Подкомиссия может препроводить предложения относительно новых мер по поощрению и защите прав меньшинств в Комиссию по правам человека и в Экономический и Социальный Совет для принятия по ним решения.

В рамках своего мандата Рабочая группа готова также рассмотреть предложения о путях повышения эффективности ее работы и о том, какими проблемами ей следовало бы заниматься в будущем. Она обсудила возможности наиболее полного использования материалов, представленных в качестве справочной документации на различных сессиях; создания базы данных на основе имеющейся информации о положении меньшинств; и установления связи между Рабочей группой и другими органами, в частности с комитетами, осуществляющими контроль за выполнением международных договоров в области прав человека, со специальными докладчиками, международными учреждениями, региональными механизмами и национальными правозащитными организациями.

Рабочая группа совместно с национальными институтами и НПО организует также проведение серии семинаров по различной тематике, касающейся осуществления Декларации о меньшинствах или отдельных закрепленных в ней прав. Доклады по итогам семинаров служат затем основой для дальнейшего обсуждения этих вопросов на сессиях Рабочей группы. После 1995 года были организованы семинары по таким темам, как проблемы образования, отражающего межкультурные связи и многообразие культур (в Женеве, Швейцария, и Монреале, Канада), роль средств массовой информации в защите меньшинств (в Женеве), эффективное участие меньшинств в жизни общества (во Фленсбурге, Германия), многообразие культур в Африке (в Аруше, Танзания, и в Кидале, Мали) и проблемы выходцев из Африки в Северной и Южной Америке. С докладами по итогам семинаров или практикумов можно ознакомиться на вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека (www.unhchr.ch).

Участие в заседаниях Рабочей группы

Уникальной особенностью Рабочей группы по делам меньшинств является то, что в ней приняты весьма гибкие процедуры, поощряющие участие в ее сессиях всех лиц, кто интересуется ее работой или способен внести в нее вклад. В результате в работе сессий Рабочей группы кроме представителей правительств и международных учреждений могут лично участвовать и, в частности, делать письменные заявления представители соответствующих НПО, групп меньшинств и ученых, занимающихся проблемами меньшинств. Есть лишь одно ограничение – в участии может быть отказано лицу или группе, выступающим за применение насилия, или неправительственной организации, созданной по этническому признаку и превратившейся в политическую партию.

При подаче заявки на участие в сессии Рабочей группы принята следующая процедура:

1. Направьте краткое письмо или пошлите по электронной почте заявку в Секретариат Рабочей группы с информацией о вашей организации, ее деятельности в области защиты меньшинств, наряду с любой дополнительной информацией, которая, по вашему мнению, относится к сфере деятельности Рабочей группы.
2. На основе направленного вами письма вам, как правило, будет дана аккредитация для посещения заседаний Рабочей группы по делам меньшинств (или же в исключительных случаях вы получите объяснение, на каком основании вам было отказано в участии). Решения относительно участия обычно принимает Секретарь Рабочей группы. В особых случаях заявление может быть передано Председателю Рабочей группы, который имеет возможность провести консультации с любыми членами группы, знакомыми с деятельностью НПО в регионах, которые они представляют.
3. Утром перед началом заседания Рабочей группы вам нужно зайти в приемную здания "Villa des Feuillantines", рядом с главным входом во Дворец Наций. Если ваша фамилия будет значиться в списке участников заседания Рабочей группы, вам будет выписан пропуск, который будет действителен на данную сессию Рабочей группы. Получив пропуск, вы должны предъявить его охране Организации Объединенных Наций и пройти в зал заседаний, который обычно выделяется в крыле Е Дворца Наций или в новом здании, к началу сессии, которая, как правило, открывается в понедельник в 10 часов утра.

Сессии Рабочей группы дают представителям меньшинств из всех стран мира возможность встретиться, обменяться опытом и обсудить свои общие интересы и общие проблемы. Поэтому крайне важно, чтобы меньшинства использовали возможности, которые предоставляет Рабочая группа.

Вместе с тем важно учитывать ограничения в деятельности Рабочей группы. Она не может сразу же дать ответы на поставленные вопросы в отношении тех или иных конкретных ситуаций или указать пути незамедлительного решения проблем меньшинств. Рабочая группа не имеет также полномочий принимать решения по жалобам о предполагаемых нарушениях прав меньшинств. Рабочая группа – это скорее дополнительный механизм для рассмотрения проблем меньшинств и одно из звеньев в процессе обеспечения более эффективных средств для восстановления нарушенных прав и поиска долгосрочных решений актуальных проблем.

Существуют три основных канала участия в деятельности Рабочей группы: выступление с устными заявлениями на сессиях Рабочей группы; представление письменной информации и/или документов; и встречи и беседы с другими участниками по интересующим вас вопросам.

Устные заявления

Если вы можете приехать в Женеву и лично принять участие в ежегодных заседаниях Рабочей группы, одним из наиболее действенных способов довести вашу проблему до сведения международного сообщества является выступление на сессии с официальным устным заявлением. После такого выступления ваша проблема будет отражена в отчете о заседании и включена в доклад Рабочей группы, который будет затем представлен в Подкомиссию и далее – в качестве справочного документа – в Комиссию по правам человека.

Для того чтобы ваше заявление оказалось максимально эффективным, примите во внимание следующие моменты:

- Для получения слова вы должны попросить, чтобы ваша фамилия (если вы ученый) или название вашей организации были включены в список выступающих. В этом случае в порядке записи для выступления Председатель предоставит вам или вашей организации слово для

выступления. Если вы не будете присутствовать в зале заседаний, вы можете потерять свою очередь и лишиться возможности выступить с заявлением. Если вы ненадолго покинете заседание, постарайтесь попросить кого-нибудь зачитать вашу речь в случае, если вам неожиданно дадут слово.

- Подготовьте свое заявление заранее, предпочтительно до начала сессии. Постарайтесь, чтобы оно было четким и логичным и включало фактические данные в подтверждение приводимых вами доводов. Хотя вам не следует обращаться к Рабочей группе с "жалобой", при изложении конкретных проблем или ситуаций их нужно проиллюстрировать конкретными примерами. При этом необходимо избегать эмоциональных или политически окрашенных формулировок. Содержание вашего заявления должно максимально соответствовать по теме тому пункту повестки дня, по которому вы решили выступить, хотя зачастую формулировки этих пунктов носят общий характер. В любом случае лучше сослаться на права, о которых идет речь в Декларации о меньшинствах, поскольку она остается основным исходным документом для повестки дня Рабочей группы. Целесообразно также включить конкретные предложения или рекомендации для их дальнейшего анализа Рабочей группой.
- Выступать нужно на одном из шести официальных языков Организации Объединенных Наций, а именно на английском, арабском, испанском, китайском, русском или французском. Надо помнить, что многие из присутствующих в зале не владеют свободно вашим языком и им приходится полагаться на устный перевод вашего выступления. Если устные переводчики будут иметь текст вашего выступления, их задача будет облегчена и ваше выступление будет передано в переводе более внятно. Для этого рекомендуется заблаговременно передать им шесть экземпляров вашего заявления. Вы должны также передать два экземпляра своего заявления в Секретариат для подшивки к отчетам.
- Хотя об этом, казалось бы, излишне напоминать, не забывайте, что говорить нужно медленно и отчетливо. Некоторые люди при выступлении очень волнуются или чересчур эмоциональны и говорят слишком быстро. А это нередко приводит к тому, что их никто не может понять и воздействие их выступления, соответственно, ослабляется. Если вам приходилось слышать ораторов, умеющих изложить свою мысль особенно доходчиво, то постарайтесь перенять их манеру говорить.
- Обычно на выступление по регламенту отводится пять минут, хотя это время может варьироваться в зависимости от количества вопросов повестки дня, подлежащих обсуждению на сессии, и оставшегося времени. Отрепетируйте свое заявление заранее, чтобы уложиться в отведенное время. Если вы превысите регламент, Председатель скорее всего прервет вас и предложит завершить выступление. Поэтому непременно изложите уже вначале наиболее важные моменты своего заявления и будьте готовы в любой момент представить отдельно свои выводы и рекомендации, если на изложение фактов уже нет времени.
- После выступления к вам могут подойти люди и попросить текст вашего заявления. На этот случай неплохо иметь в запасе около 20 экземпляров вашего заявления, которые можно было бы при необходимости раздать. Вообще говоря, полезно дать экземпляр заявления представителю правительства вашей страны. Многие люди лучше воспринимают письменные материалы, и таким образом ваше заявление может быть доведено до сведения тех участников, которые в момент вашего выступления в зале заседаний отсутствовали.

Предоставление информационно-справочных документов

Деятельность Рабочей группы не ограничивается обсуждением заявлений, сделанных во время ее ежегодных сессий. Есть целый ряд каналов, по которым вы можете предоставить дополнительную информацию.

На каждой сессии в качестве основы для обсуждения используются краткие документы, подготовленные членами Рабочей группы, НПО, учеными, правительствами и специализированными учреждениями. Эти документы обычно носят тематический характер, в отличие от материалов по конкретным странам. В прошлом они касались таких вопросов, как определение и классификация меньшинств, права на получение образования, наиболее эффективные пути защиты меньшинств, гражданство и права неграждан, принадлежащих к меньшинствам, всеобщие и региональные механизмы защиты меньшинств, эффективное участие в жизни общества и представительство меньшинств, права в отношении языка. С подробным перечнем документов можно ознакомиться на вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека (www.unhchr.ch). Эти документы распространяются на сессиях. Некоторые из них имеются на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций, хотя большинство выпускается на английском, испанском и французском языках. Отдельные документы распространяются только на языке оригинала.

НПО и другим структурам рекомендуется готовить документы для будущих сессий Рабочей группы. Если вы хотите представить документ, вам следует связаться с одним из членов Рабочей группы или с сотрудником ее Секретариата и указать тему, по которой вы собираетесь представить материал. Вам нужно ознакомиться с повесткой дня следующей сессии Рабочей группы, с тем чтобы ваш материал соответствовал ей и мог быть обсужден. Секретариат сообщит вам о сроках представления документа, его объеме (обычно не более шести–восьми страниц), а также о других технических деталях. При этом нет гарантии, что ваш материал будет принят Рабочей группой и распространен, однако, как правило, четко изложенный материал на актуальную тему практически всегда воспринимается позитивно.

Контакты и связи

Сессии Рабочей группы дают возможность встретиться с широким кругом людей, которые сами являются представителями меньшинств или занимаются проблемами меньшинств. Поскольку многие международные, специализированные и гуманитарные учреждения и организации расположены в Женеве, во время вашего пребывания в ней легче добиться приема у должностных лиц этих организаций. Разумеется, лучше встречаться с такими должностными лицами тогда, когда у вас имеются конкретные вопросы, которые вы хотите поставить перед ними, или информация для них, хотя многие учреждения считают поддержание контактов с организациями меньшинств частью своей работы. Более подробные сведения о контактах с секретариатом, занимающимся проблемами меньшинств в том или ином учреждении, можно найти в соответствующих брошюрах данной серии публикаций.

В Женеве расположены несколько НПО, готовых оказать помощь участникам заседаний Рабочей группы. Следует связаться с ними до прибытия в Женеву или сразу по прибытии. В конце настоящей брошюры помещена необходимая для этого информация.

За неделю сессии Рабочей группы есть возможность пообщаться в неофициальной обстановке с самыми разными людьми. Не стесняйтесь рассказывать о своих проблемах, делиться опытом или искать поддержки. Вы можете назначать встречи в буфете рядом с залом заседаний, договариваться о встрече во время обеда или беседовать с людьми на приемах, которые обычно устраиваются во время сессии Рабочей группы. Зачастую легче всего бывает контактировать с участниками сессии и членами Рабочей группы перед началом или после заседания, заранее выяснив, на каких местах в зале заседаний сидят ваши потенциальные собеседники. Если вы хотите поговорить с членом Рабочей группы или с представителем правительства, лучше всего заранее обдумать, что вы хотите сказать. Продумайте содержание разговора, четко сформулируйте вопрос и изложите его суть.

Для привлечения более пристального внимания к вашей проблеме и налаживания диалога между меньшинствами и правительствами нужно добиваться участия правительства вашей страны в заседаниях Рабочей группы. Это оказывается особенно полезным, когда вам нужен

ответ правительства на поставленные вами вопросы, и может даже побудить власти принять меры по исправлению ситуации, которую вы выявили. Участие правительств имеет немаловажное значение и при рассмотрении вопросов, не связанных с конкретной ситуацией в той или иной стране, поскольку оно способствует популяризации деятельности Рабочей группы и повышению ее авторитета.

Результаты деятельности Рабочей группы

Заседания Рабочей группы вряд ли будут освещаться в вашей стране, и работа Группы не даст результатов, если о ней никто не будет знать. Поэтому распространение информации о ее работе – задача самих участников сессий. Важно добиваться, чтобы средства массовой информации освещали деятельность Рабочей группы.

Пресс-центр в здании Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве обслуживает широкий круг международных средств массовой информации. Сотрудники пресс-центра могут помочь вам встретиться с работающими в Женеве представителями международных СМИ или средств массовой информации из вашей страны. Вы можете просто положить свое сообщение для прессы в имеющиеся в пресс-центре специальные ячейки, однако для привлечения внимания к вашему сообщению для прессы зачастую необходимо заранее установить личный контакт с журналистами. Всегда полезно поговорить с представителями прессы в Женеве до вашего выступления и передать им текст вашего заявления, но при этом необходимо еще и убедить журналистов в том, что его можно выигрышно подать в их репортажах.

Вы должны также иметь сторонников у себя на родине, работающих заодно с вами. Пока вы находитесь в Женеве, они могут установить контакт с местными средствами массовой информации и сообщить им заранее о проблемах, которые вы затронете в Рабочей группе, а также попытаться убедить их осветить эту тему. Было бы полезно предоставить справочную информацию о деятельности Рабочей группы, с тем чтобы местные журналисты лучше понимали ситуацию, в которой вы будете выступать. Позаботьтесь о том, чтобы с вами могли вступить в контакт любые журналисты, которые этого захотят, и чтобы в вашем сообщении для прессы был указан номер контактного телефона и/или адрес электронной почты.

При всей значимости пропагандистско-разъяснительной работы для правозащитной деятельности вы не должны допускать политизации проблем, которые нередко весьма деликатны и чреваты опасными последствиями в вашей стране, или высказываний, которые могут побудить ваше правительство применить ответные меры против вас или тех, кого вы представляете. Если вы опасаетесь, что это возможно, стоит сообщить о своих опасениях Секретариату Рабочей группы и ее Председателю. Тогда они, например, могут передать этот вопрос новому специальному представителю генерального секретаря по положению правозащитников. Если после вашего возвращения домой на вас или вашу организацию будут нападки за заявление, с которым вы выступили в Рабочей группе, вы должны сообщить об этом в Секретариат Рабочей группы.

Роль НПО в периоды между сессиями

Неправительственные организации призваны играть важную роль после окончания сессии Рабочей группы. Опираясь и ссылаясь на исследования, выводы и рекомендации Рабочей группы, вы можете укрепить свои позиции и оказывать дополнительное давление на властные структуры в своей или другой стране. Вы также можете способствовать разработке норм и толкованию сложных проблем в интересах удовлетворения требований меньшинств.

Вы могли бы предпринять следующие действия:

- способствовать принятию конкретных мер на местном и национальном уровнях для реализации прав, закрепленных в Декларации о меньшинствах

- содействовать осуществлению выводов и рекомендаций, принятых Рабочей группой
- обратить внимание государственных органов, НПО и групп меньшинств в вашей стране на работу и рекомендации Рабочей группы
- организовать практикумы или семинары для обсуждения конкретных актуальных проблем
- организовать учебные занятия для более широкой пропаганды прав, закрепленных в Декларации о меньшинствах

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения в отношении участия в заседаниях Рабочей группы или других вопросов следует направлять по адресу:

Secretariat of the Working Group on Minorities
Office of the High Commissioner for Human Rights
8-14 avenue de la Paix
1211 Geneva
Switzerland
Вебсайт: www.unhchr.ch

Среди НПО, которые могли бы оказаться полезными для содействия вашему пребыванию в Женеве и участию в сессиях Рабочей группы, можно отметить:

Международную службу по правам человека (справки по охвату и освещению проблем меньшинств на всех заседаниях, в ходе профессиональной подготовки и при выработке стратегии в Организации Объединенных Наций) - Тел.: +41 22-733-5123;
Факс: +41 22-733-0826; Эл. почта: ishr@worldcom.ch; вебсайт: www.ishr.ch

Организацию "Международный мандат " (вопросы размещения, компьютерная печатная техника, центр документации, рабочее помещение, услуги факса и электронной почты, фотокопировальные работы) - Тел.: +41 22-959-8855;
Факс: +41 22-959-88-51; Эл. почта: info@mandint.org; вебсайт: www.mandint.org

Женевский международный центр приема (размещение и информация о больницах, врачах, банках, ресторанах и других услугах в Женеве) - Тел.: +41 22-918-0270;
Факс: +41 22-918-02-79; вебсайт: www.geneva.ch

Помимо многочисленных книг и статей по проблемам меньшинств, написанных учеными и правозащитниками, ряд важных исследований провели члены Подкомиссии. Классическим считается впервые опубликованное в 1979 году исследование Франческо Капоторти "Исследование прав лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам", серия № 5 исследований по правам человека Организации Объединенных Наций, переизданное в 1991 году. Другие интересные исследования последнего времени в этой области перечислены на вебсайте УВКПЧ по адресу: www.unhch.ch.

Брошюра № 3

МЕНЬШИНСТВА И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ОСНОВАННАЯ НА УСТАВЕ СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И КАК ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ

Резюме: Важнейшими органами Организации Объединенных Наций по делам меньшинств являются Подкомиссия по поощрению и защите прав человека и Комиссия по правам человека (о Рабочей группе по делам меньшинств этой Подкомиссии говорится в брошюре № 2). Каждый из этих органов располагает рядом механизмов, посредством которых проблемы меньшинств могут быть доведены до сведения экспертов Организации Объединенных Наций и представителей правительств. Кроме того, сообщения, содержащие заявления о грубых нарушениях прав человека меньшинств, могут быть представлены в соответствии с процедурой 1503.

Полномочия и компетенция органов Организации Объединенных Наций в области рассмотрения в общем плане вопросов прав человека и их статус в конкретных странах вытекают либо из многосторонних договоров, участницей которых может быть страна, либо из вытекающих из Устава полномочий собственно Организации Объединенных Наций. Основанные на договорах процедуры рассматриваются в брошюре № 4; в ней в общих чертах характеризуются механизмы изучения и рассмотрения положений в области прав человека в любом государстве – члене Организации Объединенных Наций, созданные ее органами. Эти механизмы обычно называются "основанные на положениях Устава", поскольку полномочия по их созданию вытекают из Устава Организации Объединенных Наций.

Организация Объединенных Наций – это политическая организация, большинство органов которой состоят из представителей государств. В отличие от органов, созданных на основе договоров, которые состоят из независимых экспертов, члены органов, созданных на основе Устава, получают указания от своих правительств и занимают позицию в соответствии с ними. Единственным исключением является Подкомиссия по поощрению и защите прав человека (Подкомиссия), о которой говорится ниже. Кроме того, ко многим из этих органов имеют доступ неправительственные организации (НПО), которые, хотя и не обладают правом голоса, могут различным образом участвовать в публичных обсуждениях вопросов прав человека.

Иерархическая структура органов Организации Объединенных Наций, отвечающих за вопросы прав человека, – от Генеральной Ассамблеи до отдельных докладчиков и небольших рабочих групп. (Общая структура Организации Объединенных Наций описывается в брошюре № 1) В этой иерархии за Генеральной Ассамблеей и учреждаемыми ею комитетами следует Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Ему подчиняются Комиссия по правам человека (Комиссия), Комиссия по положению женщин (Женская комиссия) и недавно созданный Постоянный форум по вопросам коренных народов. Подкомиссия занимает более низкую ступень по сравнению с Комиссией. Подкомиссия собирается ежегодно в августе на трехнедельные совещания и отчитывается перед Комиссией, которая проводит свои заседания в течение шести недель в марте – апреле. Комиссия представляет свои доклады ЭКОСОС, который обычно собирается в июне. Ежегодные сессии Генеральной Ассамблеи, как правило, проходят в Нью-Йорке с сентября по декабрь. Комиссия и Подкомиссия проводят свои заседания в Женеве, Швейцария, где также находится Управление Верховного комиссара по правам человека. Управление, несущее ответственность за вопросы прав человека, является подразделением Секретариата Организации Объединенных Наций.

В данной брошюре содержатся информация по каждому из этих органов Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, а также рекомендации относительно

того, каким образом меньшинства могут принимать участие в их заседаниях в целях повышения осведомленности в вопросах, представляющих для них особый интерес.

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

Подкомиссия, как ее чаще всего называют, состоит из избираемых Комиссией 26 экспертов, кандидатуры которых предлагаются государствами. Отдельные члены Подкомиссии могут выступать в качестве "докладчиков", которые проводят для Подкомиссии исследования по конкретной проблематике. В Подкомиссии имеются рабочие группы по делам меньшинств, по рассмотрению сообщений (о чем речь пойдет ниже), по вопросам коренных народов и по современным формам рабства.

Назначение Подкомиссии – быть своего рода "мозговым центром" Комиссии. В ее задачи входят определение телематики, инициирование и осуществление исследований по вопросам прав человека и обсуждение их результатов. До 1999 года она называлась Подкомиссией по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, однако ее нынешнее название точнее отражает широкую сферу ее компетенции. Ежегодная повестка дня Подкомиссии всегда включает пункт о защите меньшинств, и каждый год ее Рабочая группа по делам меньшинств, которая обычно ежегодно заседает одну неделю в мае, представляет ей доклад о своей деятельности. В брошюре № 2 данной серии подробно рассматривается деятельность Рабочей группы. Именно через Рабочую группу многие проблемы меньшинств доводятся до сведения Подкомиссии, хотя новые вопросы могут также подниматься в ходе заседаний Подкомиссии, которые проводятся в августе каждого года.

Деятельность Подкомиссии включает общие дискуссии, главным образом по тематическим вопросам, выработку рекомендаций для Комиссии по правам человека в отношении возможных действий и принятие резолюций. Многие НПО считают Подкомиссию своим форумом, поскольку НПО, имеющие консультативный статус, могут участвовать в дискуссиях и использовать свое присутствие на заседаниях Подкомиссии в качестве возможности для общения с широким кругом людей по интересующим их вопросам. Многие члены Подкомиссии интересуются проблемами меньшинств, и это может побудить НПО, которые специально не занимаются этими проблемами, обратиться к этим вопросам. Однако свободный подход к вопросам аккредитации, практикуемый Рабочей группой по делам меньшинств, не может применяться в Подкомиссии. Только НПО, имеющим официальный консультативный статус при ЭКОСОС, разрешается представлять письменные документы и выступать с устными сообщениями на заседаниях Подкомиссии.

Информацию о том, как НПО может получить официальный статус при ЭКОСОС, предоставляет Секция неправительственных организаций Департамента по экономическим и социальным вопросам (Non-Governmental Organizations Section, Department of Economic and Social Affairs, Room DC-1480, United Nations, New York, NY 10017, USA); тел.: +1 212-963-4842; факс: +1 212-963-9248. В Женеве можно обратиться в Группу связи с НПО (тел.: +41 22-917-21-27; факс: +41 22-917-05-83). Организации, подающие заявку на получение консультативного статуса, должны заполнить анкету, которая затем направляется в Комитет по неправительственным организациям. Этот Комитет дает свои рекомендации ЭКОСОС, который принимает окончательное решение. Дополнительная информация содержится на вебсайте Организации Объединенных Наций и НПО по адресу: www.unog.ch.

Отсутствие консультативного статуса может служить серьезным препятствием для тех, кто хотел бы работать в системе Организации Объединенных Наций, однако обычно не составляет большого труда проконсультироваться с аккредитованными НПО и предоставить им информацию. Некоторые НПО могут даже, используя свое время для выступления по соответствующему пункту повестки дня, представить вашу информацию. Возможно, самой известной НПО, занимающейся вопросами меньшинств, является расположенная в Лондоне Группа по правам меньшинств, которая нередко принимает участие в заседаниях как

Подкомиссии, так и ее Рабочей группы по делам меньшинств. Находящаяся в Женеве Международная служба по правам человека также готова помогать тем, кто незнаком с системой Организации Объединенных Наций, но желает участвовать в заседаниях в Женеве или Нью-Йорке. К числу других неправительственных организаций, которые могут оказать помощь представителям меньшинств путем консультирования или иного содействия, относятся: Международная федерация прав человека (Женева и Париж), Международный центр этнических исследований (Коломбо, Шри-Ланка) и Международное движение против всех форм дискриминации и расизма (Женева).

Заявления делаются в том порядке, в каком ораторы просят слова, однако приоритет всегда отдается выступлениям членов Подкомиссии. Таким образом, следует как можно быстрее внести свое имя в список выступающих по соответствующему пункту повестки дня, который находится у председателя. Необходимо спланировать свое время так, чтобы в течение нескольких часов до и после назначенного времени выступления быть в пределах досягаемости или находиться в зале заседаний, чтобы не пропустить момент, когда вам предоставят слово. В противном случае ваша очередь может пройти и будет упущена возможность выступить с заявлением. Если вам необходимо отлучиться с заседания на короткий период, следует оставить кого-то вместо себя, чтобы он зачитал вашу речь, если вам неожиданно будет предоставлено слово для выступления.

Очевидно, что главное преимущество присутствия на заседаниях Подкомиссии – это возможность поделиться своей обеспокоенностью в отношении проблем меньшинств с широким кругом правозащитников. Такая возможность состоит не только в виде формального выступления перед членами Подкомиссии или представления ей документов, но также и в установлении контактов с представителями НПО и другими заинтересованными представителями и организациями вне официальных заседаний. Многие связи устанавливаются за чашкой кофе или во время делового обеда, и в Женеве имеются прекрасные возможности для обмена опытом с другими НПО и отдельными лицами, у которых с вами могут быть общие проблемы.

Участие в работе заседаний Подкомиссии регулируется рядом правил (которые касаются продолжительности устных выступлений и объема письменных заявлений, пунктов повестки дня и т. п.), о которых должна быть осведомлена любая НПО, имеющая консультативный статус. Разрешается делать заявления, касающиеся как отдельной страны, так и конкретной проблемы, и зачастую имеет смысл координировать свои действия с другими НПО, чтобы избежать дублирования усилий. Однако личное участие в работе заседаний Подкомиссии требует много времени, финансовых средств и сил, поэтому решение об участии следует принимать только после консультации с теми, кто имеет опыт в подобных делах, и установления того, что потенциальные выгоды перевесят затраты.

Комиссия по правам человека

Комиссия по правам человека является крупнейшим и наиболее важным форумом Организации Объединенных Наций в области прав человека. Как правило, в работе Комиссии принимают участие более 3 тыс. человек. Заседания проходят в Женеве в марте и апреле в течение шести недель. Комиссия состоит из 53 государств-членов, каждое из которых представлено правительственной делегацией. Большинство других государств – членов Организации Объединенных Наций присутствуют в Комиссии в качестве наблюдателей; они также имеют право на выступление. В заседаниях Комиссии также принимают участие большое число НПО, представляющих практически все аспекты дела защиты прав человека повсюду в мире.

(Комиссию не следует путать с Комитетом по правам человека, совершенно другим органом, который был создан в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах. Данный Комитет состоит из независимых экспертов, задача которых заключается в

осуществлении контроля за тем, как соблюдаются положения Пакта. Об этом Комитете говорится в брошюре № 4.)

Повестка дня Комиссии включает все аспекты прав человека, и ежегодно Комиссия принимает около 100 резолюций и решений. Эти резолюции, в которых выражаются обеспокоенность в связи с положением в области прав человека в конкретной стране и даже осуждение по поводу такого положения, обычно являются предметом интенсивного лоббирования со стороны правительств. Атмосфера заседаний больше напоминает атмосферу сессий Генеральной Ассамблеи, чем спокойную рабочую обстановку в правозащитных органах, созданных в соответствии с различными договорами в области прав человека (см. брошюру № 4). Работа Комиссии – это многочасовые официальные речи и тысячи страниц распространяемой документации.

Как и в Подкомиссии, заявления делаются в порядке записи ораторов, однако приоритет всегда отдается членам Комиссии, государствам и организациям, присутствующим в качестве наблюдателей, и, наконец, НПО, имеющих статус при ЭКОСОС. Таким образом, следует записаться в список выступающих, который находится у председателя, по соответствующему пункту повестки дня и уделять столь же пристальное внимание очередности выступлений, как и в случае с Подкомиссией, описанном выше. Официальное участие в Комиссии ограничено правительствами и НПО, имеющими консультативный статус при Организации Объединенных Наций. Хотя НПО играют важную роль в предоставлении информации и оказании политического и морального воздействия, их влияние в Комиссии носит, как правило, менее существенный характер, чем в Подкомиссии. Однако в то же время многие из процедурных новшеств и существенных вопросов, рассматриваемых Комиссией в течение ряда лет, были приняты под влиянием инициатив и лоббирования со стороны НПО. В числе наиболее информированных о работе Комиссии НПО, как правило, такие крупные организации, как "Международная амнистия", Международная федерация прав человека, "На страже прав человека" (Human Rights Watch) и Международная комиссия юристов. Но и НПО, деятельность которых сосредоточена на одной проблеме или стране, могут также оказывать влияние на Комиссию, если их работа тщательно подготовлена.

Поскольку Комиссия рассматривает широкий круг проблем, касающихся прав человека, права меньшинств редко выдвигаются на центральное место в ее дискуссиях. Вопросы меньшинств обычно выносятся в подпункт повестки дня Комиссии и рассматриваются наряду с вопросами о лицах, перемещенных внутри страны, мигрантах, инвалидах, о современных формах рабства и другими проблемами, касающимися уязвимых групп. Вопросы, имеющие отношение к меньшинствам, нередко поднимаются в рамках других пунктов повестки дня, например по вопросам, касающимся расовой дискриминации, религиозной нетерпимости и развития, поэтому представители меньшинств имеют широкие возможности для внесения своего вклада в работу Комиссии.

Сферу деятельности Комиссии определяют правительства. Возможно, вы захотите воспользоваться своим участием в работе Комиссии для начала диалога с правительством своей страны, который затем можно продолжить по возвращении домой. Конечно, не стоит ехать в Женеву, чтобы таким образом повлиять на свое правительство, но следует пристально следить за ходом обсуждения тех или иных вопросов. Учитывая, что правительственные делегации действуют в соответствии с инструкциями, получаемыми из своих столиц, лоббирование на месте министерства иностранных дел нередко оказывается не менее эффективным, чем поездка в Женеву. С другой стороны, только непосредственное присутствие позволит вам немедленно отреагировать на самые последние события или на неожиданное противодействие мерам, которые вы предлагаете.

Официальное выступление перед Комиссией может привлечь к себе внимание вследствие статуса Комиссии как наиболее важного форума Организации Объединенных Наций по правам человека. Однако в то же время вам придется бороться за то, чтобы среди множества других

вопросов правительства и средства массовой информации обратили внимание именно на вашу проблему. Как и в случае с Подкомиссией, Комиссия является важным местом встреч и установления контактов с другими НПО, и она предоставляет прекрасную возможность довести ваши проблемы до сведения более широкого круга людей, хотя в таком деле вряд ли приходится рассчитывать на быстрый прогресс, который к тому же с трудом поддается измерению. Немногие, однако, могут позволить себе присутствовать на заседаниях в течение всех шести недель, если только не базироваться в Женеве.

Многие предложения относительно проведения Подкомиссией исследований, включая и исследования по проблемам меньшинств, могут потребовать одобрения Комиссии по правам человека, поэтому НПО, возможно, сочтут для себя полезным внимательно следить за работой Комиссии по принятию решений.

Докладчики и рабочие группы

Работа Комиссии по правам человека не ограничивается ежегодными заседаниями в Женеве. В Комиссии имеется множество рабочих групп, которые собираются для выработки новых норм, например рабочая группа, которая разработала проект Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 год), а также рабочая группа, в настоящее время работающая над проектом декларации о правах коренных народов. Они могут проводить свои заседания параллельно с Комиссией или в другое время. На вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека (www.unhchr.ch) имеется график проведения таких заседаний. Участие НПО в рабочих группах нередко сопряжено с меньшими трудностями и носит менее формальный характер, чем участие в пленарных заседаниях Комиссии.

В дополнение к нормотворческой деятельности важным элементом работы Комиссии являются "тематический и страновой механизмы", созданные ею в целях изучения проблем в области прав человека и представления соответствующих докладов, а также с тем, чтобы давать рекомендации относительно принятия необходимых мер для решения этих проблем, в том числе путем оказания технической помощи.

Возможным результатом рассмотрения Комиссией положения в области прав человека в конкретных странах является:

- назначение Специального докладчика по стране, который будет готовить публичный доклад, представляемый Комиссии в следующем году
- обсуждение и/или принятие резолюции по стране
- принятие "заявления председателя" по стране
- участие в серьезной дискуссии по вопросу о положении в области прав человека в той или иной стране, в ходе которой представитель страны может воспользоваться своим правом на ответ, но не участвуя в обсуждении официальной резолюции

Тематический или страновой механизм – это обычно либо отдельный эксперт, либо рабочая группа из пяти человек (подобранных по географическому принципу). Отдельные эксперты могут называться по-разному, чаще всего "специальными докладчиками". Но, каково бы ни было их официальное звание, они выполняют схожие функции. Некоторые из этих механизмов действуют применительно к конкретным странам, тогда как другие предназначены для изучения конкретных тематических вопросов, таких как положение правозащитников, свобода выражения мнений, мигранты, религиозная нетерпимость, лица, перемещенные внутри страны, жилье, продовольствие, образование, право на развитие, внесудебные казни, казни без надлежащего судебного разбирательства или произвольные казни, пытки, насильственные исчезновения или насилие в отношении женщин.

Каждый из специальных докладчиков собирает информацию, либо получая ее от НПО, либо в соответствии с конкретными запросами правительств. Данная информация включается в доклад, который ежегодно представляется Комиссии. Эти доклады нередко содержат довольно полное резюме полученных Специальным докладчиком заявлений о нарушениях, относящихся к тому или иному вопросу или стране, положение в которой анализирует Специальный докладчик. Специальный докладчик может посещать страну – с согласия ее правительства – для более глубокого изучения ситуации. В докладах могут содержаться замечания и рекомендации относительно деятельности правительства в области прав человека.

В настоящее время имеется около 15 "страновых" и 20 "тематических механизмов" для решения широкого круга вопросов, касающихся прав человека. Их перечень можно найти на вебсайте Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) (www.unhcr.ch) под рубрикой "Программа УВКПЧ: механизмы, не предусмотренные договором". Любому докладчику или любой из рабочих групп может быть направлена информация для передачи Управлению Верховного комиссара в Женеве (Швейцария). Некоторые из тематических механизмов, в том числе те, чьи мандаты позволяют принимать "экстренные меры", предусматривают специальные требования к форме представляемой информации. Такими механизмами являются Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях; Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин; Рабочая группа по вопросу о произвольных задержаниях; Рабочая группа по насильственным или недобровольным исчезновениям; Специальный докладчик по вопросу о содействии развитию и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение и Специальный представитель по положению правозащитников. Направить информацию можно по факсам: +41 22-917-9006 или +41 22-917-9003.

Другие механизмы не требуют специальной формы, которой следует придерживаться при представлении информации, кроме того, что эта информация должна быть как можно более достоверной и убедительной. Если вас беспокоит судьба отдельного потерпевшего, включите в сообщение базовую информацию, то есть имя потерпевшего(ей) (если возможно, номер документа, удостоверяющего личность владельца), дату и место инцидента и некоторые сведения о личности предполагаемых правонарушителей или их официальном статусе. Информацию направляйте по факсу: +41 22-917-9006.

Информация может быть передана в любое время, однако, учитывая тот факт, что Специальный докладчик может захотеть включить в свой доклад сообщение от правительства в ответ на заявления о нарушениях и что доклады должны быть представлены в Комиссию в течение марта – апреля, информацию лучше направлять не позднее октября или ноября предыдущего года. Информация, представленная позже этого срока, возможно, не будет рассматриваться до следующего заседания Комиссии, которое состоится через год.

Специальный докладчик или Рабочая группа постоянно должны следить за последующим развитием событий независимо от того, будет ли опровергнуто или подтверждено заявление о нарушении. Это помогает механизму более эффективно работать и избегать ошибок.

Конфиденциальные сообщения, представляемые в соответствии с процедурой 1503

Отдельные лица и НПО могут подавать жалобы в Организацию Объединенных Наций о широко распространенных нарушениях прав человека в любой стране. Процесс, известный в настоящее время как "процедура 1503" (названная так по номеру определяющей ее резолюции Экономического и Социального Совета), был учрежден в 1970 году и пересмотрен в 2000 году в целях повышения его эффективности, хотя он по-прежнему в определенных ситуациях может быть использован меньшинствами.

Процедура была учреждена только для рассмотрения ситуаций, когда имеют место "систематические и грубые, достоверно подтвержденные нарушения прав человека". Эта

процедура не предусмотрена для рассмотрения единичных нарушений или дела одного потерпевшего, а также нарушений, которые не являются достаточно серьезными. К числу нарушений, которые рассматриваются чаще всего, относятся широко распространенные случаи дискриминации, несправедливое судебное разбирательство, пытки, убийства, совершенные органами государственной власти, и произвольные задержания (хотя жалобы, подаваемые в соответствии с процедурой 1503, не ограничиваются лишь этими нарушениями).

Как и в случае с другими сообщениями, касающимися прав человека, жалоба, подаваемая в соответствии с процедурой 1503, должна быть как можно более исчерпывающей и подтвержденной фактами. Рабочие группы, рассматривающие такие сообщения, вначале строят свою работу на основе Всеобщей декларации прав человека, поэтому вам следует указать, какие статьи Декларации, по вашему мнению, были нарушены. Большинство заявлений состоят из общего обзора, содержащего резюме всех сообщений, детального изложения жалобы и приложений, в которых содержатся соответствующие документы, заявления свидетелей и т. п.

Помимо требования о том, что в вашей жалобе речь должна идти о систематических и достаточно серьезных нарушениях, других труднопреодолимых процедурных требований совсем немного. Вы вправе воспользоваться этой процедурой (при этом неважно, исходит ли жалоба от отдельного лица или НПО, от самого потерпевшего или от лица, располагающего "достоверными сведениями о нарушениях", если только эти сведения не основываются исключительно на сообщениях средств массовой информации). Не существует ограничений относительно того, кто может представить сообщение, хотя хорошо известные НПО имеют больше шансов на благоприятное рассмотрение их сообщений. Сообщения следует направлять в Управление Верховного комиссара, Подкомиссию по поощрению и защите прав человека на адрес Отдела служб поддержки (Support Services Branch, OHCHR-UNOG, 1211 Geneva 10, Switzerland).

Основной недостаток процедуры 1503 заключается в том, что она носит полностью конфиденциальный характер; теоретически заявителю даже не сообщается, какое решение принято в отношении его жалобы. Процедура также может быть длительной, поскольку сообщения первоначально рассматриваются рабочей группой Подкомиссии в составе пяти человек, которая собирается ежегодно после августовских заседаний Подкомиссии. Принятые сообщения затем направляются в рабочую группу Комиссии, которая определяет, какие из них далее направляются в Комиссию, как правило, с рекомендациями, подлежащими обсуждению в Комиссии полного состава. Весь процесс занимает как минимум несколько месяцев.

Конечная мера, к которой может прибегнуть Комиссия, – это инициирование всестороннего и тщательного изучения ситуации или назначение специального комитета для разбирательства. Однако последнее невозможно без согласия правительства, и к этой мере никогда не прибегали. Более реалистичными результатами рассмотрения жалобы, поданной в соответствии с процедурой 1503, представляются следующие:

- Прекращение рассмотрения вопроса, когда дальнейшее рассмотрение или действия являются необоснованными.
- Продолжение анализа ситуации в свете любой дополнительной информации, получаемой от соответствующего правительства, и любой информации, которая может поступить в Комиссию в соответствии с процедурой 1503.
- Продолжение рассмотрения ситуации и назначение независимого эксперта.
- Прекращение рассмотрения вопроса в соответствии с конфиденциальной процедурой, которая регламентируется резолюцией 1503 (XLVIII) Совета в целях рассмотрения того

же вопроса в соответствии с открытой процедурой, установленной на основе резолюции 1235 (XLII) Совета.

Несмотря на относительно мягкий характер большей части этих возможных действий, правительства прилагают энергичные усилия для того, чтобы не оказаться под пристальным вниманием в соответствии с процедурой 1503, видимо потому, что даже просьба о предоставлении информации может свидетельствовать о наличии "грубых нарушений".

Каждый год Председатель Комиссии выступает с публичным заявлением, в котором он указывает, ситуация в каких странах изучалась в конфиденциальном порядке, а по каким странам рассмотрение вопросов прекращено. К сожалению, содержание сообщений не разглашается. С момента введения в действие процедуры Комиссия рассмотрела положение в 80 странах, и в среднем Комиссия ежегодно в течение двух-трех дней проводит закрытые заседания, анализируя ситуацию в 5–10 различных странах.

Чтобы к сообщению отнеслись со всей серьезностью, его составление требует немало времени и усилий, а конечное "вознаграждение" может оказаться незначительным. Ситуация с меньшинствами рассматривается в соответствии с данной процедурой, и это – одно из средств оказания дипломатического давления на правительство без лишнего шума. Многие НПО считают, что можно достичь большего, сосредоточившись на более гласных инициативах, однако не следует забывать и о процедуре 1503, особенно в связи с тем, что многие вопросы меньшинств касаются распространенной или официальной дискриминации в отношении групп меньшинств, а не просто отдельных нарушений прав человека.

Другие органы Организации Объединенных Наций

Комиссия по положению женщин, состоящая из 45 представителей правительств, ежегодно собирается в Нью-Йорке. Ее основные функции заключаются в проведении дискуссий, изучении вопросов, касающихся положения женщин, и в последующей деятельности по выполнению рекомендаций четвертой Всемирной конференции по положению женщин 1995 года.

Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея являются важнейшими органами, определяющими политику, хотя ЭКОСОС, как правило, руководствуется действиями Комиссии по правам человека в решении вопросов как прав человека вообще, так и прав меньшинств в частности. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности являются высшими органами Организации Объединенных Наций, однако отдельное лицо или НПО вряд ли чего-либо добьется непосредственно на Генеральной Ассамблее: НПО не имеют права участвовать в дебатах или другой деятельности. Лучший способ оказать воздействие на Генеральную Ассамблею – это поставить соответствующие вопросы перед министерством иностранных дел вашей страны и побудить ваше правительство занять позицию поддержки в вопросах, представляющих интерес для меньшинств, во время работы Генеральной Ассамблеи.

Верховный комиссар по правам человека

Управление Верховного комиссара по правам человека, которое расположено в отдельном здании (не в здании Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве), отвечает за оказание поддержки практически всей деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека. Задача Секретариата Организации Объединенных Наций состоит в содействии правам человека и их защите, как это определено в мандате Верховного комиссара и других мандатах. В случае необходимости вы всегда можете обратиться за консультацией к соответствующим сотрудникам Секретариата.

Дополнительная информация и контакты

Со всеми органами Организации Объединенных Наций и специальными процедурами, которые описывались в этой брошюре, можно связаться через Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека:

OHCHR-UNOG
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland

Приемная Управления находится по адресу: Palais Wilson, 52 Rue des Pâquis, 1201 Geneva 1.

"Горячие линии" Организации Объединенных Наций для установления контактов с докладчиками по вопросу о ситуации, требующей принятия экстренных мер: Факс: +41 22-917-9006 и +41 22-917-9003.

Управление Верховного комиссара ведет богатый по содержанию вебсайт, где можно найти информацию о предстоящих совещаниях, списки докладчиков и общую информацию об обслуживаемых Управлением механизмах, основанных как на Уставе, так и на договорах. Если вы хотите познакомиться с деятельностью Организации Объединенных Наций в области прав человека, то лучше всего сделать это с помощью вебсайта по адресу: www.unhchr.ch.

Во время вашего пребывания в Женеве и участия в работе заседаний Комиссии или Подкомиссии вам помогут следующие НПО:

Международная служба по правам человека (для получения информации об охвате и освещении проблем меньшинств на всех заседаниях, в ходе профессиональной подготовки и при выработке стратегии Организации Объединенных Наций) - Тел.: +41 22-733-5123; Факс: +41 22-733-0826; Эл. почта: ishr@worldcom.ch; вебсайт: www.ishr.ch.

"Международный мандат" (по вопросам размещения, подготовки текстов документов, работы центра документации, наличия офисных площадей, услуги факса и электронной почты, а также фотокопирования) - Тел.: +41 22-959-8855; Факс: +41 22-959-8851; эл. почта: info@mandint.org; вебсайт: www.mandint.org.

Женевский международный центр приема (размещение, а также информация о больницах, врачах, банках, ресторанах и других услугах в Женеве) - Тел.: +41 22-918-0270; Факс: +41 22-918-02-79; вебсайт: www.geneva.ch.

Имеется несколько публикаций, в которых дается более подробное описание органов и процедур, рассмотренных в этой брошюре. В их числе: International Service for Human Rights, *Info-Pack: Information on UN Human Rights Procedures* (Международная служба по правам человека, Информационный пакет: информация о процедурах Организации Объединенных Наций, касающихся прав человека) (Женева, пересматривается и дополняется раз в полгода); G. Alfredsson and E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group and Raoul Wallenberg Institute, 1998) (Дж. Альфредссон и Э. Феррер, Права меньшинств: руководство по процедурам и учреждениям Организации Объединенных Наций, Группа по правам меньшинств и Институт Рауля Валленберга, 1998); Н. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational, 1999) (Х. Ханнум, Руководство по международной практике в области прав человека, Транснэшнл, 1999).

Брошюра № 4

МЕНЬШИНСТВА И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ОРГАНЫ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ДОГОВОРОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И МЕХАНИЗМЫ ПОДАЧИ ЖАЛОБ

Резюме: Система Организации Объединенных Наций по правам человека, опирающаяся на международные договоры, включает юридические процедуры, с помощью которых представители меньшинств могут добиваться защиты своих прав. В настоящей брошюре дается характеристика шести основных международных договоров по правам человека, которые касаются, соответственно, гражданских и политических прав; экономических, социальных и культурных прав; расовой дискриминации; пыток; прав женщин; и прав ребенка. В первом разделе речь идет о системе представления государствами докладов, аналогичной у всех договоров по правам человека, и предлагаются пути, с помощью которых меньшинства и их представители могут ставить свои проблемы перед международными договорными органами. Во втором разделе описываются механизмы подачи жалоб, которыми в соответствии с четырьмя договорами могут воспользоваться лица, считающие, что их права были нарушены.

Договоры Организации Объединенных Наций по правам человека

В рамках системы Организации Объединенных Наций по правам человека действуют шесть основных международных договоров по правам человека, которые носят юридически обязательный характер и охватывают широкий спектр прав человека (см. схему, ниже). Для того чтобы пользоваться ими, вы должны знать, участником какого из договоров является ваша страна. Полный текст каждого договора имеется на странице УВКПЧ в сети Интернет (www.unhchr.ch) под рубрикой "Договоры"; список стран, которые ратифицировали эти договоры, содержится в приложении к каждому из договоров.

По каждому из этих договоров имеется комитет по мониторингу, который следит за тем, как государства-участники выполняют обязательства по правам человека, взятые ими на себя в соответствии с тем или иным договором. В состав этих комитетов, известных также как договорные органы, входит от 10 до 23 членов – международных экспертов по правам человека. Срок работы членов комитетов составляет четыре года, и хотя их выдвигают государства-участники, они работают в личном качестве и не являются представителями своих правительств. Как правило, члены комитетов не участвуют в рассмотрении дел, касающихся их собственной страны. Комитеты заседают по нескольку недель каждый год, как правило, в Женеве. Заседания Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин проводятся в Нью-Йорке; и заседания Комитета по правам человека проходят раз в год в Нью-Йорке и два раза в год в Женеве.

Если ваша страна не является участницей того или иного конкретного договора, вы не можете официально прибегнуть к предусмотренным в контексте данного договора процедурам для прекращения нарушений охраняемых этим договором прав. Однако в таком случае есть возможность воспользоваться разработанными на основе Устава Организации Объединенных Наций Комиссией по правам человека и другими органами процедурами, которые описываются в брошюре № 2 данной серии.

ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНЫ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ

Название договора по правам человека	Название контролирующего органа	Число членов	Число и место проведения сессий	Число общих замечаний или рекомендаций, принятых по состоянию на 1 мая 2001 года	Число дней общих дискуссий по состоянию на 1 мая 2001 года	Наличие механизма рассмотрения индивидуальных жалоб	Расследование серьезных или систематических нарушений
Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)	Комитет по правам человека	18 членов	3 сессии в год: 2 в Женеве и 1 в Нью-Йорке	28	–	Да, в соответствии с первым Факультативным протоколом к МПГПП	–
Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)	Комитет по экономическим, социальным и культурным правам	18 членов	2 сессии в год в Женеве	14	19	–	–
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД)	Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД)	18 членов	2 сессии в год в Женеве	27. Кроме того, были приняты 2 заявления, в том числе одно, касающееся прав человека курдского народа	1 (по положению цыган)	Да, в результате принятия статьи 14 МКЛРД	–
Конвенция о правах ребенка (КПР)	Комитет по правам ребенка (КПР)	10 членов	3 сессии в год в Женеве	1	9	–	–
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)	23 члена	2 сессии в год в Нью-Йорке	24	–	Да, в соответствии с Факультативным протоколом к КЛДЖ	Да, в соответствии с Факультативным протоколом к КЛДЖ
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП)	Комитет против пыток (КПП)	10 членов	2 сессии в год в Женеве	1	–	Да, в результате принятия статьи 22 КПП	Да, в результате принятия статьи 20 КПП

Есть два способа, которые комитеты по мониторингу используют для контроля за осуществлением государствами-участниками взятых на себя договорных обязательств. Первый – это рассмотрение периодически представляемых правительствами докладов об осуществлении ими данных договоров. Государства-участники юридически обязаны представлять такие доклады, в которых они информируют соответствующий контрольный орган о принятых ими мерах законодательного и иного характера по выполнению своих обязательств в соответствии с тем или иным конкретным договором.

Комитеты также контролируют соблюдение договоров путем рассмотрения жалоб, которые обычно называются сообщениями и в которых частные лица информируют соответствующий комитет о фактах нарушения их прав по конкретному договору. Такие жалобы рассматривают четыре конкретных органа. Более подробно процедуры рассмотрения жалоб изложены ниже.

Кроме того, многие договорные органы принимают замечания общего характера или рекомендации, в которых толкуются или развиваются положения договоров. Некоторые такие органы отводят также определенные дни для проведения общей дискуссии по конкретной

тематике или по содержанию положений договоров. Иногда именно проведенные в такие дни общие дискуссии содействовали разработке и принятию договорными органами замечаний общего характера или рекомендаций. Так, например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации провел свою первую тематическую дискуссию 15 и 16 августа 2000 года по вопросу о дискриминации в отношении цыган. В результате обсуждения Комитет принял Рекомендацию общего характера XXVII о дискриминации в отношении цыганского населения и заявил о своем намерении организовывать на будущих сессиях и другие тематические дискуссии. Через регулярные промежутки времени готовится и публикуется подборка замечаний общего характера или рекомендаций всех договорных органов. Последняя из них содержится в документе HRI/GEN/1/Rev.5.

Какие права находятся под защитой

В данном разделе резюмируются некоторые статьи каждого из шести договоров, которые могут представлять особый интерес для меньшинств. Однако меньшинства должны обладать всеми правами, предоставляемыми тем, кто находится под юрисдикцией соответствующего государства. Неправительственные организации (НПО) и другие органы должны использовать механизмы, о которых говорится в настоящей брошюре, во всех случаях, когда, по их мнению, государство могло бы эффективнее гарантировать права человека независимо от того, касаются ли выявленные проблемы непосредственно меньшинств или носят более общий характер. На последней странице данной брошюры приводится список материалов и адресов в сети Интернет, в которых содержатся более подробные сведения о том, как НПО могут предоставлять информацию тем или иным договорным органам.

Международный пакт о гражданских и политических правах

МПГПП обеспечивает защиту широкого круга прав, многие из которых аналогичны правам, часто называемым во внутреннем законодательстве государств "гражданские права" или "гражданские свободы". МПГПП – единственный глобальный договор, в котором есть положение, конкретно касающееся прав меньшинств (европейские механизмы, напрямую относящиеся к меньшинствам, рассматриваются в брошюрах № 7, 8 и 9):

Статья 27: В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Формально эта статья применяется только к "лицам, принадлежащим к... меньшинствам", а не к группам меньшинств или самим общинам, хотя коллективный аспект данного права подчеркивается в следующей фразе: "совместно с другими членами той же группы". Данная формулировка прав меньшинств является относительно узкой и охватывает только те области, которые относятся к самобытности и культуре, то есть право на культуру, право на свободу вероисповедания, право на пользование своим языком. Фраза "не может быть отказано" способна создать впечатление, что государство должно всего лишь воздерживаться от некоторых действий, но отнюдь не обязано принимать позитивные меры по расширению прав меньшинств или оказывать им содействие в осуществлении своих прав. Однако Комитет по правам человека пришел к выводу, что от государств может потребоваться принятие "позитивных мер" для защиты прав от нарушения не только правительством, но и другими лицами. Вам следует ознакомиться с полным текстом высказанного Комитетом Замечания общего характера № 23/50 по статье 27, которое было принято в 1994 году.

Хотя может показаться, что вступительная фраза статьи 27 не относится к недавно прибывшим иммигрантам, Комитет по правам человека трактует данную статью достаточно широко как охватывающую всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, включая трудящихся-мигрантов и приехавших на время. Кроме того, Комитет высказал мнение, что у государства

может возникнуть необходимость обеспечить "действенное участие членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают", с тем чтобы гарантировать полное осуществление прав в области культуры.

Наряду с общими мерами защиты, которые распространяются на всех лиц, особенно актуальными для меньшинств могут быть и некоторые другие закрепленные в МПГПП права:

Статья 1 провозглашает право "всех народов" на самоопределение, которое включает право на определение своего политического статуса и свободное обеспечение своего экономического, социального и культурного развития. Народы могут также свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами. Вместе с тем, согласно сведениям Комитета по правам человека, данное право не относится к меньшинствам как таковым, хотя порой очень непросто провести различие между "народами" и "меньшинствами".

Пункт 1 статьи 2 гарантирует, что защищаемыми в соответствии с Пактом правами должны пользоваться все лица без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. Данное право применяется ко всем лицам, находящимся в пределах территории и под юрисдикцией государства (см. также Замечание общего характера № 18).

Статья 3 предусматривает равное осуществление всех прав мужчинами и женщинами (см. также Замечание общего характера № 28).

Статья 12 гарантирует каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства, а также право покидать любую страну и право на въезд в свою собственную страну (см. также Замечание общего характера № 27).

Статья 17 обеспечивает защиту любого лица от вмешательства в его личную и семейную жизнь, посягательства на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции, а также от посягательства на его честь и репутацию.

Статья 18 имеет важное значение для меньшинств и обеспечивает право на свободу мысли, совести и религии. Меньшинства имеют право исповедовать свою религию как публично, так и частным порядком, что выражается в отправлении культа, выполнении религиозных или ритуальных обрядов и учений, и родители вправе свободно обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями (см. также Замечание общего характера № 22).

Статья 19 защищает право на свободное выражение своего мнения. Данное право имеет принципиальное значение для предоставления меньшинствам возможности общаться на своем родном языке и включает "свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно" или посредством любых других средств массовой информации. Как и в ряде других прав, право на свободное выражение своего мнения может быть ограничено в установленном законом порядке, но только в тех случаях, когда такие ограничения необходимы для защиты прав других лиц или для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Статья 20 требует от правительств в законодательном порядке запретить всякую пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющую собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (см. также Замечание общего характера № 11).

Статья 22 гарантирует свободу ассоциации. Хотя большая часть ее положений касается профсоюзов, эта статья обеспечивает также защиту права создавать образовательные, культурные, политические и иные организации меньшинств и участвовать в таких организациях.

Статья 25 предусматривает для граждан право и возможность принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранными на выборах и допускаться к государственной службе (см. также Замечание общего характера № 25).

Статья 26 содержит общее положение о недопущении дискриминации, гарантирующее всем равенство перед законом и равную защиту закона. Данное право не запрещает государствам проводить разумные различия между категориями людей, такие как требование говорить при определенных обстоятельствах на официальном языке, однако запрещает любые необоснованные различия на основании статуса того или иного лица как члена группы меньшинства (см. также Замечание общего характера № 18).

Дополнительная информация, которая может представлять интерес для меньшинств, содержится в подготовленных Комитетом по правам человека материалах в рамках процесса подготовки к Дурбанской всемирной конференции против расизма (документ A/CONF.189/PC.2/14). Могут также оказаться полезными судебные решения, принятые по конкретным делам (в частности, Сообщения № 197/1985, 196/1985, 167/1984, 511/1992 и 694/1996). Полные материалы этих дел см. на вебсайте УВКПЧ (www.unhchr.ch) в базе данных о договорных органах, раздел судебной практики.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах

Хотя в МПЭСКП конкретно провозглашаются экономические, социальные и культурные права, он предоставляет государствам большую гибкость при обеспечении соблюдения этих прав, чем МПГПП в отношении гражданских и политических прав. Некоторые специалисты характеризуют закрепленные в МПЭСКП права как создающие обязательства в отношении результата, а не поведения. Иными словами, государствам даются гораздо большие возможности для определения по своему усмотрению того, как им лучше всего защищать эти права, с учетом различных условий в каждой из этих стран.

В пункте 1 статьи 2 Пакта признаются различные возможности стран в обеспечении услуг в таких областях, как здравоохранение и образование. Вместе с тем в пункте 1 статьи 2 предусматривается, что каждое государство обязуется "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав.., включая, в частности, принятие законодательных мер".

Хотя правительства могут воспользоваться формулировкой "обеспечить постепенное осуществление" как предлогом для бездействия, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам четко дал понять, что для достижения целей, намеченных в МПЭСКП, необходимо предпринять конкретные шаги. В частности, ни одно государство не может преднамеренно принимать имеющие обратную силу меры без достаточно веских на то оснований. Комитет указал также, что государства обязаны обеспечить как минимум в необходимом количестве продовольственные товары, первичную медико-санитарную помощь, жилье и по крайней мере основные формы образования соразмерно тем ресурсам, которые имеются в распоряжении государства. МПЭСКП также включает антидискриминационное положение (пункт 2 статьи 2), гарантирующее осуществление прав без какой бы то ни было дискриминации. Данное антидискриминационное положение должно применяться немедленно, а не обеспечиваться лишь постепенно.

Особый интерес для меньшинств представляют также следующие статьи МПЭСКП:

Статья 3 требует от государств обеспечить равное для мужчин и женщин пользование всеми правами.

Статьи 6 и 7 касаются права на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает, а также права на справедливые и благоприятные условия труда.

Статья 11 провозглашает право каждого на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Статья 12 требует от государств обеспечить наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, включая обязательство сократить детскую смертность и содействовать здоровому развитию ребенка.

Статьи 13 и 14 закрепляют право каждого на образование, включая положение о том, что начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех. Особый интерес для меньшинств представляет свобода "отдельных лиц и учреждений" создавать учебные заведения и руководить ими, если такие заведения отвечают тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

Статья 15 провозглашает, что каждый человек имеет право на участие в культурной жизни и на защиту его интеллектуальной собственности.

Для того чтобы пояснить смысл некоторых из этих прав, Комитет принял ряд замечаний общего характера, с которыми можно ознакомиться на вебсайте УВКПЧ (www.unhchr.ch). Эти замечания общего характера помогают, среди прочего, определить содержание права на жилье (Замечания общего характера № 4 и 7); права на достаточный жизненный уровень, в частности право на питание (Замечание общего характера № 12); права на образование, включая начальное образование (Замечания общего характера № 11 и 13); и права на охрану здоровья (Замечание общего характера № 14).

Комитет проводит специальные дни, посвященные общему обсуждению конкретных тем и вопросов, многие из которых представляют непосредственный интерес для представителей меньшинств и НПО. НПО регулярно принимают участие в таких обсуждениях.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации

Многие люди, включая членов групп меньшинств, ошибочно полагают, что Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) применяется только в отношении явления, традиционно считающегося "расовой" дискриминацией, то есть официальных правовых систем, в рамках которых осуществляется дискриминация по признаку цвета кожи. На самом деле применение МКЛРД носит гораздо более широкий характер, поскольку "расовая дискриминация" определяется как "любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни" (выделено авторами). По сути, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) при анализе периодических докладов, представляемых ему государствами, неизменно рассматривал также случаи дискриминации в отношении меньшинств, и представители меньшинств должны особенно акцентировать такие случаи при представлении дополнительных или альтернативных сведений в связи с представляемым правительством описанием положения меньшинств в той или иной стране.

С 1993 года Комитет создал ряд механизмов в целях предотвращения серьезных нарушений Конвенции. Эти механизмы носят название "меры раннего предупреждения", направленные на предотвращение перерастания существующих проблем в конфликты, а также процедуры принятия чрезвычайных мер, направленных на решение требующих незамедлительных действий проблем. Кроме того, Комитет издает заявления, такие как обнародованное в 1999 году заявление о соблюдении прав человека в отношении курдского народа.

МКЛРД также конкретно разрешает государствам принимать "специальные меры" для обеспечения того, чтобы определенные расовые или этнические группы или отдельные лица

могли на практике пользоваться равными правами, при условии что такие меры не приведут к закреплению отдельных прав для различных расовых групп. Эти меры часто носят название "позитивные действия" или "позитивная дискриминация" и могут приниматься для исправления исторической несправедливости и обеспечения справедливого обращения с меньшинствами.

Обязательства, налагаемые на государство в соответствии с МКЛРД, касаются не только его собственной деятельности и действий других государственных органов. Они также призваны запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец [пункт 1 d) статьи 2]. Государства должны на основе закона карать распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, и обязано запрещать организациям пропагандировать расовую дискриминацию и подстрекать к ней [подпункт а) статьи 4]. Государства также должны "принять немедленные и эффективные меры, в частности в области преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами" (статья 7).

Все права, осуществление которых без расовой дискриминации должно гарантироваться, перечислены в статье 5 и аналогичны правам, закрепленным в других международных договорах по правам человека. К их числу относятся право на равенство перед органами, отправляющими правосудие, право участвовать в общественной жизни и право равного доступа к государственной службе, свобода передвижения и проживания, право на свободу убеждений и свободное их выражение, а также право на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования.

Конвенция о правах ребенка

Данную Конвенцию, в которой участвует 191 государство, ратифицировало больше стран, чем любой другой договор по правам человека. Ее цель – поощрение и защита прав детей (дети определяются как лица в возрасте до 18 лет), и она наделяет детей большинством прав, гарантированных для "всех людей" в соответствии с другими международными документами. Особый интерес для меньшинств могут представлять следующие статьи Конвенции:

Статья 2 провозглашает, что права, предусмотренные в Конвенции, должны гарантироваться без какой-либо дискриминации, независимо от расы, цвета кожи, языка, религии или национального или этнического происхождения.

Статья 3 закрепляет основной принцип Конвенции, который состоит в том, что главным критерием при осуществлении любой деятельности в отношении детей является наилучшее обеспечение интересов ребенка.

Статья 6 признает право ребенка на жизнь, выживание и развитие.

Статья 7 предусматривает, чтобы ребенок регистрировался сразу же после рождения и с момента рождения имел право на имя и на приобретение гражданства.

Статья 12 признает необходимость уважать взгляды ребенка.

Статья 17 поощряет средства массовой информации к сотрудничеству в создании и распространении материалов из разнообразных культурных источников и "уделению особого внимания языковым потребностям ребенка, принадлежащего к какой-либо группе меньшинств".

Статья 20 предусматривает необходимость уделения должного внимания этническому происхождению, религиозной и культурной принадлежности ребенка и его родному языку при рассмотрении вопроса о передаче его на воспитание в другую семью.

Статья 24 признает право ребенка на пользование услугами здравоохранения.

Статья 28 предусматривает право ребенка на образование, включая обеспечение доступа к начальному образованию.

Статья 29 отражает главную цель образования и, в частности, предусматривает, что образование ребенка должно быть направлено на воспитание у него уважения к правам человека и основным свободам, к его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к ценностям других цивилизаций (см. также Замечание общего характера № 1).

Статья 30 в основном распространяет на детей положения статьи 27 МПГПП, касающиеся права пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию, а также пользоваться родным языком.

Статья 31 призывает все государства уважать и поощрять право ребенка на участие в культурной и творческой жизни.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин

Контроль за осуществлением данной Конвенции осуществляет Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин, который занимается вопросами прав женщин. Эти права включают право на равенство перед законом; равенство в области образования, участия в политической жизни, занятости, здравоохранения и экономики; свободу от сексуальной эксплуатации; и возможность принятия временных специальных мер для преодоления неравенства. Помимо согласия ликвидировать дискриминацию в отношении женщин со стороны "любого лица, организации или учреждения" государства согласились также принять надлежащие меры "с целью изменения или отмены действующих законов, положений, обычаев и практики", которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин" (выделено авторами).

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин последовательно высказывается по поводу положения женщин в условиях вооруженных конфликтов и по поводу насилия на гендерной почве. В 1992 году Комитет принял замечание общего порядка (№ 19) о насилии в отношении женщин, отражающее серьезную озабоченность международного сообщества в связи с тем, что женщины по-прежнему сталкиваются с различными проявлениями дискриминации из-за своего пола.

Некоторые статьи Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин особенно актуальны для женщин, принадлежащих к меньшинствам. Например:

Статья 5 обязывает государства принимать "все соответствующие меры с целью... изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин" для искоренения "предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин".

Статья 7 касается права женщин участвовать в общественной жизни и занимать государственные посты (см. также Рекомендацию общего характера № 23).

Статья 10 предусматривает устранение стереотипного изображения роли мужчин и женщин из учебных программ.

Статья 12 предусматривает ликвидацию дискриминации в отношении женщин в плане доступа к услугам системы здравоохранения (см. также Рекомендацию общего характера № 24).

Статья 14 посвящена конкретным проблемам, с которыми сталкиваются сельские женщины, многие из которых принадлежат к меньшинствам.

Статья 16 вновь подчеркивает, что женщины и мужчины должны быть равны во всех вопросах, касающихся брака и семьи, включая право на свободное вступление в брак и только при условии полного и свободного согласия. В ней также предусматривается, что обручение и брак ребенка не имеют никакой юридической силы (см. также Рекомендацию общего характера № 21).

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

Члены групп меньшинств имеют такое же право на защиту от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, как и любые другие лица. Конвенция против пыток предусматривает, что государства должны квалифицировать пытки как преступление и наказывать или выдавать предполагаемых виновников применения пыток, если таковые окажутся в пределах юрисдикции той или иной страны.

Как использовать систему представления докладов

Все важнейшие международные договоры по правам человека, включая те, которые рассматриваются в настоящей брошюре, предусматривают необходимость представления государствами-участниками доклада в контролирующие органы с периодичностью от двух до пяти лет о том, как их правительства выполняют взятые на себя договорные обязательства. Каждый доклад должен содержать подробную информацию о том, какие усилия государство прилагает для осуществления прав человека, предусмотренных в соответствующем договоре, включая те области, в которых был достигнут прогресс, и те, в которых государство столкнулось с препятствиями или проблемами. Так, например, в Руководстве Организации Объединенных Наций по представлению докладов о ситуации в области прав человека говорится, что в докладах, представляемых в соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, должны содержаться информация об имеющихся в стране группах меньшинств, описание "позитивных мер", принимаемых государствами с целью защиты самобытности этих меньшинств, и любых мер, принятых с целью "обеспечения меньшинствам равных экономических и политических возможностей".

Соответствующие договорные органы рассматривают доклады на открытых заседаниях при участии представителей государства, представившего доклад. После рассмотрения представленного государством доклада комитет принимает свои "заключительные замечания" – открытый документ, содержащий оценку выполнения государством договора, а также имеющихся позитивных изменений; в нем освещаются те сферы, которые вызывают озабоченность, а также делаются предложения и даются рекомендации по конкретным вопросам. (Наиболее полный на сегодняшний день перечень докладов государств, как подлежащих представлению, так и уже рассмотренных, согласно основным международным договорам в области прав человека, содержится в документе HRI/GEN/4/Rev.1; последняя подборка "Руководящих принципов, касающихся формы и содержания докладов, которые государства-участники должны представлять органам по контролю за соблюдением международных договоров в области человека", содержится в документе HRI/GEN/2/Rev.1.)

Система представления докладов способствует открытости отношений и конструктивному диалогу между соответствующим государством и комитетом. Однако на практике это сопряжено с целым рядом проблем. Не все доклады удается рассмотреть своевременно; не все правительства уделяют достаточное внимание замечаниям, предложениям и рекомендациям комитетов; а весь процесс освещается недостаточно полно и широко.

Тем не менее процесс рассмотрения докладов дает любому лицу или группе лиц возможность помочь комитету по контролю за соблюдением договора лучше понять положение меньшинств в той или иной стране. Есть целый ряд шагов, которые вы можете предпринять, с тем чтобы в максимальной степени использовать систему представления докладов, и большинство из этих шагов подходят для всех договорных органов, рассматривавшихся выше. В соответствующих

разделах упоминаются специальные правила или сложившаяся практика некоторых комитетов, однако вы можете воспользоваться данными ниже советами, для того чтобы поднять любой вопрос на сессиях комитетов.

Постарайтесь побудить правительство составить всеобъемлющий и точный доклад

Ответственность за подготовку доклада страны для представления в соответствующий контролирующий комитет обычно возлагается на какой-либо правительственный департамент или ведомство либо на несколько департаментов/ведомств. Важно выяснить, кто отвечает за подготовку таких докладов и когда они готовятся. Часто подготовку доклада страны координирует министерство иностранных дел, которое и должно иметь возможность дать такую информацию.

Сами доклады становятся официальными документами Организации Объединенных Наций после их представления комитету, однако нет никакого официального требования относительно того, что государства должны обсуждать свои доклады с гражданами страны или приглашать каких-либо лиц или органы для участия в подготовке таких докладов. Тем не менее многие правительства допускают и даже поощряют такое участие, поэтому лицам из числа меньшинств и их организациям следует использовать эту возможность. Независимо от того, есть у вас возможность принять участие в подготовке доклада или нет, вы можете через средства массовой информации и иные каналы сделать достоянием гласности тот факт, что готовится доклад правительства по правам человека. Когда доклад правительства подготовлен и направлен в соответствующий комитет, организации тех или иных меньшинств или занимающиеся правами человека НПО более широкого охвата могут пожелать представить комитету свои собственные дополнительные сведения.

Подготовка альтернативного (называемого также дополнительным, теневым или параллельным) доклада

В некоторых странах подготовку альтернативных докладов координируют действующие правозащитные или общинные организации, которые конкретно занимаются правами человека, являющимися предметом соответствующего договора. Это дает различным группам возможность внести свой вклад в подготовку доклада и позволяет составить более полное представление о выполнении государством договора. Большинство рассматриваемых здесь договоров включают вопросы, представляющие интерес именно для меньшинств. Подумайте, какой вклад вы можете внести в обсуждение этих вопросов в более широком контексте всего доклада.

В некоторых случаях может оказаться целесообразным готовить конкретный альтернативный доклад, целиком посвященный проблемам меньшинств. Хотя этот подход позволяет привлечь внимание комитета на конкретные проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, для подготовки такого доклада необходимо проделать большой объем работы, и он требует немалых людских и финансовых ресурсов.

В любом случае альтернативный доклад должен непосредственно касаться конкретных статей соответствующего договора и конкретных сведений, содержащихся в докладе правительства. Он должен быть сжатым, точным в изложении фактов и не содержать ненужных замечаний политического характера. Уже сам факт публикации и представления альтернативного доклада может привлечь внимание к проблемам в области прав человека, о которых идет речь в докладе. Например, сообщение о готовящемся альтернативном докладе в средствах массовой информации может стать первым шагом непрерывной кампании по выявлению того, о чем умалчивается в докладе государства, и для привлечения внимания к актуальным проблемам в области прав человека.

Тот факт, что тот или иной доклад не был представлен своевременно, не служит препятствием для участия меньшинств в самом процессе представления докладов. Некоторые комитеты рассматривают ситуацию в государствах-участниках, которые не представляют доклады, даже в отсутствие их доклада именно для того, чтобы побудить соответствующее государство все-таки представить требуемый доклад. При рассмотрении таким образом доклада какой-либо страны сведения, представленные НПО и другими группами, могут оказаться для комитетов весьма полезными.

Участие в заседаниях комитетов

Дополнительная информация как по конкретным вопросам, так и в контексте альтернативного доклада НПО обычно направляется непосредственно в соответствующий контрольный комитет в Женеве или Нью-Йорке. Даже если правительство не предало огласке факт подготовки доклада, информацию о сроках рассмотрения этого доклада в комитетах можно получить на вебсайте УВКПЧ. Важно, чтобы соответствующий комитет получил вашу информацию достаточно заблаговременно до заседаний комитета, посвященных рассмотрению доклада данного государства. Вам следует связаться с Управлением Верховного комиссара в Женеве или Отделом по улучшению положения женщин в Нью-Йорке, с тем чтобы обеспечить своевременное распространение информации, которую вы хотите сообщить.

Наиболее эффективный подход состоит в координации вашей информации с информацией от организаций, которые также представляют альтернативные доклады по тому же договору. Это дает соответствующему комитету возможность составить более полную картину, альтернативную изложенной в докладе государства, а не разбираться в массе разрозненной информации. Лучше всего изложить представляемые вами сведения в той же последовательности, в какой представлены права в соответствующем договоре. Следует по возможности ссылаться на соответствующие органы и вспомогательные материалы, такие как статистические данные, официальные доклады, судебные решения или материалы других органов системы Организации Объединенных Наций (например, ЮНЕСКО, Международная организация труда или даже на другие договорные органы). Если возможно, стоит направить в соответствующий комитет 20 экземпляров ваших материалов вместе с письменной просьбой передать их, если это разрешено, всем членам комитета.

Хотя это может потребовать значительных затрат, вы можете также обдумать целесообразность приезда в Женеву или Нью-Йорк для участия в заседаниях комитета, посвященных рассмотрению доклада вашего государства, с тем чтобы сообщить информацию непосредственно членам комитета. Это позволит разъяснить некоторые моменты, которые могут показаться неясными в письменных материалах, подготовленных НПО или представителями меньшинств.

Правила, касающиеся участия представителей НПО, в разных комитетах неодинаковы. Вероятно, наиболее широкие возможности для представления письменных и устных сообщений имеются в Комитете по правам ребенка и Комитете по экономическим, социальным и культурным правам.

Комитет по правам ребенка принимает письменные сообщения и может приглашать НПО для участия в работе своей предсессионной рабочей группы. НПО могут присутствовать, не участвуя в ее работе, на официальной сессии комитета, на которой проводится публичная дискуссия с представителем соответствующего государства. Неофициальная "Группа НПО по Конвенции о правах ребенка", помогающая координировать участие НПО в сессиях комитета, подготовила полезное руководство для участников, которое имеется на ее вебсайте (www.defence-for-children.org).

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам отводит дневное заседание в первый день сессии для заслушивания сообщений НПО, и НПО имеют также возможность выступать на некоторых предсессионных заседаниях комитета. В 2000 году Комитет принял

документ в отношении участия НПО (E/C.12/2000/6), в котором говорится о том, как НПО могут наиболее продуктивно содействовать работе Комитета. Указания относительно того, как НПО могут использовать данный комитет, имеются в электронной форме по адресу: www.cohre.org.

Даже если правила процедуры того или иного комитета не предусматривают официального участия в заседаниях, вы всегда можете встретиться с отдельными членами соответствующего комитета вне официальных сессий и рассказать им о ваших проблемах. Хотя лучше лишний раз не докучать членам комитетов, безотлагательно сообщайте им полезную, но при этом корректно сформулированную информацию.

Если есть такая возможность, имеет смысл обратиться за советом к опытным НПО и организациям, работающим в Женеве, за содействием в организации участия в заседаниях органов Организации Объединенных Наций по правам человека. Кроме того, публикуется ряд изданий, призванных помочь НПО эффективно работать в рамках системы Организации Объединенных Наций (см. информацию в конце брошюры).

Для работы с договорными органами не всегда требуется официальная аккредитация в качестве НПО, имеющей "консультативный статус" при Организации Объединенных Наций, однако это может облегчить доступ в комитеты. Если вы планируете присутствовать на той или иной сессии комитета, вам целесообразно заблаговременно связаться с Управлением Верховного комиссара или Отделом по улучшению положения женщин, с тем чтобы выяснить, как теперь принято поступать. Как правило, Секретариат сможет помочь вам получить доступ на сессии комитетов.

Популяризация работы комитетов и контроль за выполнением государствами рекомендаций комитетов

Работа договорных органов во многом лишается смысла, если вся информация о ней не выйдет за пределы Женевы или Нью-Йорка. Вам следует подумать о том, как довести выводы и рекомендации комитетов до сведения средств массовой информации и широкой общественности в вашей стране возможно скорее после их принятия в конце каждой сессии. Вы можете получить копию выводов комитета лично, на вебсайте по правам человека Организации Объединенных Наций или по каналам правозащитных НПО, расположенных в Женеве. Вы также должны иметь возможность получить копию выводов комитета у соответствующего правительства, хотя правительства нередко не торопятся с выпуском этих материалов. При этом вся информация, которая касается рассмотрения доклада государства комитетом, должна стать достоянием общества.

Выводы комитета относительно деятельности той или иной страны по защите прав меньшинств должны использоваться для информирования средств массовой информации и общества о данной проблеме. Если еще до рассмотрения доклада комитетом вы связались с отечественными НПО или средствами массовой информации, им будет интересно узнать, чем закончился этот процесс. После обнародования выводов и рекомендаций комитета вы, возможно, пожелаете издать пресс-релиз, в котором остановитесь как на позитивных, так и на негативных выводах, к которым пришел данный комитет.

Некоторые правительства должным образом реагируют на рекомендации комитетов по контролю за соблюдением договоров, в то время как других к этому должны будут побуждать НПО и общественность. Хотя в настоящее время большинство комитетов стремятся официально отслеживать выполнение своих рекомендаций, может оказаться полезным довести до сведения общества доклад правительства, замечания комитета и меры, принятые правительством в ответ на рекомендации комитета. Система Организации Объединенных Наций по мониторингу соблюдения договоров может эффективно действовать только в том случае, если ей будут оказывать активную поддержку те, кто в наибольшей степени заинтересован в обеспечении ее действенности, то есть группы меньшинств, которых это непосредственно затрагивает, и общественные организации.

Подача жалоб ("сообщений") о случаях нарушений прав человека

У МПГПП, МПЭСКП, КПП и КЛДЖ имеются механизмы, которые дают отдельным лицам возможность направлять официальные жалобы, обычно называемые "сообщения", в соответствующий комитет с заявлением о том, что их права были нарушены. Однако механизмы подачи жалоб факультативны, и государство-участник может не позволить своим гражданам или другим лицам обращаться с жалобами на его действия в соответствии с процедурами, принятыми в связи с конкретным договором. Вы должны убедиться в том, что соответствующее государство не сделало оговорку в отношении того или иного положения договора, которая ограничивает обязательства этого государства.

Факультативные положения изложены в первом Факультативном протоколе к МПГПП, статье 14 КЛРД, статье 22 КПП и в Факультативном протоколе к КЛДЖ, который вступил в силу 22 декабря 2000 года. Процедуры рассмотрения жалоб аналогичны по всем четырем договорам; в настоящей брошюре можно лишь вкратце остановиться на самых важных факторах. Поскольку данный процесс носит квазисудебный характер и ограничивается конкретными положениями каждого договора, вы должны ознакомиться с точными формулировками данного договора, прежде чем подавать жалобу.

В любом случае соответствующий комитет рассматривает жалобу вместе с замечаниями правительства и принимает "мнения" или "точки зрения" в отношении того, имело место нарушение или нет. (Обозначение выводов комитета как "мнения" подчеркивает тот факт, что комитет не может принимать юридически обязательные постановления или решения.) Выводы комитета основываются в большей мере на его оценке письменной информации, нежели на устных выступлениях в ходе слушаний. Хотя "мнения" комитета не носят юридически обязательного характера, в случае игнорирования этих мнений правительство подвергается критике внутри страны и за рубежом в связи с тем, что оно не соблюдает взятые на себя международные обязательства. Комитет может высказать рекомендации в адрес правительства и просить его представить дополнительную информацию о том, какие меры им были в связи с этим приняты.

Некоторые комитеты разработали типовые формы для более оперативного рассмотрения жалоб; эти формы имеются на вебсайте УВКПЧ (www.unhcr.ch) под рубрикой "Программа, обычные механизмы, сообщения, процедуры подачи жалоб УВКПЧ". Эти формы не являются обязательными, однако они подсказывают, какого рода сведения следует включать в сообщение. В каждом сообщении должно четко указываться название комитета, которому оно адресовано. Сообщения следует направлять в Управление Верховного комиссара по правам человека в Женеве.

При рассмотрении жалобы комитет прежде всего определяет, является ли она приемлемой. Это означает, что жалоба отвечает минимальным требованиям, необходимым для ее рассмотрения.

Первое требование заключается в том, что истец должен быть потерпевшим, *жертвой* нарушения прав человека. В связи с МПГПП и КПП направлять жалобы разрешается только отдельным лицам; в отношении КЛРД и КЛДЖ разрешаются жалобы групп лиц. Интересы частных лиц и групп лиц могут представлять адвокат или другое лицо, действующее от их имени. В жалобе речь должна идти о нарушениях конкретных прав; никакие жалобы общего характера на нарушение прав человека в стране в целом к рассмотрению не принимаются. Многие НПО помогли жертвам получить доступ в комитеты.

Самое жесткое требование состоит в том, что *должны быть исчерпаны все внутренние средства правовой защиты*. При малейшей возможности, прежде чем направлять жалобы в международные органы, вы должны направить официальные жалобы в местные органы власти или прибегнуть к имеющимся судебным процедурам. Однако это не обязательно, если процедуры внутренних средств защиты неоправданно затягиваются, если судебная система по

сути своей несправедлива или не является независимой либо если теоретически имеющиеся средства защиты на практике безнадежны. Например, жалоба на то, что какой-либо закон носит дискриминационный характер или что действующие законы не обеспечивают надлежащим образом использование родного языка, может быть подана без прохождения судебных инстанций, если, скажем, судебная власть в стране не уполномочена объявлять тот или иной закон противоречащим международным нормам. Если правительство утверждает, что истец не использовал всех средств внутренней правовой защиты, то именно правительство обязано конкретно указать те средства защиты, которые, по его мнению, имеются у заявителя.

Существует также целый ряд скорее *технических требований* для обеспечения приемлемости, хотя они обычно не вызывают особых трудностей. Сообщения не должны быть анонимными, хотя вы можете попросить, чтобы ваше имя не сообщалось государству, если опасаетесь мести со стороны последнего. Однако в этом случае государству может быть труднее реагировать на высказанные в его адрес обвинения. Жалоба не может быть выдержана в оскорбительном или грубом тоне; кроме того, жалоба не может быть рассмотрена, если эта же ситуация расследуется в соответствии с другой международной процедурой.

В первоначальное сообщение следует включить как можно больше относящейся к делу информации, подтверждающей *высказанные обвинения* по существу. Такая информация должна включать заявления или письменные показания автора жалобы, свидетелей, членов семьи или других лиц, которые владеют соответствующей информацией по затрагиваемым в жалобе конкретным вопросам. Если дело касается властей, необходимо включать такую информацию, как номера подразделений и вид полиции или служб безопасности, подробности любых арестов, обысков и т. д. Вы должны включать тексты соответствующих законов и постановлений, судебных решений, экземпляры любых конфискованных у вас изданий или документов, которые можно включить в виде приложений. Если случившееся нельзя квалифицировать как явное нарушение прав человека, постарайтесь сослаться на соответствующие международные оценки, сделанные как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Хотя это и не требуется, полезно получить юридическую консультацию у лица, хорошо знающего механизм системы Организации Объединенных Наций.

Либо до, либо после принятия решения относительно приемлемости сообщения жалоба может быть передана соответствующему правительству, чтобы оно отреагировало на нее. Это должно являться минимальной целью любого сообщения. Если государство даст ответ, его копия направляется заявителю, который затем может прокомментировать ответ государства. Комитет устанавливает предельные сроки для представления различных ответов. Непредставление государством ответа не мешает комитету продолжать рассмотрение сообщения.

Если жалоба сочтена приемлемой, комитет затем рассматривает выдвинутые обвинения, ответы государств, если таковые получены, и любые контрдоводы заявителя. В некоторых случаях вопросы приемлемости могут быть объединены с "вопросами по существу", с тем чтобы решения одновременно принимались по обеим группам вопросов. В итоге комитет формулирует свои мнения и рекомендации, которые обнародуются сразу же по окончании сессии, на которой они были приняты, и направляются заявителю и правительству. Большинство решений относительно приемлемости, даже если они являются отрицательными, также объявляются. Все решения приводятся в ежегодном докладе комитета.

Пожалуй, наибольшее преимущество процесса рассмотрения индивидуальных жалоб состоит в том, что в его рамках лицо, подавшее жалобу, и государство выступают как равноправные стороны и что при этом утверждается принцип законности официального международного расследования жалобы частного лица на действия правительства своей страны. Вместе с тем весь процесс, начиная от подачи жалобы и кончая утверждением мнения комитета, весьма продолжителен – три, а то и четыре года. Кроме того, комитет работает в условиях конфиденциальности, и возможности вызвать свидетелей или провести устную дискуссию с правительством, как это могло бы быть при внутренних судебных разбирательствах, практически

нет. Несмотря на то что почти все комитеты поручают одному из своих членов следить за тем, как государство отреагировало на замечания комитета, уровень выполнения рекомендаций комитета довольно низок. Однако положение, пусть и медленно, улучшается.

Тем не менее механизм подачи жалоб является последней реальной надеждой для меньшинств, которые исчерпали все другие средства для решения своих проблем. Правда, иногда государства позитивно реагируют на данный процесс, и даже сам факт, что на рассмотрение комитета представляется хорошо обоснованное дело, может побудить государство пересмотреть свою позицию или начать диалог с представителями меньшинств. Хотя сообщения должны касаться конкретных нарушений, они могут использоваться в рамках более широких кампаний, организуемых с целью привлечь внимание к положению в области прав человека в какой-либо стране. Как и в случае рассмотрения комитетом периодических докладов государств, задача использования жалобы, для того чтобы добиться позитивных изменений, ложится в основном на заявителя и на другие стороны, которые непосредственно занимаются вопросами эффективного обеспечения прав меньшинств.

Срочные дела

Когда возникает неминуемая, реальная, серьезная угроза жизни какого-либо лица, вы можете обратиться в соответствующий комитет с просьбой принять временные меры, например незамедлительно призвать государство либо воздержаться от тех или иных действий, либо предпринять определенные шаги для защиты этого лица. Правила процедуры Комитета по правам человека, Комитета против пыток и Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин предусматривают такую возможность. Хотя государства и не обязаны подчиняться, они часто поступают именно таким образом. К такому способу следует прибегать, только если у вас имеется конкретная информация о наличии неминуемой угрозы, например еще не приведенная в исполнение смертная казнь или высылка.

Дополнительная информация и контакты

Вы можете обратиться во все органы по контролю за соблюдением договоров, о которых говорилось в настоящей брошюре, за исключением Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, через Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу:

ОНCHR-UNOG

Palais des Nations

1211 Geneva 10

Switzerland

Факс: +41 22-917-9022

Адрес для посетителей Управления: Palais Wilson, 52 Rue des Pâquis, 1201, Geneva 1

В своем письме помимо адреса вы должны указать, в какой конкретно комитет вы направляете письменное сообщение.

Сообщения, касающиеся Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, следует направлять в адрес Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке:

UN Division for the Advancement of Women

(Отдел Организации Объединенных Наций по улучшению положения женщин)

DC2, 12th Floor

2 UN Plaza, New York, NY 10017, USA

Факс: +1 212- 963-3462

Эл. почта: daw@un.org, вебсайт: www.un.org/womenwatch/daw

Практические аспекты рассматриваемых выше процедур, связанных с выполнением договоров, описываются в целом ряде работ, в частности: G. Alfredsson and E. Ferrer, *Minority Rights: A guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group and Raoul Wallenberg Institute, 1998), и Н. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice* (Transnational, 1999).

Можно рекомендовать и другие полезные пособия по конкретным договорным органам: Atsuko Tanaka and Yoshinobu Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism and Minority Rights Group International, 2001); Michael Banton, *Combating Racial Discrimination: the UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); Division for the Advancement of Women, *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Commonwealth Secretariat, United Nations and International Women's Rights Action Watch, 2000).

Руководства НПО по другим договорным органам можно найти на вебсайтах:

Комитет Организации Объединенных Наций по экономическим, социальным и культурным правам: www.cohre.org/unframe.htm

Комитет по правам ребенка: www.defence-for-children.org

Руководящие принципы для национальных НПО по представлению альтернативных докладов в договорные органы Организации Объединенных Наций, включая Комитет против пыток: www.apt.ch/cat/guidelines.htm

Служба антирасистской информации (АРИС): www.antiracism-info.org

Брошюра № 5

ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ В МЕЖАМЕРИКАНСКОЙ СИСТЕМЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Резюме: Все 35 членов Организации американских государств подпадают под юрисдикцию Межамериканской комиссии по правам человека, в круг полномочий которой входит подготовка докладов о положении в области прав человека в любой из стран Южной и Северной Америки. Она также может получать и рассматривать жалобы в связи с нарушением каким-либо государством положений Американской декларации прав и обязанностей человека и Американской конвенции о правах человека. В соответствии с Конвенцией создан Межамериканский суд по правам человека, который может выносить обязательные для выполнения решения по делам о нарушении положений Американской конвенции. В настоящей брошюре описываются обстоятельства, при которых представители меньшинств могут обращаться в Комиссию и Суд в целях обеспечения защиты своих прав.

Организация американских государств (ОАГ)

В учрежденную в 1948 году ОАГ входят 35 государств-членов из Западного полушария: Антигуа и Барбуда, Аргентина, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Соединенные Штаты Америки, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка. Эта региональная организация, имеющая широкий диапазон политических и экономических интересов, а также интересов в области безопасности, с 60-х годов играет активную роль в содействии расширению и защите прав человека. Ее штаб-квартира находится в Вашингтоне, округ Колумбия.

Все государства – члены ОАГ связаны обязательствами в соответствии с Уставом ОАГ и Американской декларацией прав и обязанностей человека 1948 года. (Хотя указанная Декларация не является договором, участие в ОАГ предполагает, что обязательство соблюдать ее положения связывает всех ее членов в политическом плане.) Кроме того, с 1969 года был принят ряд более специальных договоров по правам человека. К ним относятся Американская конвенция о правах человека (1969 год) и Дополнительные протоколы к ней – об экономических, социальных и культурных правах (1998 год, известен как Сан-Сальвадорский протокол) и об отмене смертной казни (1990 год); Межамериканская конвенция о предотвращении пыток и наказании за их применение (1985 год); Межамериканская конвенция о насильственных исчезновениях людей (1994 год); и Межамериканская конвенция о предотвращении и искоренении насилия в отношении женщин и наказании за него (1994 год). Положения этих документов имеют обязательную силу лишь для государств, официально их подписавших. Перечень государств, ратифицировавших эти договоры, можно найти на вебсайте ОАГ: <http://www.oas.org>.

Конечно, и представители групп меньшинств могут подвергаться пыткам, пропасть без вести, а женщины из числа меньшинств – оказаться жертвами насилия, однако наиболее важными документами ОАГ для меньшинств, бесспорно, являются Американская декларация (Декларация) и Американская конвенция о правах человека (Конвенция). К началу 2001 года Конвенцию ратифицировали 24 государства, 12 из которых также ратифицировали и протокол об экономических, социальных и культурных правах, а восемь государств – и протокол об отмене смертной казни.

Два органа ОАГ непосредственно занимаются вопросами прав человека: Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека, подробнее о которых говорится ниже.

Основные защищаемые права

Как отмечалось выше, Декларация применима ко всем государствам – членам ОАГ, в то время как Конвенция обязательна только для ратифицировавших ее государств. В Декларации охватывается широкий спектр прав человека, тогда как в Конвенции 1969 года речь идет прежде всего о гражданских и политических правах. Сфера действия Конвенции была расширена путем принятия дополнительного протокола об экономических, социальных и культурных правах. Важно помнить, что меньшинства имеют все права, о которых говорится в указанных документах, но из них наибольшее значение для меньшинств имеют следующие (номера статей указаны по тексту Декларации):

Статья 2 гарантирует равенство перед законом "без какого-либо различия по признакам расы, пола, языка, вероисповедания или любого иного фактора". Статья 1 Конвенции обязывает государства-члены уважать зафиксированные в Конвенции права без какой-либо дискриминации по признакам "расы, цвета кожи, пола, языка, вероисповедания, политических или иных взглядов, национальной или социальной принадлежности, экономического положения, происхождения или любого иного социального фактора". Статья 24 Конвенции в широком плане предусматривает равную защиту со стороны закона "без какой-либо дискриминации".

Статья 3 гарантирует свободу вероисповедания. Статья 12 Конвенции, кроме того, закрепляет право родителей давать своим детям религиозное и нравственное воспитание в соответствии с собственными убеждениями.

Статья 4 гарантирует свободу выражения мнений. В статье 13 Конвенции к тому же запрещается любая пропаганда национальной, расовой или религиозной ненависти, являющаяся подстрекательством к беззаконию и насилию.

Статья 5 гарантирует каждому человеку защиту со стороны закона от любых посягательств на его честь, репутацию, личную и семейную жизнь. [Статьи 11 и 14 Конвенции]

Статья 8 гарантирует свободу передвижения и право выбирать место жительства. [Статья 22 Конвенции]

В статье 12 провозглашается право на образование, в том числе на бесплатное начальное образование. В Конвенции аналогичное право не оговаривается, однако в Сан-Сальвадорском протоколе устанавливается право на образование и указывается, что образование должно способствовать "взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми странами и всеми расовыми, этническими и религиозными группами". В Протоколе также подтверждается право родителей выбирать вид образования для своих детей и право частных лиц на создание образовательных учреждений в соответствии с внутригосударственным правом.

В статье 13 провозглашается право каждого человека на участие в культурной жизни общины и на защиту интеллектуальной собственности. Аналогичное положение содержится и в статье 14 Сан-Сальвадорского протокола.

Статья 18 обеспечивает право на справедливое судебное разбирательство. В статье 8 Конвенции, кроме того, указывается, что в случае необходимости обвиняемый имеет право на предоставление ему письменного или устного переводчика.

Статья 20 гарантирует право участвовать в выборах и в управлении государством, однако в статье 23 Конвенции допускается ограничение этих прав, в частности исходя из языкового критерия.

Статья 22 гарантирует свободу ассоциации в целях "поощрения, осуществления и защиты законных интересов [личности] политического, экономического, религиозного, социального, культурного, профессионального, профсоюзного и иного характера". [Статья 16 Конвенции]

Межамериканская комиссия по правам человека

В состав этой Комиссии входят семь независимых экспертов, выдвигаемых государствами и избираемых Генеральной ассамблеей ОАГ. Комиссия собирается в Вашингтоне, округ Колумбия, как правило, два раза в год на двух- или трехнедельные регулярные сессии. Она также ежегодно проводит две "чрезвычайные" сессии разной продолжительности. Комиссия может проводить устные разбирательства или заслушивать заявления отдельных лиц, представителей НПО и правительств. С согласия стран, которых это касается, она может осуществлять поездки на места. Всю корреспонденцию следует направлять в офис Комиссии в Вашингтоне, округ Колумбия.

Комиссия обладает весьма широкой юрисдикцией, под которую подпадают все государства – члены ОАГ, и она распространяется также на подготовку докладов по отдельным странам и на расследование жалоб отдельных лиц в связи с нарушением прав человека. Такими же полномочиями Комиссия обладает в соответствии с Американской декларацией (применимой ко всем государствам-членам) и Американской конвенцией (применимой только к ратифицировавшим ее государствам). В правовом отношении важно знать, в соответствии с каким из этих документов можно обратиться в Комиссию с просьбой о тех или иных действиях; но практика и процедуры применения одинаковы в отношении обоих документов. Полномочия Комиссии определяются ее Уставом, Положениями и Правилами процедуры, все они представлены на вебсайте Комиссии на английском и испанском языках (имеется также соответствующая информация на португальском и французском языках).

Из-за малой численности как Комиссии, так и ее персонала производство дел может затягиваться и вестись не столь формально, как это, например, происходит в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека (см. Брошюру № 7).

Страновые доклады

Возможно, самым необычным и наиболее эффективным из всех полномочий Комиссии является возможность предпринимать расследование положения в области прав человека в любой стране ОАГ как в ответ на информацию, полученную от отдельных лиц или НПО, так и по собственной инициативе. Конечно, расследование проводится только в случае, если большинство членов Комиссии считают его обоснованным, но она вовсе не обязана проводить такие расследования. Ни отдельные лица, ни неправительственные организации официально не участвуют в этом процессе, но именно на основе полученной из этих источников информации Комиссия принимает большинство своих заключений.

Комиссия может получать информацию любым способом, который она считает приемлемым, в том числе путем проведения слушаний или на основе прямых свидетельских показаний. Обычно она обращается к государству, которого это касается, с просьбой об оказании содействия в организации поездки на место, в ходе которой члены Комиссии могли бы встретиться с отдельными лицами и представителями неправительственных организаций и правительства. Такая поездка предоставляет меньшинствам прекрасную возможность напрямую информировать Комиссию о своих проблемах и нередко становится предметом широкого обсуждения.

Сделанные Комиссией выводы, которые почти всегда публикуются, включают обширную информацию о правовой системе и социальных условиях в той или иной стране, а также о вызывающих беспокойство проблемах, связанных с правами человека. В этих выводах может также освещаться положение меньшинств в данном государстве, как, например, в недавних докладах. Хотя государство не обязано непосредственно реагировать на выводы или рекомендации Комиссии, публикуемый ею доклад является мощным инструментом политического давления в целях более полного соблюдения прав человека. Там, где широко распространена дискриминация в отношении меньшинств, независимо от того, является она узаконенной или нет, может оказаться полезным обращение к соответствующему штатному юристу Комиссии с целью выяснить, возможно ли убедить Комиссию провести расследование.

Индивидуальные жалобы в связи с нарушениями прав человека

Любое лицо, группа лиц или НПО могут представить в Комиссию жалобу в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека в том или ином государстве – члене ОАГ. Если это государство является участником Американской конвенции, то для него преобладающую силу будут иметь положения данной Конвенции; если нет, то защите подлежат права, установленные в Американской декларации. Ни в том, ни в другом случае необязательно, чтобы заявителем был сам потерпевший в результате того или иного нарушения, хотя жалоба должна касаться конкретных обстоятельств заявленных нарушений. В жалобе может идти речь о единичном случае и отдельном человеке либо в ней могут подниматься более широкие проблемы, затрагивающие большое число людей.

Факты должны быть изложены в жалобе как можно более подробно, в том числе указаны оспариваемые действия правительства или других сторон и лиц, а также права человека, которые были ими нарушены. Что касается других процессуальных требований, то необходимо привести доказательства исчерпания всех национальных средств правовой защиты. Однако заявитель может быть освобожден от необходимости исчерпания внутригосударственных средств защиты, если в стране нет надлежащих процессуальных норм, если ему было отказано в доступе к средствам защиты, если процессуальные действия в стране необоснованно затягиваются или если заявитель не смог получить необходимой юридической помощи. Тот факт, что процессуальные действия в стране заявителя оказались для него не слишком успешными, не является достаточным основанием для привлечения Комиссии к этому делу, если только сам процесс судопроизводства в данной стране не нарушает гарантий соблюдения прав человека. Комиссия не является апелляционным органом для пересмотра внутригосударственных решений.

Непреложным требованием Комиссии является представление жалобы не позднее чем через шесть месяцев с того дня, когда все национальные средства правовой защиты были исчерпаны (или не позднее чем через шесть месяцев после инцидента, если средства правовой защиты отсутствуют).

Комиссия выносит официальное заключение о том, является ли жалоба "приемлемой", то есть удовлетворяет ли она всем формальным требованиям, предъявляемым к подаче жалобы. Предварительное рассмотрение жалобы штатным юристом Комиссии имеет, как правило, следующие результаты: 1) отклонение жалобы ввиду ее "очевидной необоснованности", и это обычно означает, что то право, которое, как заявляется, было нарушено, не гарантируется ни в Декларации, ни в Конвенции; 2) просьба о предоставлении дополнительной информации; или 3) сообщение об этой жалобе правительству, которого это касается. Если дело не терпит отлагательства и существует возможность причинения непоправимого ущерба здоровью потерпевшего или угроза его жизни, можно просить Комиссию о принятии "предупредительных мер" в виде обращения к правительству с просьбой не предпринимать никаких действий, которые могли бы нанести ущерб исходу данного дела. Например, Комиссия может ходатайствовать о приостановлении исполнения приговора или депортации

либо просить правительство воздержаться от каких-то иных действий, способных помешать рассмотрению жалобы.

Если правительство даст ответ, у заявителя появляется возможность, в свою очередь, отреагировать в письменной форме. Если реакция правительства не последует или обращение будет полностью им отвергнуто, Комиссия имеет все основания признать истинность указанных фактов. Заявитель (или правительство) может в любое время просить о проведении устного разбирательства, хотя Комиссия удовлетворяет эту просьбу только в случае необходимости. Комиссия также может предложить свое посредничество или содействие в "миролюбивом урегулировании" спора между заявителем и правительством, на которое должны быть согласны обе стороны. Такое урегулирование может, например, включать выплату компенсации, освобождение из тюрьмы или даже готовность правительства внести изменения в какой-либо закон или судебную процедуру.

Если урегулировать спор миролюбивым образом невозможно, Комиссия проводит закрытые совещания, после чего готовит содержащий выводы и рекомендации доклад по указанным делам. По истечении трехмесячного периода ожидания этот доклад либо направляется в Суд, либо публикуется и включается в ежегодный доклад Комиссии Генеральной ассамблее ОАГ. Этот доклад Комиссии не имеет юридически обязательной силы для государств-членов, и Комиссия не может прямо приказывать освободить заключенного, выплатить компенсацию или внести изменения в закон, который нарушает права человека. Однако она может рекомендовать (и рекомендует) принять ту или иную из вышеперечисленных мер или предпринять какие-то другие действия, но решение о том, следовать или не следовать этим рекомендациям, остается за государством. Факты показывают, что государство далеко не всегда идет на уступки, и тогда, возможно, заявителю или НПО придется оказывать давление на государство, чтобы оно приняло рекомендации Комиссии.

Такая процедура может затянуться на годы, поскольку нехватка ресурсов мешает Комиссии оперативно рассмотреть около тысячи дел, ожидающих своего решения. Однако благоприятное заключение Комиссии знаменует во всяком случае важную моральную и политическую победу, и даже сам факт, что жалоба разбирается, может побудить государство пойти навстречу требованиям заявителя еще до принятия окончательного варианта доклада. Немногие дела, представленные отдельными лицами, имеют отношение к проблемам меньшинств как таковым, однако недопущение дискриминации, свобода выражения мнений и свобода вероисповедания являются основными правами человека в рамках межамериканской системы, и, бесспорно, очень важно поднимать эти вопросы в соответствующих ситуациях.

Межамериканский суд по правам человека

Поскольку признание юрисдикции Суда не обязательно даже для государств, являющихся сторонами Американской конвенции, то вам прежде всего необходимо удостовериться, что государство, о котором идет речь в вашем сообщении, присоединилось к Конвенции. Дело не может быть возбуждено против государств, не являющихся сторонами Конвенции. В состав Суда, заседания которого проходят в Сан-Хосе, Коста-Рика, входят семь судей.

Суд уполномочен давать консультативные заключения по различным аспектам прав человека, включая соответствие внутригосударственного законодательства положениям Американской конвенции. К настоящему времени было вынесено около двадцати таких заключений. Правом запросить заключение обладают только государства – члены и органы ОАГ. Хотя по своему характеру консультативные заключения Суда не являются юридически обязательными, они служат важными отправными моментами в судебной практике и их следует учитывать в соответствующих конкретных случаях или по конкретным вопросам.

Суд также вынес окончательные решения по ряду дел, рассматриваемых в порядке спора между сторонами. Эти дела могут быть переданы в Суд только после представления доклада

Комиссией. Тогда дело может быть передано в Суд либо самой Комиссией, либо государством, которого это касается. Помимо представителей Комиссии и правительства Суд на своих заседаниях также заслушивает представителей заявителей, и судебное разбирательство происходит сравнительно официально. Суд также может проводить собственное расследование имеющихся фактов и заслушивать свидетелей, если это будет признано необходимым.

Большое преимущество решения Суда состоит в том, что оно является юридически обязательным для государства. Суд может отдать приказ о выплате компенсации или об ином виде удовлетворения требований, а также присудить выплату расходов на адвоката и возмещение других издержек. До настоящего времени Суд рассмотрел довольно мало дел, хотя в его практике есть решения по таким важным вопросам, как ответственность государства за насильственные исчезновения и несколько дел, касающихся применения смертной казни.

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения Комитету следует направлять по адресу:

Inter-American Commission on Human Rights
1889 F Street, N.W.
Washington, DC 20006
USA
Тел.: +1 (202) 458-6000
Факс: 458-3992

Хотя маловероятно, что вам понадобится напрямую обращаться в Суд, вот его адрес:

Inter-American Court of Human Rights
San José
Costa Rica

О межамериканской системе написано немало, и вы легко сможете найти дополнительную информацию о ней как на английском, так и на испанском языке. Весьма полезная база данных о Комиссии и Суде имеется на вебсайте Вашингтонского правового колледжа Американского университета по адресу: <http://www.wcl.american.edu/pub/humright/digest/index.html>.

Брошюра № 6

ПРАВА МЕНЬШИНСТВ, ЗАКРЕПЛЕННЫЕ В АФРИКАНСКОЙ ХАРТИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И НАРОДОВ

Резюме: Африканская хартия – региональный юридический акт по правам человека, разработанный с учетом истории, ценностей, традиций и особенностей развития Африки. В этой Хартии африканские ценности сочетаются с международными нормами путем не только утверждения международно-признанных прав человека, но и провозглашения коллективных прав и индивидуальных обязанностей. В настоящей брошюре речь идет о тех из закрепленных в Хартии правах человека, которые представляют особый интерес для меньшинств, и освещается работа органа по надзору за ее исполнением – Африканской комиссии по правам человека и народов.

Организация африканского единства

Организация африканского единства (ОАЕ) была создана в 1963 году как региональная организация, первоначально нацеленная главным образом на ликвидацию колониализма. В настоящее время членами ОАЕ являются все африканские государства, кроме Марокко.

Закрепление в Уставе ОАЕ принципа невмешательства во внутренние дела государств и акцент на государственный суверенитет привели к тому, что на протяжении многих лет ОАЕ почти или вовсе не обращала внимания на грубые нарушения прав человека. Да и в Уставе ОАЕ в числе ее целей содействие соблюдению прав человека прямо не упоминается. В 1981 году ОАЕ приняла Африканскую хартию прав человека и народов, а в 1988 году – Протокол к Африканской хартии, в соответствии с которым, когда он вступит в силу, будет создан Африканский суд по правам человека и народов. ОАЕ также созвала в 1999 году Совещание министров по правам человека, тогда она впервые занялась этим вопросом.

Африканская Хартия прав человека и народов

Африканская хартия прав человека и народов (Хартия), называемая также Банжульской хартией, была принята Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ в 1981 году и пять лет спустя вступила в силу. Хартия охватывает более широкий диапазон прав человека, чем Европейская Конвенция по правам человека (о которой говорится в Брошюре № 7) или Американская Конвенция по правам человека (см. Брошюру № 5). Как явствует из самого названия Хартии, в ней идет речь как об индивидуальных, так и о коллективных правах.

В Африканской хартии "меньшинства" как таковые не упоминаются, хотя в ней и говорится о принципе недопущения дискриминации. В 1994 году Ассамблея глав государств и правительств ОАЕ призвала к "защите этнической, культурно-языковой и религиозной самобытности всех наших народов, включая национальные меньшинства, и к созданию условий, способствующих укреплению этой самобытности" (Декларация о Кодексе поведения в межафриканских отношениях). В 1999 году Африканская комиссия по правам человека и народов (Комиссия) поручила трем своим членам изучить положение меньшинств в Африке. Недавно была принята резолюция о правах коренного населения/общин Африки, и в соответствии с ней была создана Рабочая группа, в состав которой входят два члена Комитета и несколько африканских экспертов по проблемам коренного населения. Им было поручено исследовать понятия коренного населения и общины, а также, среди прочего, изучить влияние Африканской хартии на содействие их культурному развитию и самобытности (Ст. 22 Хартии) и самоопределению (ст. 20).

Как и в других документах по правам человека, в Хартии имеется ряд положений, которые могут иметь особое значение для представителей групп меньшинства.

Статья 2 содержит основополагающее положение о недопущении дискриминации, гласящее, что закрепленные в Хартии права должны гарантироваться "без каких-либо различий в отношении расы, принадлежности к определенной этнической группе, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иных обстоятельств". Только в связи с одним делом, касавшимся конкретно положения с правами меньшинств на сегодняшний день, Африканская комиссия разъяснила значение статьи 2: "Статья 2 Хартии устанавливает принцип, отражающий сам дух данной Конвенции, одна из целей которой состоит в ликвидации всех форм дискриминации и обеспечении равенства всех людей. Та же цель лежит и в основе Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций... Из этого следует, что дискриминация со стороны любого государства в отношении своего коренного населения только из-за цвета его кожи – это неприемлемый дискриминационный подход и нарушение самого духа Африканской Хартии и положений ее статьи 2".

Статья 3 предусматривает, что все равны перед законом и имеют право на равную защиту закона.

В статье 17 говорится, что каждый человек "может свободно принимать участие в культурной жизни своего общества", и далее предусматривается, что "охрана и защита моральных и традиционных ценностей, признаваемых обществом, является обязанностью государства". Поясняя это положение, Комиссия отметила, что "язык является неотъемлемой частью культуры; фактически он является ее опорой и высшим средством выражения. Его использование обогащает человека и позволяет ему принимать активное участие в жизни и деятельности общества. Лишение человека права на такое участие равносильно лишению его своей самобытности".

В следующих шести статьях Хартии формулируются права народов. В Хартии не дается определения понятия "народы", и нельзя автоматически считать, что меньшинства и народы – это одно и то же. В связи с сообщением по вопросу о правах жителей провинции Катанга в Заире Африканская комиссия заявила: "Однако могут возникнуть разногласия по поводу определения народа и содержания этого права [на самоопределение]. Речь в данном случае идет о самоопределении не всех заирцев как народа, а конкретно жителей Катанги. А с этой точки зрения неважно, одна или более этнических групп составляют население Катанги, и никаких сведений на этот счет не приводится".

Статья 19 гласит: "Все народы равны; они пользуются равным уважением и имеют равные права. Ничто не оправдывает господства одного народа над другим". Комиссия до сих пор не дала толкования этой статьи; вместо этого рассматривались обвинения в "господстве" в связи с положением о недопущении дискриминации в статье 2.

Статья 20 провозглашает право всех народов на существование и их "несомненное и неотъемлемое право на самоопределение. Они свободно определяют свой политический статус и следуют в своем экономическом и социальном развитии политике, которую они свободно избирают". Во втором пункте говорится: "Колониальные и зависимые народы имеют право освободиться от цепей господства, прибегая к любым средствам, признанным международным сообществом".

Африканская комиссия рассматривала право на самоопределение только по одному вышеупомянутому делу, представленному от имени народа Катанги в стране, которая тогда была известна как Заир. В сообщении не заявлялось ни о каких иных нарушениях прав человека, и Комиссия постановила, что, по крайней мере в таких обстоятельствах, самоопределение не может приравниваться к отделению. "При отсутствии конкретных

доказательств нарушений прав человека в такой степени, что это могло бы поставить под вопрос территориальную целостность Заира, и при отсутствии доказательств того, что народ Катанги лишен права участвовать в правительстве, что гарантируется в статье 13 (1) Африканской хартии, Комиссия придерживается мнения, что Катанга обязана пользоваться таким видом самоопределения, который совместим с суверенитетом и территориальной целостностью Заира".

В статье 22 формулируется право народов на экономическое, социальное и культурное развитие "с должным уважением к их свободе и самобытности и при равном доступе к общему наследию человечества".

Наконец, в Хартии имеются три статьи, в которых определяются обязанности отдельных лиц по отношению к обществу.

В статье 28 говорится, что каждый человек "обязан уважать ближнего и относиться к нему без дискриминации, а также поддерживать отношения, имеющие целью поддержание, защиту и укрепление взаимного уважения и терпимости".

В статье 29 предпринимается попытка сбалансировать обязанности человека в отношении общества и государства, хотя ее смысл не всегда ясен. В этой статье, в частности, говорится, что человек обязан "сохранять и укреплять социальную и национальную солидарность, особенно в случае угрозы ей... сохранять и укреплять национальную независимость и территориальную целостность своей страны... [и] сохранять и развивать позитивные африканские культурные ценности в своих отношениях с другими членами общества в духе терпимости, диалога и консультаций и в целом способствовать поощрению морального здоровья общества".

Пока что, занимаясь исключительно гарантируемыми Хартией правами, Африканская комиссия не высказывалась в том смысле, что эти статьи об обязанностях в какой-либо мере ущемляют соответствующие права.

В Африканской хартии имеется ряд "компенсирующих оговорок", которые потенциально способны ограничить объем прав, излагаемых в Хартии. Эти оговорки предусматривают обязательное осуществление прав "в соответствии с законом", "в рамках закона", "при условии, что [данное лицо] соблюдает закон" или "при условии соблюдения законности и порядка". Комиссия даже заявила, что «выражение "в рамках закона" следует толковать как ссылку на международные нормы».

Африканская комиссия по правам человека и народов

Африканская комиссия по правам человека и народов состоит из одиннадцати членов, "избранных из африканцев с безупречной репутацией, известных своими высокими моральными качествами, честностью и беспристрастностью, а также компетентностью в области прав человека и народов". Члены Комиссии работают в личном качестве и поэтому, выполняя обязанности членов Комиссии, должны действовать самостоятельно. Они выдвигаются правительствами своих стран и избираются на шестилетний срок Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ. После первого срока они могут быть переизбраны.

Комиссия является органом по контролю за выполнением положений Африканской хартии. Она проводит очередные сессии дважды в год и при необходимости может созвать внеочередную сессию. Очередные сессии проводятся в марте–апреле и в октябре–ноябре и длятся по 15 дней. Они уже проводились в ряде африканских стран, в том числе в Бенине, Алжире, Руанде, Бурунди и Гамбии.

Секретариат Комиссии находится в Банжуле, Гамбия. Финансовые средства и другие ресурсы ему предоставляет ОАЕ. Секретарь Африканской комиссии, назначаемый Генеральным секретарем ОАЕ, в финансовых и административных вопросах подотчетен Генеральному секретариату ОАЕ. Африканская комиссия ежегодно представляет доклад о своей деятельности Ассамблее ОАЕ, и лишь последняя имеет полномочия осуществлять решения и резолюции Комиссии.

Полномочия Африканской комиссии

Статья 45 Хартии предоставляет Комиссии сравнительно широкие полномочия в содействии правам человека и народов и обеспечении их соблюдения. Комиссия может собирать документы; проводить изучение вопросов и исследования; организовывать семинары и конференции; формулировать принципы, на которых может основываться внутригосударственное законодательство; сотрудничать с другими африканскими и международными институтами, занимающимися правами человека; толковать положения Хартии по просьбе государств – членов ОАЕ, самой ОАЕ или любой африканской организации, признаваемой ОАЕ; и выполнять любые другие задачи, поставленные перед ней Ассамблеей глав государств и правительств ОАЕ. Комиссия также проводит работу с целью "обеспечивать защиту прав человека и народов", сформулированных в Хартии.

Содействие защите прав человека

Содействие защите прав человека лежит в основе мандата Комиссии. На каждой сессии ее члены докладывают об инициативах, предпринятых ими в целях содействия защите прав человека в разных африканских странах, обследование которых им было поручено. К настоящему времени Комиссия назначила также специальных докладчиков по вопросам внесудебных, осуществляемых без должного разбирательства или произвольных казней; тюремного заключения и условий содержания под стражей; а также по правам женщин. Сейчас рассматривается предложение о создании еще одной тематической линии – о положении правозащитников. Докладчик по вопросам условий содержания в тюрьмах уже посетил несколько стран.

Комиссия организовала ряд семинаров, конференций и практикумов по вопросам прав человека, представляющих интерес для Африки, в том числе по современным формам рабства, по праву на образование и развитие, по правам женщин, по свободе передвижения и праву на убежище, по правам инвалидов и по свободе высказывания. Проведение таких мероприятий зависит от наличия внешнего финансирования.

Периодические доклады стран

Согласно статье 62 требуется, чтобы каждое государство – участник Хартии направляло через каждые два года доклад о мерах, предпринятых им в целях обеспечения соблюдения прав, признаваемых Хартией. Комиссия приглашает государства-члены присутствовать на ее открытых заседаниях для обсуждения представленных докладов, но она не публикует подробных комментариев или замечаний по этим докладам. Комиссия старается поощрять участие государств в данном процессе. НПО могут представить свои замечания по докладам государств. Более того, в одной из своих резолюций Комиссия в 1998 году официально признала ценность таких "теневых" докладов.

Жалобы отдельных лиц и НПО

В Африканской хартии о "жалобах отдельных лиц и неправительственных организаций" прямо не говорится, вместо этого используется термин "другие сообщения", для того чтобы отличить их

от письменных сообщений, представленных государствами. Более подробные положения относительно последних содержатся в статьях 47–54.

Направить сообщение могут любой человек и любая организация. Для этого не обязательно быть африканцем, жить в государстве, на которое подается жалоба, и даже быть потерпевшим. И действительно, такие сообщения уже направляли и международные организации, и лица не из Африки. Отдельные представители групп меньшинств могут подавать жалобы от собственного лица или от имени группы, к которой они принадлежат.

Жалобы могут подаваться от имени конкретных лиц или групп, ставших жертвами нарушений прав человека, или же в них может обращаться внимание на получившую широкое распространение практику нарушений такого рода. Хотя статья 58 Хартии наделяет Комиссию конкретными полномочиями передавать ОАЕ дела по "особым случаям, свидетельствующим о наличии ряда серьезных массовых нарушений" прав, Комиссия сочла, что ее компетенция не ограничивается рассмотрением только таких случаев. Заявители не обязаны иметь разрешение предполагаемых жертв на направление сообщения, но здравый смысл подсказывает, что целесообразно попытаться получить такое разрешение на случай, если в дальнейшем потребуется сотрудничество с ними. Это позволяет НПО или кому-либо другому подавать жалобы даже в тех случаях, когда известны не все потерпевшие. Комиссия заявила, что, "когда автором сообщения является неправительственная организация и речь идет о серьезных или массовых нарушениях, автор может просто не иметь возможности установить имя каждого отдельного потерпевшего. В пункте 1 статьи 56 лишь предусматривается, чтобы были указаны авторы подаваемой жалобы, а не имена всех потерпевших, и чем более массовым является нарушение, тем больше вероятность того, что от него пострадает большое число людей".

Соблюдать положения Африканской хартии обязаны, естественно, только ее государства-участники, а на Африканском континенте только Марокко не является членом ОАЕ.

Каждое сообщение должно быть как можно более подробным, конечно с учетом ограниченных возможностей заявителя в отношении сбора соответствующей информации. Следует по возможности представлять заявления или юридически заверенные письменные показания автора (авторов) жалобы, свидетелей, членов семьи или иных лиц, располагающих информацией, касающейся поднимаемых в жалобе конкретных вопросов. Если к данному делу причастны органы власти, то следует включить и такие сведения, как номера и виды полицейских подразделений или служб безопасности, подробности каждого ареста или обыска и т. п. К этому следует приложить тексты соответствующих законов и инструкций, судебных решений и копии любых публикаций или документов, которые были конфискованы. Если в данной ситуации нарушение прав человека не представляется очевидным, следует сослаться на соответствующие международные судебные решения в подтверждение вашего утверждения о том, что данное действие является нарушением норм Африканской хартии.

Критерии приемлемости жалоб

В статье 56 предусмотрены семь критериев, которым должна отвечать жалоба, чтобы Комиссия приняла ее к рассмотрению, но соблюдение большинства из них не должно представлять больших трудностей.

Сообщение не должно быть анонимным, хотя можно попросить, чтобы имя автора не называлось. Исходя из практических соображений Комиссия должна иметь возможность связаться с этим автором.

В сообщении должна идти речь о предполагаемых нарушениях прав, которые защищает Хартия ОАЕ, и оно не должно противоречить этой Хартии. Данное положение может, в принципе, рассматриваться как запрет на любое требование об отделении территории,

противоречащее провозглашенной в Хартии ОАЕ приверженности сохранению территориальной целостности государств.

Сообщение не должно иметь явной политической мотивации и содержать "оскорбительные и порочащие выражения".

Сообщение не должно основываться исключительно на сообщениях, распространяемых средствами массовой информации, хотя использование средств массовой информации в определенной степени допускается. Как полагает Комиссия, "дело... не в том, получены ли те или иные сведения из средств массовой информации, а в том, верны ли они". Податель жалобы должен по возможности попытаться самостоятельно проверить верность данных, приведенных в средствах массовой информации.

Сообщение должно быть направлено "в течение разумного срока после того, как были исчерпаны внутренние средства правовой защиты, или с того дня, когда Комиссия была поставлена в известность о данном деле". Пока Комиссия еще ни разу не отказывала в приеме сообщения на том основании, что оно было представлено слишком поздно, а однажды объявило приемлемым сообщение, которое было инициировано через более чем шестнадцать лет бесплодных разбирательств на месте. Тем не менее, как правило, следует представлять сообщение по возможности без задержек.

Комиссия не примет на рассмотрение дела, урегулированные каким-либо иным путем государствами, которых это касается. Однако данное положение применимо лишь в том случае, когда такое урегулирование касается тех же сторон и тех же фактов, которые представлены Комиссии.

Исчерпание внутренних средств правовой защиты

Как и в соответствии с другими международными процедурами рассмотрения сообщений, до представления дела в Комиссию должны быть исчерпаны национальные средства правовой защиты, кроме случаев, "когда ясно, что национальная процедура необоснованно затягивается". Комиссия подчеркивает, что имеющиеся теоретически средства правовой защиты должны быть и на деле доступными, эффективными и достаточными. "Средство правовой защиты считается доступным, если истец может использовать его беспрепятственно, оно считается эффективным, если обеспечивает возможность успешного исхода, и достаточным, если оно способно удовлетворить жалобу".

Комиссия проводит также различие по существу между делами, где предметом жалобы являются нарушения прав конкретных пострадавших лиц, и делами, касающимися серьезных и массовых нарушений, когда заявители могут оказаться не в состоянии назвать всех потерпевших. В последнем случае не обязательно необходимо исчерпать все внутренние средства правовой защиты. «Комиссия не считает, что условие относительно исчерпания внутренних средств правовой защиты должно буквально применяться к тем случаям, когда заявителям или потерпевшим "практически невозможно и нежелательно" обращаться к таким средствам правовой защиты в каждом случае нарушения прав человека. Это относится к случаям, касающимся большого числа потерпевших».

Процедуры расследования

Все полученные Секретариатом сообщения передаются в Комиссию, даже если они явно необоснованны или не подпадают под ее юрисдикцию. Комиссия решает, рассматривать ли данное сообщение, исходя из приведенных выше критериев. Хотя согласно статье 55 такое решение принимается простым большинством, на практике Комиссия обычно действует на основании консенсуса. Если Комиссия не принимает дело к рассмотрению, она информирует

об этом заявителя. Отдельные сообщения представляют собой конфиденциальные документы и рассматриваются на закрытых заседаниях.

Комиссия не всегда проводит четкое различие между решением вопроса о приемлемости сообщения и рассмотрением его по существу, и сообщение может быть передано соответствующему государству на любом этапе. Государству дается возможность ответить на предъявленные обвинения, а заявитель может, в свою очередь, ответить в письменной форме на ответ государства. Если государство вообще не реагирует или не оспаривает утверждения заявителя, Комиссия может счесть эти утверждения верными. Если заявитель перестает общаться с Комиссией, она может расценить молчание автора как его желание отозвать свое сообщение. Однако Комиссия старается выяснить, свидетельствует ли это молчание об отсутствии заинтересованности или является следствием обстоятельств, не зависящих от данного лица, которые мешают ему участвовать в дальнейшем рассмотрении заявления.

Статья 46 Хартии предоставляет Комиссии широкие полномочия, позволяющие ей "избрать любой подходящий метод расследования" в ходе своей работы. Комиссия обычно приглашает все стороны принять участие или направить представителей на слушание по существу тех дел, которые были признаны приемлемыми. Автор, его законный представитель и государство имеют право быть представленными на таком слушании.

С 1994 года Комиссия предприняла ряд расследований полученных сообщений на местах, хотя это может происходить только с согласия соответствующего государства. Доклады, подготовленные по результатам таких выездов, утверждаются как составная часть разбирательства и могут быть также опубликованы Комиссией отдельно, до принятия окончательного решения по поводу сообщений. Решая вопрос о том, достаточно ли обоснованы утверждения, содержащиеся в жалобах отдельных лиц, Комиссия может также принять во внимание информацию, предоставленную специальными докладчиками Организации Объединенных Наций.

После заслушивания сторон и завершения каждого расследования Комиссия заседает, вырабатывает решение и утверждает свой доклад по данному делу. Все эти действия проходят при закрытых дверях. Однако НПО, признанные в качестве "наблюдателей, могут быть специально приглашены присутствовать на закрытых заседаниях, посвященных вопросам, представляющим для них особый интерес". Выводы Комиссии не имеют для государств обязательной силы, но Комиссия делает четкий вывод относительно того, нарушило ли (или не нарушило) государство конкретные статьи Хартии. Комиссия обычно не дает рекомендаций в отношении конкретных действий, которые должно предпринять государство, таких как выплата компенсации или освобождение человека из заключения, хотя она может это сделать в исключительных обстоятельствах. В одном из своих решений Комиссия, например, призвала государство, среди прочего, провести независимое расследование для выяснения случаев исчезновения людей, заменить необоснованно конфискованные национальные документы, удостоверяющие личность, выплатить компенсации потерпевшим и восстановить в правах несправедливо уволенных работников.

Статья 58 Хартии дает Комиссии право обращать внимание Ассамблеи глав государств и правительств на сообщения, "если в процессе рассмотрения... выявится, что одно или более из сообщений касаются особых случаев, связанных с серией серьезных или массовых нарушений прав человека и народов". Затем Ассамблея может просить Комиссию провести углубленное изучение этих случаев и представить доклад.

Любое дело может быть в любое время закрыто, если стороны достигли мирового соглашения. Хотя в Хартии не содержится прямого указания на то, что Комиссия должна стремиться к такому "дружественному урегулированию", Комиссия ясно дала понять, что для нее такое решение является предпочтительным. "Первоочередной целью Комиссии в ходе процедуры рассмотрения

сообщений является инициирование диалога между сторонами, который завершился бы мировым соглашением к удовлетворению обеих сторон и устранил бы нарушение прав, явившееся предметом жалобы".

Если Комиссия сочтет, что жалоба выявляет наличие чрезвычайной ситуации, она может потребовать, чтобы соответствующее государство представило промежуточные доклады о том, как в нем соблюдаются права, которые, как представляется, были нарушены.

Результаты работы Комиссии

До сравнительно недавнего времени мало что было известно об инициативах Комиссии по защите прав человека в конкретных случаях или странах. В соответствии со Статьей 59 Хартии все действия, предпринимаемые по жалобам, представленным негосударственными заявителями, носят конфиденциальный характер, если Ассамблея глав государств и правительств не примет иного решения. В первые годы своей деятельности Комиссия никогда не раскрывала информацию, касающуюся рассматривавшихся ею жалоб отдельных лиц.

Однако начиная с 1994 года Комиссия публикует свои решения (как о приемлемости, так и по результатам рассмотрения по существу) в отношении жалоб отдельных лиц в виде приложения к ежегодным докладам о своей деятельности, которые она представляет в ОАЕ. Такая практика, видимо, основывается на пункте 3 статьи 59 Хартии, который предусматривает, что "доклад о деятельности Комиссии публикуется ее Председателем после рассмотрения Ассамблеей глав государств и правительств". К сожалению, доклады и решения Комиссии не публикуются ни сразу после их принятия, ни после публикации коммюнике Комиссии в конце каждой сессии; на этом этапе приводятся лишь статистические данные.

Доклады Комитета и материалы о его судебной практике можно получить в Секретариате Комиссии. Есть и другие полезные источники, где можно получить последние решения: Африканский центр исследований проблем демократии и прав человека в Банжуле, Африканский институт по правам человека и развитию, находящийся в том же Банжуле, Гамбия, который предлагает Сборник решений по сообщениям в Африканскую комиссию с 1994 по 1998 год (Вебсайт в Интернете: www.africaninstitute.org).

Роль НПО

В Африканской хартии нет прямых указаний относительно роли неправительственных организаций, но Правила процедуры Комиссии наделяют ее правом предоставлять НПО статус наблюдателя. По состоянию на середину 2001 года статус наблюдателя при Комиссии был предоставлен примерно 300 неправительственным организациям.

Критерии предоставления и использования статуса наблюдателя

В мае 1999 года Комиссия приняла Резолюцию "О критериях предоставления и использования статуса наблюдателя при Комиссии по правам человека и народов неправительственным организациям, работающим в области прав человека". Цели и деятельность НПО, ходатайствующих о предоставлении им статуса наблюдателя, должны соответствовать основополагающим принципам и целям, провозглашенным в Уставе ОАЕ и в Африканской хартии, и, конечно, эти НПО должны работать в области прав человека. Подающая такое ходатайство НПО должна направить письменное заявление в Секретариат Комиссии не позднее чем за три месяца до начала регулярной сессии Комиссии. В своем заявлении НПО должна представить "свои уставные документы, подтверждения законности ее существования, список своих членов, свои органы и указать входящие в нее подразделения и свои источники финансирования, приложить последний финансовый отчет, а также отчет о своей деятельности". В отчете о деятельности должны быть освещены "деятельность данной

организации в прошлом и настоящем, ее план действий и дана любая другая информация, которая может помочь определить, что представляет собой данная организация, ее цели и задачи, а также область деятельности".

Деятельность НПО

Комиссия охотно предоставляет статус наблюдателя неправительственным организациям, и этого статуса целесообразно добиваться многим организациям, занимающимся правами меньшинств в Африке. Статус наблюдателя дает НПО право на получение открытых документов и участие в открытых сессиях Комиссии и ее вспомогательных органов. Комиссия может консультироваться с НПО либо напрямую, либо через созданные для этой цели комитеты. НПО могут распространять свои документы, делать устные заявления по пунктам повестки дня, рассматриваемым на открытой сессии, и участвовать в деятельности учрежденных Комиссией рабочих групп.

В соответствии с пунктом 6 Главы II Приложения к Резолюции о статусе наблюдателя имеющие этот статус НПО могут просить о включении в предварительную повестку дня Комиссии вопросов, представляющих для них особый интерес. Это может оказаться полезным прежде всего для НПО, которые добиваются, чтобы вопросам прав меньшинств и недопущения дискриминации уделялось больше внимания.

Правила процедуры не требуют, чтобы перед сессиями Африканской комиссии неправительственным организациям заблаговременно направлялись какие-либо документы, кроме предварительной повестки дня. Однако все основные документы, подлежащие распространению в общем порядке, доступны всем во время сессий Комиссии. Поэтому очень важно, чтобы НПО взяли на себя ответственность за отслеживание вопросов, в которых они заинтересованы, и запрашивание соответствующих документов для подготовки к своим выступлениям в ходе обсуждения.

НПО не могут взять слово для выступления, когда государства докладывают Комиссии о выполнении ими положений Хартии. Однако, как отмечалось выше, они могут представлять и уже представляли альтернативные доклады по странам, положение в которых рассматривает Комиссия. Аналогичным образом НПО могут брать слово во время общих прений по материалам, представленным специальными докладчиками.

В соответствии с пунктом 3 статьи 45 Хартии Комиссия уполномочена "толковать все положения Хартии по просьбе государства-участника, институтов ОАЕ или африканской организации, признаваемой ОАЕ" (курсив авторов). Неясно, относится ли данное положение к имеющей статус наблюдателя НПО, но это может быть темой дальнейшего обсуждения.

Начиная с 1991 года сессиям Комиссии предшествовали заседания НПО. Раньше их организовывали совместно Африканская комиссия и находящаяся в Женеве Международная комиссия юристов. Для получения информации о таких заседаниях НПО теперь следует обращаться в Африканский центр исследования проблем демократии и прав человека в Банжуле, Гамбия. Такие заседания имеют большое значение как для НПО, так и для Комиссии, и представляют собой один из наиболее важных и реальных способов, с помощью которых НПО могут содействовать укреплению этого механизма. Выводы, сделанные на таких заседаниях, направляются на рассмотрение Комиссии.

Африканский суд по правам человека и народов

В 1998 году ОАЕ приняла Протокол к Африканской хартии об учреждении Африканского суда по правам человека и народов. Он вступит в силу после получения пятнадцати сообщений о его ратификации или о присоединении к нему. К середине 2001 года Протокол ратифицировали

только Сенегал, Буркина-Фасо, Гамбия и Мали. Учреждение Африканского суда, который мог бы выносить обязательные для исполнения решения, было бы важным шагом на пути к созданию всеобъемлющего регионального механизма защиты прав человека в Африке.

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения, имеющие отношение к Комиссии, следует направлять по адресу:

Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights
Kairaba Avenue, 90
P.O. Box 673; BANJUL, The Gambia
Тел.: +220 39-29-62; Факс: +220 39-07-64
Эл. почта: achpr@achpr.gm

Информацию и срочные обращения можно направлять соответствующему специальному докладчику непосредственно (с середины 2001 года) или через Секретариат Африканской комиссии по следующим адресам:

Специальному докладчику по вопросам тюрем и содержания в заключении в Африке г-же Вере Млангазува Чирва [Ms. Vera Mlangazuwa Chirwa (Малави)]

Эл. почта: malawicarer@malawi.net

Специальному докладчику по внесудебным, осуществляемым без надлежащего разбирательства или произвольным казням г-ну Мохаммеду Хатем Бен Салему [Mohammed Hatem Ben Salem (Тунис)]

Специальному докладчику по правам женщин в Африке г-же Жюльенн Онджиэл-Гнеленга [Julienne Ondziel-Gnelenga (Конго, Браззавиль)]

Другие полезные адреса:

Африканский центр исследований проблем демократии и прав человека, Банжул, Гамбия – (The African Centre for Democracy and Human Rights Studies), Banjul, The Gambia, Kairaba Ave. K.S.M.D., Banjul, The Gambia. Тел.: + 220 394 525, 394961; факс: + 220 394 962

Эл. почта: acdhrs@acdhrs.gm; Web address: <http://www.acdhrs.org>

Африканский институт по правам человека и развитию (Institut Africain pour les Droits Humains et le Développement), P.O. Box 1896, Banjul, The Gambia; Тел.: +220 496-421; Факс: +220 494-178; Эл. почта: info@africaninstitute.org; Вебсайт: www.africaninstitute.org.

Международная комиссия юристов (International Commission of Jurists), PO Box 216, 81A avenue de la Châtelaine, Geneva, Switzerland; Тел.: +41 22 979 3800; факс: +41 22 979 3801; Эл. почта: info@icj.org – особенно по поводу информации о заседаниях НПО, которые начали проводиться в 90-е годы перед сессиями Африканской комиссии.

В настоящее время имеются также неплохие вторичные источники информации о Комиссии и ее деятельности. Вебсайт Организации африканского единства (www.oau.org) содержит тексты Африканской хартии и Правил процедуры Комиссии в рубрике "Комиссии" ("Commissions"). Коммюнике для печати и ежегодные доклады Комиссии, направляемые в ОАЕ, можно найти на Вебсайте Библиотеки по правам человека Университета Миннесоты (www.umn.edu/humanrts), а

некоторые библиографические ссылки – на сайте Interights (www.interights.org/search.asp). Кроме того, работа Комитета описывается в двух недавно изданных книгах – Ankumah, *The African Commission on Human and Peoples' Rights: Practice and Procedure* (1996), и R. Murray, *African Commission on Human and Peoples' Rights and International Law* (2000).

ПРАВА МЕНЬШИНСТВ В СООТВЕТСТВИИ С ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИЕЙ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Резюме: Европейская конвенция о защите прав человека является международным договором, в котором излагаются основные права человека, предоставляемые в пределах Европейского региона. Лица, заявляющие о том, что они стали жертвами нарушения этих прав со стороны того или иного государства – участника договора, могут обратиться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге на предмет возмещения причиненного им ущерба. Конвенция не содержит специальных положений, касающихся меньшинств, однако права на равное отношение и недопущение дискриминации могут относиться ко многим проблемам меньшинств. Заявления о возмещении ущерба, подаваемые в соответствии с Конвенцией, рассматриваются Европейским судом, и по ним может быть вынесено обязательное для выполнения решение.

Введение

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) вступила в силу в 1953 году, положив начало первой региональной системе по защите прав человека. ЕКПЧ несколько раз пересматривалась и дополнялась путем принятия ряда протоколов к ней. В 1998 году Европейский суд стал первым в мире постоянным судом по правам человека. Участниками Конвенции являются все государства – члены Совета Европы, за исключением Армении и Азербайджана, которые, как ожидается, ратифицируют Конвенцию в ближайшем будущем. (Список государств-участников приводится в конце брошюры.) Право отдельных лиц подавать петиции предусматривается самой системой Конвенции, и все решения Европейского суда являются юридически обязательными для государств – участников Конвенции.

Сорок один судья Европейского суда по правам человека выбираются Парламентской ассамблеей Совета Европы на шестилетний срок и могут быть переизбраны. Дела рассматриваются камерами из семи судей; важные дела могут быть переданы на рассмотрение Большой камеры из 17 судей. Надзор за исполнением решений Европейского суда осуществляет Комитет министров ЕС, который имеет полномочия приостанавливать членство или исключать любое государство из Совета Европы, если это государство не выполняет решение Суда.

В некоторых случаях заявитель может получить юридическую помощь по усмотрению Суда, а также возмещение расходов, понесенных им в связи с подготовкой дела, однако эту помощь он может получить после того, как правительство-ответчик выскажет свое мнение о приемлемости жалобы. В отличие от практики, принятой в некоторых внутригосударственных правовых системах, на заявителя нельзя возложить судебные издержки, понесенные государством, в отношении которого подана жалоба.

Страсбургская система (названная так потому, что Европейский суд и другие учреждения находятся в Страсбурге, Франция) рассмотрела более 40 тыс. дел отдельных лиц и примерно 20 межгосударственных дел и уже имеет богатейшую судебную практику. В данном резюме в общих чертах излагаются лишь наиболее важные моменты, которые следует учитывать тем, кто намерен обращаться в Европейский суд по поводу вопросов, представляющих особый интерес для меньшинств. Хотя с процессуальной точки зрения привлекать юриста необязательно, вам стоит, если вы решите возбуждать судебное дело, связанное с выполнением Конвенции, проконсультироваться с юристом.

Права, зафиксированные в Европейской конвенции о защите прав человека

ЕКПЧ не содержит каких-либо положений о правах меньшинств, аналогичных положениям статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Поэтому нет такой правовой основы, на которую могли бы опираться представители групп меньшинств, чтобы напрямую отстаивать права меньшинств, отдельно от любых других, в Европейском суде по правам человека. Тем не менее ряд прав, гарантированных ЕКПЧ, относится и к меньшинствам. Европейский суд по правам человека также имеет ценный опыт в отношении прав меньшинств, который основывается на применении ЕКПЧ в отношении 43 государств – членом Совета Европы. (Хотя ЕКПЧ не содержит механизма подачи жалоб отдельными лицами или группами лиц, в Брошюре № 9 рассматривается Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 года.)

В настоящее время единственное специальное упоминание о меньшинствах содержится в статье 14 ЕКПЧ:

"Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, обеспечивается без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства".

Хотя термин "национальное меньшинство" не определен, дискриминационное обращение с "любим лицом, неправительственной организацией или группой лиц" на основании одного из перечисленных выше признаков без разумного и объективного обоснования противоречит ЕКПЧ. Статья 14 не гарантирует конкретно самостоятельного права на недискриминационный подход, и вопрос о нем может быть поднят только в связи с предполагаемым нарушением другого права, закрепленного Конвенцией. (Новый Протокол к ЕКПЧ – № 12 – был открыт для ратификации в ноябре 2000 года. После его вступления в силу будет установлен общий запрет на дискриминацию при пользовании любыми правами, гарантированными законом или любым органом государственной власти.)

Дискриминация не ограничивается случаями, когда отношение к тому или иному лицу либо группе лиц менее благоприятно, чем к другой аналогичной группе. Дискриминацией может также оказаться одинаковое отношение к различным группам: одинаковый подход к меньшинству и большинству может быть равносителен дискриминации по отношению к меньшинству. Кроме того, Европейский суд по правам человека признал, что если государство принимает позитивные меры для повышения статуса группы меньшинства (например, в том, что касается их участия в демократическом процессе), то большинство не может заявлять о дискриминации в отношении его на основании принятия таких мер. В общем, "должен быть достигнут баланс, который гарантировал бы справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и не допускал какого бы то ни было злоупотребления доминирующим положением". Возможно, будущие судебные решения будут приниматься на основе изучения практических последствий и реального влияния правовой нормы, а не исходя лишь из того, насколько она внешне производит впечатление недискриминационной, однако четких правовых норм на этот счет еще нет.

Большое число дел, возбужденных в соответствии с ЕКПЧ, касается **прав в отношении языка**, однако Страсбургские учреждения последовательно принимают решения о том, что не существует права на использование того или иного языка при взаимодействии с органами государственной власти. Тем не менее в контексте судебного разбирательства каждый имеет право на незамедлительное информирование на понятном ему/ей языке о причинах ареста (статья 5.2) и характере любых уголовных обвинений (статья 6.3 а). Обвиняемый также имеет право пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на нем (статья 6.3 е).

В то же время использование языка меньшинства в частной жизни или среди членов группы меньшинства защищается правом на **свободу выражения своего мнения**, гарантированного статьей 10. Таким образом, меньшинства имеют право выпускать собственные газеты или использовать другие средства массовой информации без вмешательства со стороны государственных органов или кого-либо еще. Государство должно разрешать группе меньшинства свободно выражать свое мнение, даже если это ставит под сомнение политическое устройство государства.

"Пределы допустимой критики в отношении правительства шире, чем в отношении частного лица или даже политика. В демократической системе действия или упущения правительства должны подвергаться пристальному изучению со стороны не только законодательной или судебной власти, но и общественного мнения. Кроме того, доминирующее положение, занимаемое правительством, обязывает его проявлять сдержанность при обращении к уголовному судопроизводству, особенно когда имеются другие средства реагирования на необоснованные нападки и несправедливую критику со стороны его противников".

Другим средством защиты самобытности меньшинства является **образование детей** (статья 2 Протокола 1), принадлежащих к этой группе. Однако в ЕКПЧ право на обучение на родном языке не предусматривается, кроме случаев, когда оно существовало ранее, а государство пытается отменить его. Отказ разрешить использование учебников, написанных в государстве, где большинство населения составляют родственные данному меньшинству носители языка, может считаться нарушением права на свободу выражения своего мнения. Даже если в этих учебниках излагается свой взгляд такого государства на историю и культуру, правительство должно "показать, что бесспорное цензурирование или недопущение использования учебников осуществлялось в соответствии с законом и преследовало законные цели, такие как предупреждение беспорядков. Таким образом, правительство-ответчик должно продемонстрировать, что принятые меры в плане цензуры были необходимы в демократическом обществе".

Право отдельного лица на **свободу религии** (статья 9) включает право исповедовать свою религию, что позволяет меньшинству в необходимой степени осуществлять контроль над религиозными делами общины. Европейский суд постановил, что государство не должно вмешиваться во внутренние дела церкви: «Свобода мысли, совести и религии является одной из основ "демократического общества" по смыслу Конвенции. Плюрализм неотделим от демократического общества, которое было завоевано дорогой ценой на протяжении столетий, и зависит от него».

Государство может ограничить отправление религиозных обрядов меньшинством только по обоснованным и объективным причинам. Кроме того,

"когда организация религиозной общины оказывается спорным вопросом, статья 9 должна толковаться в свете статьи 11 Конвенции, которая защищает функционирование ассоциаций от необоснованного вмешательства государства. С этой точки зрения право верующего на свободу религии подразумевает, что общине будет разрешено мирно функционировать, не опасаясь произвольного вмешательства со стороны государства. В самом деле, независимое существование религиозных общин – необходимый элемент плюрализма в демократическом обществе, поэтому данный вопрос затрагивает самую основу защиты, предоставляемой в соответствии со статьей 9. Она непосредственно касается не только организации общины, как таковой, но также эффективного осуществления права на свободу религии всеми ее активными членами. Если бы организационный аспект жизни общины не был защищен статьей 9 Конвенции, то все другие аспекты индивидуальной свободы религии оказались бы уязвимыми".

Группы меньшинств должны иметь возможность **принимать активное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни** (статья 11 Конвенции и статья 3 Протокола 1). Формальное или фактическое отстранение от участия в

политических процессах государства противоречит демократическим принципам, которых придерживается Совет Европы. Суть демократии в том и состоит, чтобы могли беспрепятственно выдвигаться и обсуждаться разного рода политические проекты, даже такие, которые ставят под сомнение систему государственного устройства, при условии что они не подрывают устои демократии или права человека.

Согласно решению Европейского суда, «группа меньшинства, в принципе, правомочна требовать права на уважение того образа жизни, который она может вести, поскольку при этом речь идет о "личной жизни", "семейной жизни" или "неприкосновенности жилища"» в соответствии со статьей 8 Конвенции. В ряде случаев, касавшихся цыган и коренных народов Северной Европы, предпринимались попытки возбудить такой иск, однако ни одно дело, возбужденное на основании подобной жалобы, не было выиграно.

Подача жалобы

Для успешного возбуждения дела в Европейском суде заявитель должен удовлетворять определенным критериям приемлемости. Большинство жалоб отклоняется на этапе определения их приемлемости. Поскольку дважды подавать жалобу по одним и тем же фактам нельзя, необходимо, чтобы жалоба отвечала критериям уже при первой подаче заявления.

Европейский суд имеет собственный бланк заявления (его можно получить у секретаря Суда на нескольких языках), который необходимо заполнить и вернуть в Суд. Помимо данных о личности заявителя или его законного представителя Европейский суд требует:

- подробного изложения фактов
- детальной аргументации, подтверждающей предполагаемое нарушение гарантируемых Конвенцией прав
- сведений о том, к каким средствам судебной защиты уже прибегали на национальном уровне, включая даты вынесения и подробное изложение судебных решений
- указания того, какое средство защиты испрашивается у Европейского суда

К заявлению должны быть приложены копии всех дополнительных документов. Европейский суд не принимает анонимных жалоб; фамилию и имя заявителя не разрешается скрывать от соответствующего государства. Разбирательство в Европейском суде ведется открыто, однако в случаях, когда это уместно, может сохраняться конфиденциальность и вместо фамилии заявителя называться лишь его инициалы. Государства обязаны не чинить препятствий рассмотрению жалобы и сотрудничать с Европейским судом при проведении связанного с ней расследования.

Для возбуждения судебного разбирательства в соответствии с Европейской конвенцией необходимо заявить о нарушении государством-участником одного или более прав, гарантируемых Конвенцией или одним из протоколов к ней. Европейский суд может принимать жалобы только в отношении государства. Соответствующие государства перечислены в конце настоящей брошюры. Жалоба может касаться действий, предпринятых самим государством или одним из государственных органов, таким как вооруженные силы, полиция, суды или другие государственные органы. Европейский суд очень редко принимает к рассмотрению жалобы на ущерб, причиненный частным лицом. Это происходит в случаях, когда государство делегировало ту или иную государственную функцию частной организации, а также когда оно было обязано пресечь подобные действия, предпринятые третьими сторонами.

ЕКПЧ защищает каждого, кто находится под юрисдикцией государства. Гражданство заявителя не имеет значения, более того, жалобы могут подавать даже лица без гражданства. Жалоба может быть подана и в том случае, если действия одного государства могут привести к нарушению прав в другом государстве, даже если последнее не является участником ЕКПЧ. Наиболее распространенным примером такой ситуации является положение, когда человек требует не допустить его высылки или экстрадиции в государство, где ему могут угрожать пытки или смерть.

Требование о том, что заявитель должен быть "жертвой"

Чтобы иметь право подать иск на основе положений Конвенции, заявитель должен быть лицом, непосредственно пострадавшим от предполагаемого нарушения права. Это может быть прямым следствием действий государства, например если заявитель лично пострадал от обращения, которое равносильно пытке, или в результате препятствования осуществлению его права на свободу религии. Нарушения прав могут также причинить личный ущерб родственникам тех людей, чьи права были непосредственно нарушены. В этом случае родственники будут считаться не прямыми жертвами жестокого обращения, а косвенными жертвами нарушения прав. Например, жалобу могут подать родители, если их сын или дочь подвергались пыткам.

При некоторых обстоятельствах иск могут подать и потенциальные жертвы. Европейский суд согласился с тем доводом, что заявитель является "жертвой", если есть опасность того, что он непосредственно пострадает от действий государства. Однако заявитель должен доказать, что существует реальный риск лично для него, а не просто теоретическая возможность стать жертвой в будущем.

Жалобы могут подавать отдельные лица, группы лиц и неправительственные организации. Если группа лиц или НПО подает жалобу, то и она должна удовлетворять тому требованию, что является "жертвой". Очевидно, что когда организация сама является жертвой нарушения прав, то это служит достаточным основанием для подачи жалобы. По делам, представленным в Европейский суд в Страсбурге, было установлено, что требованию "быть жертвой" удовлетворяют профсоюзы, компании, религиозные организации, политические партии и жители какого-либо города. Когда жертвами являются члены группы или объединения, целесообразно подать как индивидуальную, так и групповую жалобу. Если групповая жалоба не будет признана приемлемой, то дело еще может быть выиграно на основе индивидуальной жалобы.

Для того чтобы возбудить дело в Страсбурге, группа необязательно должна быть официально зарегистрирована или признана государством. Кроме того, когда отсутствие такого признания ведет к отказу в доступе к внутригосударственным судебным органам и препятствует группе меньшинства в защите своих прав, то это может расцениваться как отказ в справедливом судебном разбирательстве или в предоставлении эффективного средства правовой защиты (статьи 6 и 13, соответственно), что может быть оспорено в соответствии с Конвенцией.

Другие требования для установления приемлемости

Как это обычно предусматривается международными процедурами по защите прав человека, заявители должны доказать, что они пытались получить правовую защиту от предполагаемого нарушения со стороны соответствующего государства. Редко случается, чтобы не было подходящего и эффективного средства правовой защиты от нарушения гарантированного Конвенцией конкретного права. Однако если сам заявитель не пытался получить той правовой защиты, которой ему следовало добиваться, Европейский суд объявляет иск неприемлемым. Должны быть полностью исчерпаны только "эффективные" средства правовой защиты, которые могут возместить ущерб, причиненный в результате нарушения прав. Они обычно включают как судебные, так и административные процедуры. В суде, как правило, не следует

искать дискреционных средств защиты, таких как прошение о помиловании после вынесения приговора.

После получения окончательного судебного решения, вынесенного в соответствии с внутригосударственной судебной процедурой, заявитель должен не позднее чем через шесть месяцев подать жалобу в Европейский суд по правам человека. Когда действующий закон санкционирует продолжающееся нарушение права, то жалоба может быть подана в любое время. Если заявитель сначала не знал о нарушении, то шестимесячный предельный срок начинается отсчитываться с того момента, когда ему становится известно об этом нарушении.

Жалоба не принимается, если она ранее уже подавалась в другой орган международного расследования, такой как Комитет по правам человека.

Расследование и вынесение решения

Возможен обмен письменными возражениями, касающимися вопросов как приемлемости, так и существа жалобы. Каждая сторона может высказываться относительно доводов, выдвигаемых другой стороной. Разбирательство, как правило, ведется только на основании аргументов, представленных в письменном виде, хотя суд может провести заслушивание устной аргументации по вопросу о приемлемости или существовании жалобы либо по обоим этим вопросам. И опять-таки на любых слушаниях представлена каждая сторона, и вся процедура основывается на принципе равенства заявителя и соответствующего правительства.

Возможно обращение к НПО с просьбой дать экспертное заключение или выступить в качестве свидетелей, и защитники прав меньшинств должны знать о возможности представить краткое письменное изложение дела со слов не участвующего в деле лица, которое в случае особой важности дела представляет Суду с его разрешения существенную информацию. Эта процедура называется "вступление в процесс третьей стороны", и она может быть использована, если дело объявляется приемлемым. Такая процедура дает возможность предоставить Суду полезную информацию по вопросу, который может оказать непосредственное влияние на права меньшинств, выходящее за пределы рассматриваемого дела. НПО, заинтересованная во вступлении в процесс в качестве третьей стороны, должна обратиться к Председателю Суда с письменной просьбой о таком вступлении.

Суд изучает существо дела на основе письменных доказательств и может заслушать свидетелей или, если это будет сочтено необходимым, даже выехать в соответствующую страну. Суд по возможности стремится к дружественному урегулированию вопроса, но это достижимо только при согласии обеих сторон.

Заседание Суда проходит за закрытыми дверями, однако его решение оглашается публично и незамедлительно доводится до сведения обеих сторон. Решения Суда ограничиваются определением того, имело место нарушение Конвенции или нет, и присуждением денежной компенсации ущерба и судебных издержек, когда факт нарушения установлен. Суд не издает приказы для их исполнения правительствами, например освободить заключенного, изменить законы или возбудить уголовное дело в отношении тех, кто виновен в нарушении прав человека. Как отмечалось выше, решение Европейского суда является юридически обязательным для государств. В соответствии со статьей 46.2 Конвенции надзор за выполнением решения Суда осуществляет Комитет министров, хотя подавляющее большинство государств охотно выполняют решения Суда.

Решение, вынесенное Судом, не подлежит обжалованию. Однако камера из семи судей может отказаться от юрисдикции по делу в пользу Большой камеры из 17 судей в том случае, когда дело связано с серьезной проблемой, имеющей общее значение, или с вопросом, затрагивающим толкование или применение Конвенции.

Неотложные дела

Европейский суд может принять к рассмотрению в первоочередном порядке дела, не терпящие отлагательства, однако это случается крайне редко. Не следует просить, чтобы ваше заявление было рассмотрено в первоочередном порядке, если только для этого нет очень веских причин. Суд может также предложить временные меры, когда налицо неизбежная, реальная и серьезная угроза жизни заявителя. Суд может просить, чтобы государство либо воздержалось от потенциально опасных действий, либо приняло меры по защите заявителя. Государства не обязаны выполнять такие просьбы, но они, как правило, делают это. В представленном на бланке заявлении должно быть указано, принятия каких мер добивается заявитель, и изложены причины, по которым он это делает.

Влияние Страсбургской системы на права меньшинств

В вышеизложенном резюме предлагаются пути, с помощью которых можно, опираясь на ЕКПЧ, защищать права меньшинств, однако следует иметь в виду, что это не является основной задачей Конвенции. Во многих отношениях в Конвенции рассматривается довольно узкий диапазон прав. Если та или иная группа меньшинства попытается отстаивать "права меньшинств", как таковые, есть опасность того, что жалоба может быть отклонена на том основании, что она не входит в сферу действия Конвенции и по этой причине может считаться "явно или недостаточно обоснованной". Более того, даже когда факт нарушения установлен, прерогатива принятия решения о средствах правовой защиты – помимо возмещения ущерба, – например о внесении изменений в неадекватную законодательную норму или акт, принадлежит соответствующему государству. Европейский суд не выступает в качестве апелляционного суда, где можно обжаловать решения, вынесенные внутригосударственными судебными органами. Он рассматривает лишь вопрос о том, выполнило государство свои обязательства в соответствии с Конвенцией или нет, а не о том, следует ли ему принять другую, пусть даже более правильную, политику.

И все же Страсбургская система является, возможно, наиболее мощным правовым механизмом защиты прав человека во всем мире. Его работа схожа с процессом судебного разбирательства во внутригосударственном суде с точки зрения как отработанности процедуры, так и обеспечения равенства участвующих в нем сторон. Европейский суд едва ли может быть первой инстанцией, в которую может обратиться группа меньшинства, и он не может рассматривать общую ситуацию с правами меньшинств в стране. Тем не менее при наличии соответствующих обстоятельств его можно считать потенциально весьма полезным правовым инструментом.

Государства – участники Европейской конвенции о защите прав человека

Австрия, Албания, Андорра, Бельгия, Болгария, Венгрия, Дания, Германия, Греция, Грузия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сан-Марино, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Турция, Украина, Федеративная Республика Македония, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Хорватия, Швейцария, Швеция, Эстония.

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения, предназначенные для Европейского суда, следует направлять по адресу:

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

France

Тел.: +33 3-88-41-27-18

Факс: +33 3-88-41-27-30

Основной публикацией, содержащей Европейскую конвенцию, правила судопроизводства Европейского суда и другую информацию, является сборник "European Convention on Human Rights: Collected Texts" ("Европейская конвенция о защите прав человека: подборка текстов"), изданный Советом Европы. Отдельные определения и решения Европейского суда публикуются после их вынесения в виде брошюры в мягкой обложке, а также издаются в виде "Reports of Judgements and Decisions" ("Сборники судебных решений и определений"); все эти издания можно приобрести в Совете Европы. Совет Европы также выпускает "Yearbook of the European Convention on Human Rights" ("Ежегодник Европейской конвенции о защите прав человека"), в который включается выборка наиболее важных дел и информации, касающейся применения Конвенции во внутреннем праве.

Тексты, касающиеся судебной практики Европейского суда, и дополнительную информацию о нем можно найти на вебсайте: <http://www.echr.coe.int>. "Памятку для лиц, которые желают подать заявление в Европейский суд по правам человека" можно найти в Интернете по адресу: <http://www.echr.coe.int/NoticesForApplicants/Noticeeng.htm>.

О Страсбургской системе написано много книг, в которых рассматриваются как конкретные права, так и система в целом. Можно отметить две авторитетные аналитические работы – D.J. Harris, M. O'Boyle, and C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (1995), и P. Van Dyke and G.J.H. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (1998).

Брошюра № 8

РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ, ПРИНЯТАЯ СОВЕТОМ ЕВРОПЫ

Резюме: Европейская Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств – наиболее всеобъемлющий международный договор по правам меньшинств. В этой Конвенции, принятой под эгидой Совета Европы, закреплён ряд принципов, в соответствии с которыми государства должны разрабатывать конкретную политику по защите прав меньшинств.

Совет Европы

Совет Европы – межправительственная организация, ставящая перед собой следующие цели:

- защищать права человека, плюралистическую демократию и верховенство права
- содействовать осознанию и поощрять развитие культурной самобытности и культурного многообразия Европы
- добиваться решения проблем, стоящих перед европейским обществом, включая проблемы дискриминации меньшинств, ксенофобии, нетерпимости, охраны окружающей среды, клонирования человека, ВИЧ–СПИДа, наркотиков, организованной преступности и т. д.
- помогать укреплению демократической стабильности в Европе путем поддержки политических, законодательных и конституционных реформ

Членами Совета, штаб-квартира которого находится в Страсбурге, являются 43 государства: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Бельгия, Болгария, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония. Руководящими органами Совета Европы являются межправительственный Комитет министров и избираемая путем непрямых выборов Парламентская ассамблея. По состоянию на май 2001 года Босния и Герцеговина и Союзная Республика Югославия, не являющиеся членами Совета Европы, имеют статус специально приглашенных при Парламентской ассамблее.

Совет Европы не следует путать с Европейским союзом, хотя все 15 государств, входящих в Европейский союз, одновременно являются и членами Совета Европы.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Конвенция) была принята Комитетом министров Совета Европы в 1994 году и вступила в силу в 1998 году. Этот первый имеющий обязательную юридическую силу многосторонний документ, который посвящен защите меньшинств, на данный момент считается самым всеобъемлющим из всех международных нормативных актов в области прав меньшинств. В данном документе многие политические обязательства, содержащиеся в Копенгагенском документе Организации по

безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 1990 года, получили силу юридических обязательств.

Право ратифицировать Рамочную конвенцию имеют государства – члены Совета Европы, а государства, не являющиеся его членами, могут присоединиться к ней по предложению Комитета министров. Присоединение к Конвенции является обязательным – по крайней мере, в политическом плане – для тех государств, которые подают заявления о вступлении в члены Совета Европы. По состоянию на май 2001 года Конвенцию ратифицировали 33 страны: Австрия, Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина (не являющаяся членом Совета), бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Молдова, Норвегия, Польша, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Эстония.

Характер Конвенции

Положение меньшинств в различных странах разное и, следовательно, требует неодинаковых подходов. Поэтому авторы Конвенции сделали выбор в пользу положений "программного характера", устанавливающих принципы и задачи, которыми государствам следует руководствоваться в деле защиты имеющихся в составе их населения меньшинств. По этой причине Конвенция во многом построена как изложение ряда обязательств государств, а не как подробный перечень прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Реализация этих принципов и задач должна осуществляться на национальном уровне, прежде всего путем принятия соответствующих законодательных актов и мер политического характера. Принимая внутренние законы и строя политику в соответствии со своей спецификой, государства могут действовать в известной степени по собственному усмотрению. Вот почему данная Конвенция и называется "рамочной".

Положения программного характера сформулированы в общих выражениях и часто содержат такие ограничительные фразы, как "значительное число", "реальные потребности" и "насколько это возможно". И хотя может показаться, что такой весьма общий подход ослабляет гарантируемые данной Конвенцией права, она обеспечивает государствам-участникам необходимую гибкость, для того чтобы претворять цели Конвенции в наиболее целесообразные национальные законы и политику. Однако эта гибкость не освобождает государства от взятого ими на себя обязательства выполнять положения Конвенции добросовестно и таким образом, чтобы в результате обеспечивалась эффективная защита национальных меньшинств.

Два из ключевых принципов Конвенции содержатся в статье 1, где сказано, что защита национальных меньшинств является неотъемлемой частью защиты прав человека, и в статье 22, в которой оговаривается, что положения Конвенции не могут использоваться с целью ограничения уже существующих стандартов защиты. Поскольку Конвенция была задумана как дополнение к действующим механизмам защиты прав человека и прав меньшинств, ее следует рассматривать в увязке с другими документами по правам человека, в частности с Европейской конвенцией о защите прав человека (см. Брошюру № 7).

Определение

Конвенция не содержит определения понятия "национальное меньшинство", поэтому вам прежде всего придется самим определить, в отношении кого применяется эта Конвенция. Некоторые участники Конвенции, включая Австрию, бывшую югославскую Республику Македонию, Германию, Данию, Польшу, Словению, Швейцарию, Швецию и Эстонию, при ратификации данной Конвенции дали свои собственные определения "национального меньшинства". Согласно заявлениям многих из этих стран, защита в соответствии с Конвенцией не распространяется на неграждан и мигрантов, а в некоторых из заявлений

указываются конкретные группы населения, в отношении которых будет применяться данная Конвенция. Лихтенштейн, Люксембург и Мальта являются участниками Конвенции, но эти три страны заявили, что на их территории национальных меньшинств нет.

Хотя государства обладают определенной свободой в решении вопроса о том, в отношении кого применяется данная Конвенция, предполагается, что этот аспект будет оцениваться и в рамках международного мониторинга исполнения Конвенции. Однако любая неправительственная организация (НПО), желающая участвовать в процессе мониторинга, должна прежде всего установить, сделало ли соответствующее государство заявление о том, в отношении каких групп оно будет применять Конвенцию. Перечень сделанных на данный момент заявлений на этот счет можно найти на посвященном Конвенции вебсайте (www.humanrights.coe.int/minorities).

Но, как бы ни определялось вышеуказанное понятие, Конвенция применяется лишь в отношении "национальных" меньшинств, в отличие, например, от Декларации Организации Объединенных Наций 1992 года о правах лиц, принадлежащих к меньшинствам, которая применяется как к "национальным", так и к "этническим, религиозным и языковым" меньшинствам. Пока еще не ясно, какое значение будет иметь это отличие, но представляется, что сфера действия Конвенции сознательно сужена по сравнению со сферой действия Декларации Организации Объединенных Наций.

Положения Конвенции, касающиеся существа вопроса

В пункте 1 статьи 4 Конвенции провозглашаются ее основополагающие принципы – недопущение дискриминации и соблюдение равенства. Из пункта 2 статьи 4 со всей определенностью вытекает, что лежащие на государствах обязательства могут потребовать от правительств не просто отказа от дискриминации, но и так называемых позитивных действий. В "необходимых случаях" государства должны принимать меры, с тем чтобы поощрять "полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения", и "должным образом учитывать особое положение" национальных меньшинств. Положения пункта 2 статьи 4 носят ключевой характер, поскольку они составляют основу всех последующих положений, где более подробно разъясняются меры, которые государства должны принимать в конкретных областях. В пункте 3 статьи 4 содержится пояснение относительно того, что никакие меры, принимаемые с целью поощрения фактического равенства, не должны сами рассматриваться как акт дискриминации.

Остальные конкретные положения Конвенции охватывают широкий круг вопросов, по многим из которых государствам может потребоваться принять специальные меры. Государства, ратифицирующие Конвенцию, соглашаются:

- содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения меньшинствам возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять свою самобытность (статья 5)
- поощрять дух терпимости, взаимное уважение и взаимопонимание между всеми лицами, проживающими на их территории (статья 6)
- защищать права на свободу собраний, ассоциаций, выражения мнений, а также на свободу мысли, совести и религии (статьи 7, 8 и 9)
- содействовать доступу меньшинства к основным средствам массовой информации, а также созданию и использованию им собственных средств информации (статья 9)

- признавать право меньшинства пользоваться своим языком в частной жизни и в общественных местах и размещать информацию на этом языке (статьи 10 и 11)
- официально признавать фамилии, имена и отчества, даваемые на языке меньшинства (статья 11)
- "стремиться обеспечить" право использовать язык меньшинства в отношениях с административными властями и устанавливать топографические указатели на двух языках, включая и язык меньшинства, в районах с "традиционным" или "значительным" присутствием национальных меньшинств (статьи 10 и 11)
- поощрять знание культуры, истории, языка и религии как большинства населения, так и национальных меньшинств (статья 12)
- признавать права меньшинств создавать и управлять своими собственными учреждениями в области образования и изучать собственный язык (статьи 13 и 14)
- "стремиться обеспечить" надлежащие возможности получать образование на языке меньшинства в районах "со значительным или традиционным присутствием национальных меньшинств" (статья 14)
- "создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении государственных дел, особенно тех, которые их затрагивают" (статья 15)
- воздерживаться от принятия мер, изменяющих структурный состав населения в районах проживания меньшинств (статья 16)
- не препятствовать осуществлению права поддерживать трансграничные контакты и участвовать в деятельности национальных и международных НПО (статья 17)

Осуществление Конвенции и мониторинг этого процесса

В статьях 24–26 Конвенции предусмотрен механизм мониторинга ее осуществления. В основном он состоит в том, что государства должны представлять на рассмотрение соответствующих органов свои периодические доклады. Высшей инстанцией в плане рассмотрения докладов является Комитет министров Совета Европы, но ему оказывает помощь Консультативный комитет экспертов. В отличие от Европейской конвенции о защите прав человека, здесь не предусмотрена процедура подачи индивидуальных жалоб.

Конкретные положения о мониторинге подробно изложены в резолюции 97 (10) Комитета министров (с текстом которой можно ознакомиться на вебсайте Совета Европы, посвященном меньшинствам: www.humanrights.coe.int/minorities). Доклады государств рассматриваются сначала Консультативным комитетом, который оценивает адекватность мер, принимаемых государствами, и выносит свои "заключения" по докладам. Затем доклады государств и заключения Консультативного комитета рассматривает Комитет министров, который после этого делает свои собственные выводы относительно осуществления Конвенции. При необходимости Комитет министров может принять и соответствующие рекомендации. Заключения Консультативного комитета сохраняют конфиденциальный характер до тех пор, пока Комитет министров не сделает свои выводы, после чего замечания обоих комитетов становятся достоянием гласности.

Консультативный комитет

В Консультативный комитет входит максимум 18 членов, избираемых Комитетом министров из числа кандидатур, представляемых государствами-участниками. Не все страны могут иметь своих представителей в составе Комитета, поэтому неизбранные кандидаты заносятся в список резерва новых членов Консультативного комитета. Состав Консультативного комитета по прошествии определенного времени обновляется путем ротации.

Членами Консультативного комитета являются признанные эксперты в области защиты меньшинств. Они выполняют свои функции в личном качестве, сохраняя при этом независимость и беспристрастность. Важно, что они не представляют правительства своих стран, поскольку политическим органом, в который входят представители государств, является Комитет министров. Участие беспристрастного экспертного органа в оценке проблем, связанных с меньшинствами, может облегчить задачу Комитета министров – ведь у Комитета министров, являющегося высшим директивным органом Совета Европы, есть еще много других обязанностей, поэтому Комитет министров во многом полагается на работу Консультативного комитета.

Рассмотрение докладов государств

Государства, ратифицировавшие Конвенцию, должны представить свой первый доклад не позднее чем через год после ратификации, после чего они должны представлять такие доклады каждые пять лет либо тогда, когда об этом поступает просьба Комитета министров. Консультативный комитет может рекомендовать Комитету министров запросить тот или иной специальный доклад в связи с ситуацией, которая может возникнуть в промежутке между сроками представления периодических докладов соответствующего государства-участника. По получении таких докладов они публикуются Советом Европы, и с ними можно ознакомиться на вебсайте Совета (www.coe.int).

Первоначальные доклады должны содержать полную информацию о законодательных и других мерах, принятых государствами с целью реализации принципов, закрепленных в Конвенции. В 1998 году Комитет министров принял подробную директиву по представлению докладов государств, где уточняется информация, которую государства должны сообщать по каждой статье Конвенции. Заинтересованные НПО и отдельные лица должны давать оценку в отношении того, вся ли информация, требуемая в упомянутой директиве, содержится в докладе государства.

Консультативный комитет уполномочен получать информацию не только из докладов государств, но и из других источников. Он, например, может организовывать встречи с представителями правительств и независимыми источниками. Рассматривая доклады государств, Консультативный комитет совершает поездки на места, в ходе которых его члены встречаются с представителями правительственных органов, НПО, общин меньшинств, научных кругов и других заинтересованных сторон. Для осуществления таких поездок требуется приглашение соответствующего государства, однако поездки подобного рода быстро входят в обычную практику работы Комитета. Эта практика предоставляет Комитету возможность точнее оценивать положение меньшинств в государствах – участниках Конвенции и пропагандировать свою работу в этих государствах. Комитет может запросить у государства дополнительную информацию в письменном виде. НПО и общины меньшинств имеют право беспрепятственно представлять информацию по собственной инициативе.

Роль НПО

НПО играют важную роль в деле всесторонней реализации принципов Конвенции, участвуя в процессах как выполнения ее положений, так и мониторинга их выполнения.

Деятельность на национальном уровне

НПО могут способствовать изменению внутригосударственного законодательства и практики в соответствии с принципами, закрепленными в Конвенции. Они могут выдвигать свои собственные идеи относительно толкования Конвенции и с большей полнотой информировать общественность об обязательствах согласно данной Конвенции. Информированность общественности можно повышать, например, путем перевода и распространения текстов Конвенции и связанных с нею документов. К числу последних относятся официальные доклады данного государства, любые замечания НПО, а также, при наличии таковых, заключения Консультативного комитета и рекомендации Комитета министров. Повышая информированность общества, НПО могут помочь в создании обстановки, при которой от государства можно будет ожидать практических шагов по выполнению этих обязательств.

У НПО и общин меньшинств есть также возможность принимать непосредственное участие в подготовке докладов государств. Вам нужно выяснить, какому правительственному органу поручена подготовка доклада, и связаться с ним, чтобы узнать, можете ли вы представить информацию или свои замечания, пока этот доклад еще готовится. Возможно, что государства даже пожелают привлечь НПО к составлению текста докладов.

НПО следует рассмотреть вопрос о том, в какой мере они могут сотрудничать в процессе подготовки официальных докладов или же они предпочтут использовать возможность представления Консультативному комитету замечаний по докладам или собственных альтернативных докладов. Участвуя в подготовке докладов государств, НПО могут оказать помощь в толковании положений Конвенции применительно к условиям соответствующей страны. Однако у НПО могут быть опасения, чтобы их участие не было использовано для придания неоправданной убедительности докладу того или иного государства, даже если этот доклад недостаточно отражает точку зрения НПО. В любом случае участие в подготовке докладов не исключает представления последующих замечаний по ним, и вы можете при желании делать и то и другое.

Если ваше государство еще не стало участником Конвенции, основным моментом работы по пропаганде и лоббированию должно стать обоснование необходимости ее ратификации. Учитывая нынешние быстрые темпы ратификации Конвенции, видимо относительно несложно убедить государства присоединиться к другим членам Совета Европы, уже ставшим ее участниками, при том что все члены Совета призваны ратифицировать Европейскую конвенцию по защите прав человека.

Международный мониторинг

Для обеспечения эффективности процесса мониторинга необходимо добиться того, чтобы информация и аналитические материалы поступали в Консультативный комитет из многих различных источников, включая НПО и общины меньшинств. Это позволит членам Консультативного комитета получать более полное представление о положении в странах, по которым они должны формулировать соответствующие заключения.

НПО могут в любое время направлять информацию в Секретариат Рамочной конвенции при Совете Европы. Секретариат препроводит эту информацию в Консультативный комитет. И все же эффективнее всего – представление такой информации Консультативному комитету непосредственно во время рассмотрения им доклада соответствующего государства. Поэтому НПО должны изучить доклад, публикуемый сразу же по получении его Комитетом (если его не опубликовало ранее само государство), решить, какую информацию, представленную государством, следует дополнить или оспорить, и своевременно представить свои замечания Консультативному комитету, чтобы он мог рассмотреть их при ознакомлении с докладом соответствующего государства. Информацию о сроках представления докладов государств и об их поступлении в Комитет можно найти на вебсайте Совета Европы (www.coe.int).

Секретариат сообщит вам крайний срок представления замечаний НПО, чтобы Консультативный комитет успел их рассмотреть. По возможности, НПО следует представлять свою информацию на французском или английском языках, являющихся рабочими языками Комитета.

Если у вас достаточно времени и ресурсов, вы можете также подготовить полный альтернативный доклад, в котором будут в систематизированном порядке рассмотрены все вопросы, освещаемые в докладе государства.

Представляя либо свои замечания, либо полный альтернативный доклад, вам следует везде, где это возможно, сослаться на любую конкретную информацию, которая может отсутствовать или быть неправильно изложена в докладе государства. Представляемая вами информация должна опираться на факты, быть полной и подробной, а также по возможности увязываться с конкретными статьями Конвенции. Вы можете также включать документы, полученные от других национальных и международных НПО, научно-исследовательских институтов и международных организаций, таких как ведомство Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, и, если такие документы непосредственно касаются существа дела, от договорных органов или специальных докладчиков Организации Объединенных Наций. Помимо этого, информацию можно получать и от других органов Совета Европы, например от Европейской комиссии против расизма и нетерпимости, Комитета экспертов Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств и Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи. Большую ценность представляют демографические и статистические данные, особенно если они не включены в доклад государства, поскольку они могут помочь вышеупомянутым Комитетам сравнивать положение меньшинств в различные периоды времени. Наряду с этим НПО могут представлять свои собственные рекомендации относительно тех действий, которые правительствам следует предпринять с целью выполнения положений Конвенции.

Если вы пожелаете представить полный альтернативный, или "теневой", доклад, то вам следует подумать о сотрудничестве с другими национальными или международными НПО. Это сведет к минимуму дублирование в работе и, возможно, позволит представить более репрезентативную и всестороннюю информацию, что, в свою очередь, может сделать ваш доклад более убедительным. Чтобы избежать представления противоречивой информации, важно, как минимум, знать о том, что делают другие НПО.

После опубликования выводов и рекомендаций Комитета министров НПО могут их широко обнародовать и развернуть по всей стране дискуссию по вопросам прав меньшинств. НПО следует также следить за тем, как правительство реагирует на эти выводы и рекомендации, в том числе какую информацию о последующих действиях государства представляют в случае запроса со стороны Комитета министров.

Заключения Консультативного комитета или выводы Комитета министров пока не публиковались. Поэтому еще рано оценивать, насколько всеохватывающей или полезной является система представления докладов, учрежденная в соответствии с данной Конвенцией. Тем не менее можно сказать, что Консультативному комитету, по всей видимости, удалось создать обстановку, способствующую налаживанию связей между правительственными органами, НПО и общинами меньшинств.

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения, касающиеся данной Рамочной конвенции, следует направлять в ее Секретариат по адресу:

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities
Directorate General of Human Rights – DG II

Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
Тел.: +33 (0) 3-88-41-29-63, Факс: +33 (0) 3-88-41-49-18
Эл. почта: nadia.khafaji@coe.int

Собственная страница Совета Европы в Интернете находится по адресу: <http://www.coe.int>. Собственная страница, содержащая информацию о меньшинствах, в том числе текст Рамочной конвенции, находится по адресу: <http://www.humanrights.coe.int/minorities>. На этом же сайте вы можете найти:

- текст Рамочной конвенции
- информацию о подписании, ратификации, заявлениях и оговорках к Конвенции
- график представления или даты получения докладов государств и информацию о положении дел в области мониторинга
- состав Консультативного комитета
- правила, касающиеся предусмотренного в статьях 24–26 механизма мониторинга, и Правила процедуры Консультативного комитета
- доклады о деятельности Консультативного комитета
- полные тексты докладов государств
- заключения, выводы и рекомендации Консультативного комитета и Комитета министров (по мере их опубликования)

В Совете Европы можно также получить напечатанные тексты различных документов, в том числе:

- Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Пояснительного доклада к ней, документ Н(95)10
- Краткого описания докладов, которые должны быть представлены согласно пункту 1 статьи 25 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств [документ ACFC/INF (98) 1]
- Резолюции (97)10, содержащей принятые Комитетом министров Правила в отношении механизма мониторинга, предусмотренного в статьях 24–26 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств
- Правил процедуры Консультативного комитета по вопросам Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств [документ ACFC/INF (98) 2]

Наконец, полезным практическим пособием является издание *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Guide for Non-Governmental Organizations*, опубликованное в 1999 году базирующейся в Лондоне организацией *Minority Rights Group International* (Международная группа по правам меньшинств).

Брошюра № 9

ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ПО ДЕЛАМ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ ОРГАНИЗАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

Резюме: Деятельность Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в основном направлена на урегулирование касающихся национальных меньшинств споров, имеющих международный характер и способных вызвать напряженность в межгосударственных отношениях или стать причиной международного вооруженного конфликта. ВКНМ на раннем этапе предупреждает о возможной угрозе международному миру и безопасности, которой чреваты такие споры, и начинает предпринимать действия, направленные на ослабление напряженности. Прочно базирующийся на международных нормах в области прав человека подход ВКНМ к решению соответствующих проблем является примером "тихой дипломатии". Потенциально в Управление Верховного комиссара имеет возможность обратиться любая группа меньшинств из 55 государств – участников ОБСЕ, ситуация с которой подпадает под мандат ВКНМ.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

До 1995 года Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) была известна как Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). СБСЕ являлось межправительственным дипломатическим совещанием, более известным как "хельсинкский процесс", начало которому было положено в 70-х годах в виде форума для ведения диалога между Востоком и Западом в условиях "холодной войны". И после окончания "холодной войны" преемница этого процесса – ОБСЕ продолжает оставаться преимущественно "умеренной" организацией по обеспечению безопасности, то есть не является оборонным альянсом и не имеет вооруженных сил. Основной упор делается на *безопасность* и, как следует из названия этой организации, на *сотрудничество* между государствами в целях обеспечения безопасности и стабильности для всех ее членов. 55 государств-участников, расположенных в Северном полушарии на территории, простирающейся от Ванкувера до Владивостока, привержены идее продолжения основанного на фундаментальных ценностях диалога в рамках открытых демократических обществ с экономикой свободного рынка, где существует верховенство закона и уважаются права человека.

Членами ОБСЕ являются: Австрия, Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Кипр, Кыргызстан, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Молдова, Монако, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Россия, Румыния, Сан-Марино, Святейший Престол, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Союзная Республика Югославия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Украина, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция, Эстония.

Подход ОБСЕ к защите прав человека воплощен в концепции "всеобъемлющей безопасности", что подразумевает признание основополагающей связи между безопасностью и уважением прав человека. Признание взаимозависимости между вопросами военной, политической безопасности и правами человека, а также экономическими и экологическими проблемами было закреплено в хельсинкском Заключительном акте 1975 года. В нем были установлены десять основных принципов, определяющих как отношения между государствами-участниками, так и отношение правительств к тем, кто находится в их юрисдикции.

Эти принципы, впоследствии получившие известность как "десять заповедей", подразделяются на три части, или "корзины". Первая – это "корзина безопасности", в которую входят традиционные военные вопросы. Вторая касается вопросов сотрудничества в экономической и экологической областях. Третья "корзина" касается "человеческого измерения" и охватывает права человека и вопросы гуманитарного характера. С точки зрения всеобъемлющей безопасности уважение к обязательствам в области человеческого измерения, в том числе уважение прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеет основополагающее значение в деле достижения и сохранения мира и безопасности в данном регионе.

Верховный комиссар по делам национальных меньшинств в рамках ОБСЕ

Почти все государства – участники ОБСЕ имеют на своей территории одну или более групп национальных меньшинств. Во всех этих государствах уважение к правам меньшинств и содействие развитию интегрированного, объединяющего многие культуры общества не только желательны сами по себе, но и помогают обеспечивать стабильность и мир как внутри этих государств, так и в отношениях между ними.

В рамках всеобъемлющей безопасности механизму Верховного комиссара по делам национальных меньшинств отводится прочное место в вопросах, входящих в "корзину безопасности". Роль ВКНМ состоит в том, чтобы заниматься касающимися национальных меньшинств спорами, имеющими международный характер и способными вызвать напряженность в межгосударственных отношениях, а также стать причиной международного вооруженного конфликта. Фактически признав необходимость в институте, занимающемся вопросами межэтнических конфликтов, государства – участники ОБСЕ на Хельсинкской встрече на высшем уровне 1992 года учредили должность ВКНМ "как инструмент предотвращения конфликтов на возможно раннем этапе". ВКНМ должен на раннем этапе предупреждать о тех случаях, когда, по его мнению, возможна эскалация проблем, касающихся меньшинств, и их перерастание в угрозу миру, безопасности или стабильности в отношениях между государствами, а также предпринимать надлежащие действия, направленные на ослабление напряженности. В случае дальнейшей эскалации напряженности ВКНМ, в соответствии со своим мандатом, должен заблаговременно предупредить государства-участники о необходимости дальнейших шагов по предотвращению конфликта, чреватого вспышкой насилия.

ВКНМ является прежде всего политическим инструментом, не предназначенным для контроля за выполнением государствами своих обязательств, вытекающих из членства в ОБСЕ, или международных обязательств. В его функции не входит роль защитника или омбудсмана для меньшинств или механизма для рассмотрения жалоб лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Он является Верховным комиссаром *по делам* (а не *для*) национальных меньшинств. Конечно, то, чем занимается ВКНМ (то есть проблемы меньшинств), тесно связано с человеческим измерением: надлежащая защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, способствует ослаблению межэтнической напряженности, которая в ином случае могла бы грозить разрастанием ее в более масштабный конфликт. Поэтому Верховный комиссар уделяет пристальное внимание вопросам прав человека, особенно недопущению дискриминации, а также уважению прав меньшинств.

Верховный комиссар ведет активную деятельность в ряде государств – участников ОБСЕ в Центральной и Восточной Европе, а также в государствах на территории бывшего Советского Союза. В его работе ему помогает международный персонал из десяти советников в его Управлении в Гааге, Нидерланды. С начала функционирования этого механизма в январе 1993 года и до июля 2001 года Верховным комиссаром был г-н Макс ван дер Стул, Нидерланды. В настоящее время ВКНМ является г-н Рольф Экеус из Швеции.

Обзор применимых норм

Нормы ОБСЕ

В рамках ОБСЕ уважение прав человека признано основополагающим элементом безопасности, являющимся контекстом для выработки новых критериев, особенно в отношении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Принцип VII хельсинкского Заключительного акта предусматривает:

Государства-участники, на чьей территории имеются национальные меньшинства, будут уважать право лиц, принадлежащих к таким меньшинствам, на равенство перед законом, будут предоставлять им полную возможность фактического пользования правами человека и основными свободами и будут таким образом защищать их законные интересы в этой области.

После незначительного прогресса в течение предыдущих пятнадцати лет поступательное движение в вопросах, касающихся меньшинств, значительно ускорилось после 1989 года. В июне 1990 года (тогдашним) ОБСЕ был принят **Копенгагенский документ** по человеческому измерению; и до сих пор он считается базовым нормообразующим документом ОБСЕ в отношении прав меньшинств. Копенгагенский документ также содержит длинный перечень положений, касающихся создания демократических институтов и обеспечения верховенства закона.

Принимая за исходную точку права личности, пункт 33 Копенгагенского документа обязывает государства "защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своей территории... в соответствии с принципами равенства и недискриминации". Кроме того, сами государства обязуются при необходимости принимать специальные меры по обеспечению этого равенства. Такие специальные права и меры не означают, что в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, действует преференциальный режим. Они скорее направлены на обеспечение равного и полного осуществления прав как фактически, так и по закону.

Поскольку концепция прав меньшинств исходит из концепции прав личности, только одновременная реализация этих прав дает возможность лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, сохранять свою самобытность. Копенгагенский документ предоставляет всем лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, ряд конкретных прав, которые могут реализовываться ими как индивидуально, так и совместно с другими членами группы. К таким правам, среди прочих, относятся:

- право "выражать, сохранять и развивать" свою самобытность и культуру, не подвергаясь каким-либо попыткам насильственной ассимиляции (пункт 32)
- право пользоваться своим родным языком в личной и общественной жизни и обмениваться информацией на своем родном языке (пункты 32.1, 32.5)
- право создавать и поддерживать свои собственные образовательные, культурные и религиозные институты, а также изыскивать для них финансовые средства "в соответствии с национальным законодательством" (пункт 32.2)
- право исповедовать свою религию, в том числе использовать религиозные материалы и осуществлять религиозную деятельность в области образования на своем родном языке (пункт 32.3)
- право "поддерживать беспрепятственные контакты" с людьми, с которыми они имеют общее происхождение, культурное наследие или религиозные верования, находящимися в той же стране или за рубежом (пункт 32.4)

- право на "эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств" (пункт 35)

Государства должны "создавать условия, способствующие сохранению... самобытности [национальных меньшинств] (пункт 33), и будут стремиться гарантировать, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имели надлежащие возможности для обучения родному языку или на родном языке, а также – там, где это возможно и необходимо, – для его использования в государственных органах" (пункт 34).

Хотя отдельные лица могут осуществлять свои права совместно с другими, в рамках ОБСЕ нет основы для "коллективных" прав, как таковых. В частности, отсутствует связь с правом на самоопределение (такие опасения иногда выражаются государственными органами или населением, составляющим в стране большинство), о чем говорится в пункте 37 Копенгагенского документа:

Ни одно из этих положений [то есть в отношении конкретных прав меньшинств] не может толковаться как подразумевающее какое-либо право заниматься любой деятельностью или осуществлять любое действие вопреки целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций, другим обязательствам по международному праву или положению [хельсинкского] Заключительного акта, включая принцип территориальной целостности государств.

Дополнительные положения, касающиеся меньшинств, внесены в Парижскую хартию для новой Европы 1990 года, в которой отмечается решимость государств "поощрять значительный вклад национальных меньшинств в жизнь наших обществ", а также в доклад Женевского совещания экспертов по вопросам национальных меньшинств 1991 года, в котором представлены выводы трехнедельного обсуждения экспертами из стран ОБСЕ проблем национальных меньшинств и прав лиц, принадлежащих к этим меньшинствам.

Международные нормы

Подход ВКНМ основывается на международном законодательстве в области прав человека и опирается на международные нормы. В отношении этих норм государства уже договорились создать структуру, в рамках которой можно будет вести диалог и со временем получать рекомендации Верховного комиссара. Поскольку все государства – участники ОБСЕ являются членами Организации Объединенных Наций (кроме Швейцарии), а почти три четверти из них – членами Совета Европы, все они помимо обязательств политического характера, вытекающих из членства в ОБСЕ, юридически связаны различными договорами, заключенными в рамках Организации Объединенных Наций и Совета Европы, а также двусторонними договорами. Ссылка на существующие нормы в области прав человека, добровольно принятые государствами, защищает ВКНМ от обвинений в произвольных действиях или создании им собственных критериев для контроля за ходом того или иного процесса. Ссылка на эти нормы также помогает обеспечить согласованность в собственных оценках и позициях ВКНМ, чтобы он не мог быть обвинен в применении двойных стандартов.

ВКНМ нередко производит оценку и дает рекомендации о соответствии внутригосударственного законодательства, касающегося прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, международным нормам, чаще всего в таких областях, как язык, образование, участие в политической жизни или гражданство. Тем самым ВКНМ содействует правительствам в выполнении их международных обязательств, выступая в роли своего рода "толкователя" норм и стандартов в самых разных ситуациях. Хотя должность ВКНМ в ОБСЕ создавалась не для того, чтобы контролировать соблюдение государствами международных норм, в некоторых случаях он принял на себя роль "куратора" в отношении стран, которые стремятся соответствовать критериям для вступления в другие евроатлантические институты, такие, например, как Европейский союз.

Международным нормам, касающимся защиты прав меньшинств, порой не хватает четкости, что делает возможным их различное толкование и применение. В связи с этим и в целях содействия усилиям политических руководителей и законодателей ВКНМ трижды прибегал к помощи широко признанных в мире экспертов для разъяснения прав меньшинств в конкретных областях и предоставления приемлемых для всех сторон рекомендаций. Эти пакеты рекомендаций являются для государств руководством в деле формулирования политики в отношении меньшинств, находящихся под их юрисдикцией, в таких областях, как образование, использование родного языка и участие в общественной жизни. К числу таких рекомендаций относятся:

- Гаагские рекомендации, касающиеся прав национальных меньшинств на образование (1996 год)
- Рекомендации Осло относительно прав национальных меньшинств в областях, касающихся языка (1998 год)
- Лундские рекомендации относительно эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни (1999 год)

Предполагается, что государства должны выполнять, по крайней мере, свои минимальные международные обязательства; однако более широко интерпретируемые ценности ОБСЕ побуждают правительства выходить за рамки этого минимума, удовлетворяя справедливые требования меньшинств и прочих лиц, проживающих в их стране. Поэтому ВКНМ нередко призывает правительства учитывать высказываемые меньшинствами пожелания и помогает всем сторонам в поисках разумных компромиссов в этом отношении.

Что такое права меньшинств и кому они предоставляются

В документах ОБСЕ говорится о "лицах, принадлежащих к национальным меньшинствам". В контексте хельсинкского процесса под термином "национальное меньшинство" обычно понимается непреобладающая группа населения, то есть по численности составляющая меньшинство в данном государстве, но имеющая ту же национальную и этническую принадлежность, что и население, составляющее большинство в другом, нередко – соседнем, или "родственном", государстве. На практике каждое государство достаточно свободно в выработке собственного определения, которое оно будет применять в рамках своей юрисдикции, и в регионе ОБСЕ такие определения имеют значительные расхождения. Однако это не означает, что государства вольны принимать любое одностороннее решение, независимо от того, насколько оно разумно, в отношении имеющегося на их территории меньшинства. Для реализации прав меньшинств не требуется официального юридического признания такой группы государством.

Подход ОБСЕ к проблеме определения основывается на том принципе, что принадлежность к национальному меньшинству является личным выбором человека и такой выбор не может нанести ему никакого ущерба. Говоря коротко, наряду с тем, что государства вправе по своему усмотрению определять, какие группы считать меньшинством, вопрос о принадлежности к меньшинству – это исключительно субъективное решение членов групп. Разделяя такой подход, ВКНМ заявил, что "наличие меньшинства – это вопрос реального факта, а не определения". Кроме того, он назвал некоторые объективные критерии для определения того, что является меньшинством: группа лиц, которым свойственны те или иные языковые, этнические и культурные особенности, отличающие их от большинства населения, и которые обычно стремятся не только сохранить свою самобытность, но и более ярко ее выразить.

В реальной ситуации отсутствие определения может иметь серьезные последствия. Например, термин "национальное" в словосочетании "национальное меньшинство" иногда интерпретируется как подразумевающий, что лица, принадлежащие к меньшинству, должны

являться гражданами государства, в рамках территориальной юрисдикции которого они находятся. В результате такой интерпретации в некоторых странах ОБСЕ возникли проблемы и усилилась межэтническая напряженность.

Мандат Верховного комиссара

ОБСЕ осуществляет контроль за соблюдением прав человека при помощи различных механизмов, но до сих пор самую важную роль в решении проблем меньшинств играет Управление ВКНМ. Основной мандат Верховного комиссара состоит в том, чтобы

осуществлять "раннее предупреждение" и по необходимости на возможно ранней стадии предпринимать "своевременные действия" в отношении связанной с проблемами национальных меньшинств напряженности, которая еще не вышла за пределы "раннего этапа", но, по мнению Верховного комиссара, способна перерасти в конфликт в регионе ОБСЕ, подорвать мир, стабильность или отношения между государствами-участниками и потребовать вмешательства со стороны Совета или КВП [Комитета старших должностных лиц, ныне Руководящий совет].

Таким образом, двойная миссия ВКНМ заключается в том, чтобы, во-первых, ослаблять напряженность, а во-вторых, используя "военную терминологию", выполнять роль провода, подсоединенного к мине, по которому ее можно распознать, то есть предупреждать ОБСЕ об угрозе эскалации напряженности до уровня, когда ее уже невозможно будет сдержать имеющимися в его распоряжении средствами. Выполняя эту миссию, ВКНМ должен использовать методы "тихой дипломатии" и прямые конфиденциальные контакты. Он может получать и собирать информацию из любого источника и поддерживать контакты с кем угодно (кроме тех, кто осуществляет террористическую деятельность или открыто потворствует терроризму). Он также может получать специальные доклады и от сторон, которых это непосредственно касается, включая правительства, ассоциации, неправительственные организации (НПО) и другие группы лиц, в том числе представителей национальных меньшинств, и стремиться к установлению контактов с ними. Он может посещать любое из государств – участников ОБСЕ и свободно общаться со всеми, включая высокопоставленных государственных чиновников, в целях получения информации из первых рук, а также "по возможности содействовать налаживанию диалога, сотрудничеству и доверию между" сторонами. ВКНМ должен быть "выдающейся личностью международного масштаба", проявлять беспристрастность, "пользоваться доверием и действовать независимо от всех сторон, непосредственно вовлеченных в конфликт".

"Тихая дипломатия": реализация мандата на практике

В мандате представлены лишь общие руководящие принципы деятельности Верховного комиссара в рамках так называемой "тихой дипломатии", но не предписывается какой-либо конкретный подход или средства для выполнения ВКНМ данного мандата. Практические методы работы были в значительной мере разработаны первым Верховным комиссаром г-ном ван дер Стулом во время его пребывания на этом посту с 1993 года до середины 2001 года.

В мандате четко обозначен последовательный переход от раннего предупреждения к действиям на раннем этапе. Однако ВКНМ избегает точных описаний своих действий, и его деятельность по большей части касается раннего предупреждения (это, например, многократные посещения тех стран, которыми он занимается). Тем самым он избавлен от необходимости делать официальное предупреждение на раннем этапе.

В мандате также содержится упоминание о "стратегии запасного выхода", в соответствии с которой ВКНМ должен обратиться к авторитету действующего Председателя (то есть министра иностранных дел, возглавляющего на условиях ежегодной ротации Совет министров ОБСЕ,

центральный директивный и руководящий орган ОБСЕ) и в Руководящий совет ОБСЕ, если он сочтет, что возможности для его действий исчерпаны вследствие эскалации конфликта. Однако до настоящего времени случаев использования этой стратегии не было.

Контакты и сбор информации

С помощью своих советников ВКНМ собирает и анализирует информацию из всех соответствующих источников, включая телеграфные службы, Интернет и другие средства массовой информации, представителей правительства, независимых экспертов, НПО, а также такие вторичные источники, как различные бюллетени и доклады. Он также поддерживает контакты с миссиями ОБСЕ и получает информацию по внутренним каналам ОБСЕ. Хотя в обязанности ВКНМ не входят функции по получению и рассмотрению жалоб, он всегда открыт для прямого обращения и приема заявлений от лиц, обеспокоенных теми или иными нарушениями. Не существует никакой специальной формы для доклада или информации, передаваемой Верховному комиссару, но все сообщения должны быть представлены в письменном виде и подписаны заявителем (обязательно должны быть полное имя, фамилия и адрес). В сообщениях должны содержаться фактические сведения о происшедших событиях и только та информация, которая может быть подтверждена фактами. Такая информация является основанием для привлечения внимания ВКНМ к ситуациям, которые могут относиться к его компетенции.

Инициирование прямых контактов

Необычность мандата ВКНМ состоит в его полномочиях непосредственно принимать участие в делах государств. ВКНМ пользуется фактическим правом на въезд в любую страну-участницу, а также правом на свободное передвижение по ее территории. В особых случаях он может принимать решение о своем участии, основываясь исключительно на собственном суждении, без официального согласия государства. Хотя при наличии решения ВКНМ посетить ту или иную страну ему не требуется разрешения государства, которого это касается, тем не менее, следуя принципу ОБСЕ относительно "сотрудничества в области безопасности", он стремится сотрудничать с правительством страны для обеспечения содействия в своей поездке. Такое сотрудничество почти всегда удается установить, что создает позитивные условия для его работы во время поездки и в последующей деятельности.

К Верховному комиссару нередко обращаются с просьбой объяснить, что побудило его принять решение заняться делами тех, а не иных стран. Совершенно очевидно, что основным критерием в таких ситуациях является степень воздействия на местную или региональную безопасность проблем лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Поэтому ВКНМ рассматривает имеющуюся информацию с точки зрения фактов, указывающих на вероятность возникновения конфликта, и, исходя из этого, принимает решение. Такой подход в определенной степени субъективен и основывается на собственных суждениях ВКНМ, его личном опыте и интуиции. Двумя факторами, влияющими на его решение, являются: насколько необходимым он считает свое участие и вероятность достижения положительного результата. Как говорит ВКНМ, он вмешается в ситуацию, если имеется хотя бы один шанс на то, что его участие окажет позитивное воздействие, и что он проявляет решимость урегулировать сложные ситуации даже тогда, когда шансы на успех невелики. Принимая решение о своем участии, ВКНМ учитывает также, принесет ли его вмешательство какую-то дополнительную пользу, особенно в тех случаях, когда вовлечено уже несколько международных участников и предпринимаемые усилия могут дублироваться или даже мешать друг другу.

Поскольку ВКНМ сознает, что некоторые государства могут рассматривать факт его вмешательства как осуждение или скрытую критику их отношения к национальным меньшинствам, находящимся в их юрисдикции, он всегда подчеркивает, что его участие только отражает степень сложности, а нередко деликатность проблем, которые стоят перед

государствами. Его деятельность является свидетельством приверженности ОБСЕ идее оказания помощи государствам в решении их проблем, выполнении обязательств и в итоге поддержанию безопасности и стабильности.

Независимость и подотчетность

Решающее значение для участия ВКНМ имеет его независимый статус. Для его вмешательства не требуется специального одобрения ни Руководящего или Постоянного совета (являющегося форумом представителей государств – участников ОБСЕ, еженедельно собирающихся на совещания в Вене), ни государства (государств), которого (которых) это касается. Независимость от решений, принимаемых на основе консенсуса органами по ведению переговоров, означает, что он может действовать быстро и самостоятельно.

ВКНМ в конечном счете подотчетен ОБСЕ через действующего Председателя, с которым он может консультироваться до начала и во время поездок на места и которому он конфиденциально докладывает о полученных им сведениях. В мандате ВКНМ формулировки подобраны очень тщательно с целью избежать любого указания на то, что Постоянный совет может отдавать распоряжения ВКНМ или управлять его деятельностью; однако Верховный комиссар не может функционировать надлежащим образом без политической поддержки государств. Тесные институциональные связи с политическими органами ОБСЕ и коллективная помощь государств-участников обеспечивают необходимую поддержку, способствующую выполнению его рекомендаций.

Конфиденциальность

Поскольку ВКНМ имеет широкий доступ к информации, его мандат предписывает соблюдение конфиденциальности. Его осмотрительный, сдержанный и конфиденциальный подход ориентирован на установление доверия и сотрудничество всех сторон; такой подход также помогает избежать подстрекательских заявлений, которые иногда может спровоцировать повышенное внимание общественности. Стороны зачастую более склонны рассматривать различные варианты за закрытыми дверями, когда они знают, что не станут объектами давления извне или что нет свидетелей их отступлений от заявленной позиции. Соблюдение конфиденциальности нужно для того, чтобы проблемы государств – участников ОБСЕ не выходили за рамки данной организации и решались на уровне правительств этих стран, что, тем не менее, не мешает ВКНМ сотрудничать с другими международными органами, такими как Совет Европы, что он нередко и делает.

ВКНМ ввел практику передачи рекомендаций государствам путем официального обмена письмами между ним и соответствующими министрами. Эти рекомендации регулярно предаются гласности после их представления и обсуждения в Постоянном совете ОБСЕ. Таким образом на каком-то этапе используется "тихая дипломатия", но в итоге в определенной степени соблюдается отчетность перед общественностью. Распространение этой переписки среди делегаций ОБСЕ по инициативе действующего Председателя позволяет сообществу ОБСЕ быть в курсе проблем, которыми занимается ВКНМ. Краткий обзор его деятельности включается в ежемесячный Информационный бюллетень ОБСЕ, чтобы с ней могли ознакомиться и другие заинтересованные лица.

ВКНМ обычно избегает широких контактов с прессой, за исключением особых обстоятельств, когда он полагает, что публичные заявления могут принести пользу в его работе.

Сотрудничество

ВКНМ практикует свободный от конфронтации и принуждения подход к сотрудничеству с участвующими сторонами и стремится работать совместно с ними в поисках решений в отношении причин напряженности. Это отражает его убежденность в том, что существенный и устойчивый прогресс зависит от доброй воли и согласия всех участвующих сторон.

Компромиссные решения, принятые под давлением извне, недолговечны. Наряду с тем что деятельность ВКНМ является инструментом "заблаговременного" предотвращения конфликта в целях разрядки напряженности, способной стать искрой в зреющем конфликте, в его задачу также входит поощрение продолжения диалога и сотрудничества между сторонами и создание долговременных каналов для общения. Своими рекомендациями он побуждает стороны предпринять конкретные шаги, чтобы устранить первопричины конфликтов и тем самым достичь устойчивого ослабления напряженности. Его деятельное участие способствует тому, чтобы государства, которых это прямо касается, и ОБСЕ в целом осуществляли соответствующие последующие действия.

Беспристрастность

Во избежание компрометации дипломатических усилий Верховного комиссара по привлечению всех сторон к долговременному сотрудничеству, а также учитывая деликатность тех проблем, которые он призван урегулировать, очень важно, чтобы его не отождествляли ни с одной из сторон.

Однако беспристрастность не тождественна нейтралитету. Верховный комиссар может солидаризироваться с позицией любой из сторон, которую он считает заслуживающей доверия и практически осуществимой в целях предотвращения конфликта. Поскольку он является беспристрастным участником, не преследующим каких-либо интересов в том смысле, что он не ведет переговорный процесс по "повестке дня" ОБСЕ, его оценка конкурирующих претензий и противоположных позиций основывается на приверженности соблюдению международных норм и фундаментальным ценностям ОБСЕ. Его решения отражают не пристрастное отношение к политическим интересам одной из групп, а стремление не изменять такой приверженности.

Осуществление мандата

Хельсинкский Заключительный акт и документы, выработанные на последующих встречах, не являются юридически обязательными. Поскольку связанные с участием в ОБСЕ обязательства имеют политический характер, в рамках ОБСЕ отсутствует механизм разбирательства жалоб отдельных лиц, сравнимый с тем, который предусмотрен, например, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (см. Брошюру № 7). Но это отнюдь не умаляет значимости режима ОБСЕ. "Политически обязательные" документы ОБСЕ имеют целью содействовать поддержанию безопасности скорее путем диалога, чем оказания давления, и на высоком политическом уровне государства призываются выполнять свои обязательства и к участию в двустороннем и многостороннем обсуждении того, как они обращаются с меньшинствами.

Вместо того чтобы пропагандировать некие идеальные или "обязательные" для соблюдения права, ВКНМ стремится найти эффективное и конструктивное решение в конкретной ситуации, то есть наилучшее решение, с которым могут согласиться все стороны. Иными словами, ВКНМ ищет прагматические решения, основанные на политических реалиях. Однако за таким прагматизмом стоит целостный и последовательный подход, основанный на фундаментальных ценностях ОБСЕ и международных нормах.

Обращение к первопричинам конфликта

Опыт ВКНМ свидетельствует о том, что в основе многих проблем национальных меньшинств лежит отсутствие уважения к правам человека, в том числе к конкретным правам меньшинств, что со временем порождает чувства отчаяния, возмущения, отчуждения и ощущение несправедливости. Проблемы возникают, когда принадлежащие к национальным меньшинствам лица испытывают дискриминацию по отношению к себе в том, что касается защиты и поддержки их самобытности и культуры, либо выражается в их отстранении от

участия в определенных процессах или получения тех или иных возможностей в общественной сфере, включая право на справедливую долю государственных ресурсов. В то же время такой напряженной ситуацией могут воспользоваться в своих политических целях представители как большинства населения, так и меньшинств. Возникающая в результате нестабильность и отсутствие безопасности оказывают негативное влияние на все общество в целом, и если не решать эти проблемы, они со временем могут привести к вспышке насилия.

Интеграция при сохранении многообразия

В целом ВКНМ проводит основанную на принципе включения, направленную на интеграцию политику в отношении урегулирования напряженных ситуаций. Под этим подразумевается предоставление меньшинствам достаточных возможностей сохранять и развивать свою самобытность, оставаясь в то же время частью общества в широком понимании и принимая участие в его жизни. ВКНМ нередко указывает государствам на преимущества поддержки и защиты прав меньшинств: если лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, удовлетворены своим положением в обществе в широком понимании, они менее склонны к проведению политики или стратегии, противоречащих интересам большинства. Точно так же маловероятно, что для "родственных государств" окажется привлекательной попытка проведения политики воссоединения, если для них будет очевидно хорошее отношение к "их" меньшинствам в соседних государствах.

Интеграция при сохранении многообразия нередко является вопросом "надлежащего управления", для чего требуется, чтобы органы управления действовали в интересах всего населения путем создания аналогичных условий и возможностей для всех. Для этого, во-первых, необходимо признать культурное многообразие достоинством, а не угрозой, и, во-вторых, допустить существование плюрализма интересов в стране.

ВКНМ подчеркивает важное значение следующих компонентов в обеспечении надлежащего управления и в осуществлении интеграции:

- признание, защита и поддержка самобытности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам
- предоставление меньшинствам возможности принимать эффективное участие в общественной жизни, в том числе в процессе принятия решений
- предоставление меньшинствам доступа к справедливой доле общественных благ, включая экономические возможности
- учет языковых и образовательных потребностей меньшинств, которые тесно связаны с правом каждого человека развивать свою самобытность

В то же время ВКНМ нередко напоминает меньшинствам, что наряду с правами они имеют и обязанность соблюдать целостность государства и вносить свой вклад в жизнь общества в широком понимании, частью которого они являются.

Рекомендации Верховного комиссара

В рекомендациях Верховного комиссара правительствам прямо говорится о том беспокойстве, которое вызывают у него проблемы, являющиеся, по его мнению, источником напряженности. Зачастую это острые вопросы, которые данное правительство хотело бы обойти. Рекомендации имеют целью создать общую структуру, в рамках которой правительства и меньшинства могли бы решать правовые, политические, институциональные и процедурные вопросы. В этих целях рекомендации, как правило, четко сформулированы, детальны и касаются конкретных направлений политики и административной практики. Они не предназначены для того, чтобы

определять степень вины, а призваны внести конструктивный вклад как в анализ, так и в разрешение деликатных проблем.

Проекты по ослаблению напряженности

Наряду с дипломатической деятельностью, содействием диалогу и разработкой конкретных рекомендаций ВКНМ все чаще предлагает (или поощряет к этому других) проекты, непосредственно касающиеся первопричин разногласий. Целью этих проектов является ослабление межэтнической напряженности путем либо создания структур, в рамках которых эти проблемы можно было бы решать, либо непосредственного решения этих проблем. К последней категории относятся, например, проекты в области образования – от издания новых школьных учебников или предоставления юридических услуг до создания нового университета. Большинство проектов являются малобюджетными, но они способствуют ликвидации разрывов, которые в ином случае могли бы увеличиваться. В последние годы число и охват таких проектов увеличились.

Дополнительная информация и контакты

Управление ВКНМ находится в Гааге, и всю корреспонденцию следует направлять по адресу:

Office of the High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
P.O. Box 20062
2500 EB The Hague
THE NETHERLANDS
Тел.: +31 70-312-5500
Факс: +31 70-363-5910
Эл. почта: hcnm@hcnm.org

Основные документы СБСЕ/ОБСЕ имеются на сайте в Интернете по адресу: www.osce.org. Рекомендации, заявления, пресс-релизы, выступления ВКНМ и т. д. можно найти по адресу: www.osce.org/hcnm.

Гаагские, Лундские рекомендации и рекомендации Осло имеются на разных языках как в Интернете, так и на бумажных носителях. Гаагские рекомендации и их обсуждение были представлены в специальном выпуске *International Journal on Minority and Group Rights* (том 4, № 2, 1996/97); Рекомендации Осло можно найти в томе 6, № 3 того же журнала (1999 год); а Лундские рекомендации и пояснительная записка представлены в книге J. Packer, "The Origin and Nature of the Lund Recommendations of the Effective Participation of National Minorities in Public Life," *Helsinki Monitor* (том 11, № 4, 2000), стр. 29–61.

Эти и другие публикации ВКНМ на бумажных носителях можно получить в Управлении Верховного комиссара.

О хельсинкском/ОБСЕ процессе в целом и Верховном комиссаре по делам национальных меньшинств в частности написано немало работ. Самой последней и обстоятельной из них является книга Walter A. Kemp, ed., *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer, 2001).

Брошюра № 10

МЕНЬШИНСТВА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТРУДА

Резюме: Процедуры подачи и рассмотрения жалоб, установленные МОТ в области защиты прав человека, могут непосредственно использовать только правительства, профессиональные объединения трудящихся или предпринимателей, а также делегаты Международной конференции труда. Между тем многие из норм МОТ, направленные на запрещение дискриминации, а также ее деятельность по поощрению прав человека, контролю за их соблюдением и оказанию технической помощи в этой области могут представлять интерес для меньшинств. В настоящей брошюре излагаются некоторые соответствующие нормы и инициативы МОТ.

Что такое Международная организация труда (МОТ)?

Международная организация труда была учреждена в 1919 году в соответствии с Версальским договором. Она оказалась единственным элементом Лиги Наций, который сохранился после Второй мировой войны и стал первым специализированным учреждением системы Организации Объединенных Наций при ее создании в 1945 году. Трехсторонняя структура МОТ (в ее состав входят представители правительств, работодателей и трудящихся) делает ее уникальной среди межправительственных организаций, и МОТ является единственной организацией, в которой не все голоса принадлежат государствам.

МОТ состоит из трех органов: **Генеральной конференции** представителей государств-членов (Международная конференция труда), **Административного совета** и **Международного бюро труда**. Генеральная конференция и Административный совет состоят наполовину из представителей правительств и наполовину из представителей работодателей и трудящихся государств-членов. Участие в работе МОТ этих неправительственных делегатов и наличие у них права голоса позволяют Организации иметь особый, нестандартный подход к стоящим перед ней задачам и дают уникальные возможности решать практические проблемы, с которыми сталкиваются члены МОТ.

Одним из главных направлений деятельности МОТ являются установление и применение международных норм в сфере труда. МОТ принимает конвенции и рекомендации на ежегодной Международной конференции труда, добивается от правительств изучения целесообразности ратификации принятых конвенций, а также внимательно следит за применением государствами ратифицированных конвенций и выступает с критикой в случае их несоблюдения. На данный момент насчитывается около 7 тыс. ратификаций почти 200 принятых под эгидой МОТ конвенций.

Контроль за соблюдением норм МОТ осуществляют главным образом два органа: Комитет экспертов и Сессионный комитет по применению конвенций и рекомендаций.

Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций состоит из 20 независимых экспертов в области трудового законодательства и социальных проблем, представляющих все основные социально-экономические системы и все регионы земного шара. Комитет проводит свои заседания ежегодно для обсуждения докладов, получаемых от правительств, которые обязаны регулярно сообщать о том, как они применяют ратифицированные ими конвенции. Свои замечания в отношении практического применения конвенций могут также представлять организации трудящихся и работодателей стран, ратифицировавших конвенции, что служит полезным дополнением к докладам правительств. Комитет, как правило, излагает в открытом докладе свои замечания и выводы, касающиеся применения конкретных конвенций в конкретных странах.

Сессионный комитет по применению конвенций и рекомендаций представляет следующий уровень контроля. Такой комитет ежегодно создается Международной конференцией труда, и его состав отражает трехстороннюю структуру представительства в МОТ правительств, организаций трудящихся и работодателей. На основе доклада Комитета экспертов Сессионный комитет отбирает ряд особо серьезных или систематических нарушений и приглашает соответствующие правительства направить своих представителей на его заседания, чтобы дать разъяснения по ситуациям, по которым Комитет экспертов высказал замечания. В конце каждой сессии Сессионный комитет направляет пленарному заседанию Конференции доклад о проблемах, с которыми сталкиваются правительства при выполнении ими своих обязательств по Уставу МОТ или при выполнении ратифицированных ими конвенций. Этот доклад Сессионного комитета каждый год публикуется в материалах работы Международной конференции труда вместе с отчетами о результатах обсуждения Конференцией доклада этого Комитета.

Нормы МОТ

Для защиты меньшинств МОТ использует целый ряд инструментов, хотя в отношении меньшинств у нее нет единой конвенции или программы защиты их прав. Главным инструментом здесь является применение норм МОТ, так или иначе касающихся защиты меньшинств, которые реализуются по линии оказания технической помощи и сотрудничества и в процессе работы с другими международными организациями. В основном деятельность МОТ связана со сферой труда, в частности с условиями труда, однако она занимается также и проблемами, касающимися прав трудящихся-мигрантов, а также коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни.

Недопущение дискриминации

Борьба МОТ за недопущение дискриминации в области труда и занятий строится на основе Устава, который обязывает Организацию бороться против дискриминации по признаку расы, вероисповедания или пола. Ее главной конвенцией в этой сфере является Конвенция № 111 о дискриминации (в области труда и занятий) 1958 года, которая дополняется рядом других норм МОТ. Конвенция № 111 запрещает дискриминацию в области труда и занятий, в частности, по признаку расы, цвета кожи, религии и национальной принадлежности.

Конвенция № 111 – одна из восьми основополагающих конвенций МОТ. Соответственно, она вошла в число конвенций, за ратификацию которых в 1995 году по инициативе Генерального директора была развернута широкая кампания. По состоянию на апрель 2001 года эту Конвенцию ратифицировали 147 стран.

Как и в отношении всех других своих конвенций, МОТ осуществляет пристальное наблюдение за применением этой Конвенции, и Комитет экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций указывает в своем годовом докладе на проблемы, возникающие в связи с ее осуществлением. Многие из таких замечаний касаются случаев дискриминации по признаку расовой, религиозной и национальной принадлежности. В замечаниях выявляются пробелы в механизмах защиты меньшинств у государств-членов, рекомендуются меры по их устранению, а также отмечается прогресс, когда таковой имеет место. Подвергающимся дискриминации лицам из числа меньшинств следует выяснить возможность представления информации в Комитет либо непосредственно, либо через профсоюз или организацию работодателей.

Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни

Несмотря на отличие коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, от национальных, религиозных, этнических или языковых меньшинств, такие народы на протяжении уже нескольких десятилетий являются объектом особой заботы МОТ. МОТ приняла только две международные конвенции, которые прямо относятся к этим народам, –

Конвенцию № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года, которая, по сути, заменила Конвенцию № 107, принятую в 1957 году. Не ограничиваясь сферой труда, деятельность МОТ по контролю за применением этих двух конвенций во многом связана с выявлением последствий расовой дискриминации или лишения людей указанных категорий тех или иных возможностей для развития, которые имеются у остального населения страны. Цель МОТ – обеспечить этим группам населения равные возможности и одинаковое отношение во всех сферах жизни, причем не в ущерб возможности сохранения этими народами своего самобытного образа жизни, культуры и т.д.

Трудящиеся-мигранты

МОТ осуществляет весьма широкую программу мероприятий, предназначенных для трудящихся-мигрантов, и принимает участие в обсуждении этого вопроса в различных органах ООН. И в этой области по состоянию на середину 2001 года имеется всего два действующих международных договора, которые тоже были разработаны МОТ: Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах 1949 года (пересмотренная) и Конвенция № 143 о трудящихся-мигрантах 1975 года (дополнительные положения). Эти конвенции были ратифицированы, соответственно, 41 страной и 18 странами. (Конвенция Организации Объединенных Наций о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года еще не вступила в силу.)

В 1999 году Международная конференция труда, с учетом недостаточного числа стран, ратифицировавших указанные документы, и принятия Организацией Объединенных Наций конвенции по этому же вопросу, рекомендовала пересмотреть эти конвенции. Пока, однако, только они предусматривают международно-правовую защиту этой категории трудящихся.

Деятельность МОТ по контролю за применением конвенций дополняется ее научно-исследовательской и информационно-справочной работой. Так, помимо своей регулярной работы по наблюдению МОТ провела ряд совещаний по вопросам расовой дискриминации. Например, в 2000 году был проведен межрегиональный семинар по проблеме обеспечения равенства для трудящихся из числа мигрантов и меньшинств, в работе которого приняли участие представители 14 стран Европы и Северной Америки.

Другие нормы

Защиты меньшинств касается и ряд других норм МОТ, во многом благодаря тому, что все нормы МОТ должны применяться в контексте недопущения дискриминации и обеспечения равной защиты для всех. Например, Комитет экспертов пришел к заключению о невозможности надлежащего применения конвенции о статистике труда режимом апартеида в Южной Африке до тех пор, пока в этой стране не будет вестись статистика труда в отношении трудящихся из числа как белого, так и другого населения (к счастью, данная проблема в указанной стране уже неактуальна).

Еще одной конвенцией, способной оказать влияние на положение меньшинств, является Конвенция № 29 о принудительном труде 1930 года, которая запрещает все формы принудительного или обязательного труда. Меньшинства чаще других становятся жертвами нарушения основных прав человека. Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда 1957 года содержит еще более четкие положения, запрещающие использовать принудительный труд для целей расовой дискриминации. Кроме того, в 1999 году была принята Конвенция № 182 о наихудших формах детского труда, в которой установлен особый режим защиты детей из числа меньшинств.

Хотя все меньшинства особо уязвимы в отношении дискриминации, наиболее уязвимые среди них могут подвергаться сразу нескольким ее формам. Это женщины, дети, инвалиды и другие группы в общинах меньшинств, на которые распространяются различные нормы и меры МОТ,

и их повышенная уязвимость должна учитываться при принятии национальных и международных мер.

Декларация основополагающих принципов и прав в сфере труда

В 1998 году МОТ приняла новый документ – Декларацию основополагающих принципов и прав в сфере труда, провозглашающую, что "все государства-члены [МОТ], даже если они не ратифицировали указанные конвенции, имеют обязательство, вытекающее из самого факта их членства в Организации, соблюдать, содействовать применению и претворять в жизнь, добросовестно и в соответствии с Уставом, принципы, касающиеся основополагающих прав, которые являются предметом этих конвенций, [включая] недопущение дискриминации в области труда и занятий". Страны, не ратифицировавшие соответствующие конвенции, должны, тем не менее, ежегодно представлять МОТ доклады о том, как они пытаются применять принципы Декларации.

Каждый год МОТ будет публиковать "глобальный доклад" об осуществлении одного из четырех закрепленных в Декларации прав. Первый глобальный доклад по теме дискриминации будет выпущен в 2003 году и, наряду с проблемами дискриминации по другим признакам, затронет проблему защиты меньшинств. Для проведения мероприятий в рамках МОТ разрабатывается программа действий по борьбе с дискриминацией, а также намечаются другие меры по оказанию технической помощи в решении этой проблемы.

Техническая помощь

Международное бюро труда (Секретариат МОТ) оказывает техническую помощь и предоставляет консультативные услуги государствам-членам, желающим ратифицировать конвенции или применять их в более полном объеме. МОТ нередко предоставляет консультативные услуги путем проведения национальных, региональных и субрегиональных трехсторонних семинаров по вопросам ратификации и применения всех вышеназванных конвенций. В ряде стран осуществляются проекты технического сотрудничества, предусматривающие проведение политики позитивных действий и внедрение механизмов борьбы с дискриминацией, в частности расовой. Во всех регионах мира регулярно оказывается помощь странам, которые хотят воспользоваться опытом МОТ в этой области.

МОТ осуществляет также по всему земному шару широкий круг мероприятий по поощрению и защите прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Помимо регулярной работы МОТ по оказанию помощи странам, желающим ратифицировать и применять ее конвенции, осуществляются проекты на основе внешнего финансирования по более широкому применению Конвенции № 169 и оказанию помощи в создании на кооперативных началах ассоциаций содействия развитию приносящей доход деятельности среди коренного населения. Другие мероприятия МОТ в области технического сотрудничества включают оказание поддержки развитию товарного производства в традиционных видах занятий и в других областях.

Работа с другими международными организациями

МОТ тесно сотрудничает с договорными органами Организации Объединенных Наций (см. Брошюру № 4) в изучении вопросов, связанных с положением и правами меньшинств в различных странах, предоставляя этим органам свои специальные знания и наработки, а также результаты своей кропотливой контрольно-аналитической работы. МОТ работает также с Комиссией по правам человека, с ее Подкомиссией и другими рабочими группами по вопросам, касающимся меньшинств, коренных народов и современных форм рабства (см. Брошюры № 2 и 3).

Кроме того, МОТ сотрудничает также с Программой развития Организации Объединенных Наций, Всемирным банком, региональными банками развития и другими международными организациями.

Процедуры подачи и рассмотрения жалоб

В МОТ установлены процедуры подачи и рассмотрения жалоб, касающихся, наряду с защитой других прав трудящихся, вопросов дискриминации в сфере труда по признаку этнической принадлежности. В числе различных механизмов, созданных МОТ, наиболее актуальной для защиты меньшинств от дискриминации является возможность внесения "**представления**" против государства согласно статье 24 Устава МОТ. Такое представление подлежит рассмотрению: если оно исходит от "профессиональной организации предпринимателей или трудящихся"; если оно касается государства – члена МОТ; если оно относится к конвенции, ратифицированной государством, против которого направлено это представление; и если в нем утверждается, что какой-либо член Организации "не обеспечил должным образом соблюдения конвенции, участником которой он является".

По получении представления содержащиеся в нем утверждения рассматривает по существу специальный трехсторонний комитет, который назначает из своего числа Административный совет. Комитет обращается к ходатайствующей организации с запросом предоставить любую дополнительную информацию, которую она могла бы прислать, а также обращается за информацией к правительству соответствующей страны. После получения информации от всех сторон или при отсутствии ответа в течение установленного срока комитет выносит свои рекомендации на рассмотрение Административного совета.

Если Административный совет согласен с доводами правительства, вопрос закрывается, а жалобы и ответы могут быть опубликованы. Если Административный совет сочтет объяснения правительства неудовлетворительными, он может опубликовать представление и ответ правительства наряду с изложением собственного обсуждения этого вопроса, с тем чтобы дело получило более широкую огласку, а не было просто подшито среди других рассмотренных материалов. Так было, например, с представлением 1977 года Международной конфедерации свободных профсоюзов, в котором она утверждала, что Чехословакия не соблюдала Конвенцию № 111 о дискриминации (в области труда и занятий) 1958 года.

Решение Административного совета о том, что оно находит объяснения правительства удовлетворительными или неудовлетворительными, равнозначно признанию факта нарушения или факта соблюдения Конвенции. Независимо от положительного или отрицательного решения Административного совета в отношении удовлетворительности объяснений правительства, проблемы, поднятые в представлении, обычно становятся объектом дальнейшего наблюдения регулярного контрольного механизма МОТ, то есть Комитета экспертов и Сессионного комитета по применению конвенций и рекомендаций.

Ряд представлений, внесенных за последнее время в рамках Конвенции № 111, касались того вида дискриминации по этническому признаку, который зачастую лежит в основе конфликта как внутри государств-членов, так и между ними. Хотя миротворческие операции, как таковые, не входят в мандат МОТ, она исходит из признания того, что "прочный мир не может быть установлен только на основе социальной справедливости", а отсутствие дискриминации является важнейшим элементом социальной справедливости.

Роль НПО

Прямой доступ к МОТ и ее контрольному механизму осуществляется через профсоюзы, организации работодателей или правительства. В случаях, когда трудящиеся из числа меньшинств подвергаются дискриминации или нарушаются их права человека в области труда,

им следует привлечь внимание к своей проблеме национальной или международной организации, которая могла бы представлять их интересы в МОТ.

Дополнительная информация и контакты

Все сообщения в МОТ должны направляться по адресу:

International Labour Office
International Labour Standards and Human Rights Department
4, route des Morillons
CH-1211 Geneva 22
Switzerland
Тел.: +41 22-799-7126
Факс: +41 22-799-6926
Эл. почта: infleg@ilo.org

С подробным описанием процедур подачи и рассмотрения жалоб в МОТ можно ознакомиться в методическом справочнике Н. Hannum, Guide to International Human Rights Practice (1999) и на Вебсайте МОТ (www.ilo.org), рубрика "Международные нормы в области труда". База данных ILOLEX содержит полные тексты всех конвенций МОТ на английском, французском и испанском языках: <http://ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloeng/index.htm>. Страница МОТ в Интернете, касающаяся прав человека, находится по адресу: www.ilo.org/public/english/50normes/index.htm.

Брошюра № 11

ЗАЩИТА ПРАВ МЕНЬШИНСТВ И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ (ЮНЕСКО)

Резюме: ЮНЕСКО предпринимает широкий круг исследований, проектов, мероприятий по оказанию технической помощи и других инициатив, которые могут иметь значение для меньшинств в плане защиты их культуры, религии и образования. Особую важность имеет деятельность ЮНЕСКО, направленная на развитие образования и защиту материального и духовного культурного наследия. Представители меньшинств также имеют возможность в соответствии с конфиденциальной процедурой ЮНЕСКО представлять жалобы, содержащие заявления о нарушении прав, подпадающих под мандат ЮНЕСКО в области образования, науки, культуры и коммуникации.

Что такое ЮНЕСКО?

ЮНЕСКО является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, которое было создано в 1946 году и в настоящее время насчитывает 188 государств-членов. Высшим руководящим органом ЮНЕСКО является Генеральная конференция государств-членов. Она, как правило, собирается один раз в два года и принимает программу и бюджет Организации на основе принципа "одна страна – один голос". Исполнительный совет ЮНЕСКО состоит из представителей 58 государств-членов и обычно собирается на сессии два раза в год. Выступая в качестве своего рода административного совета, он осуществляет подготовку к Генеральной конференции и отвечает за эффективное выполнение решений Конференции.

Значительная часть работы ЮНЕСКО осуществляется в сотрудничестве с различными национальными учреждениями, которые содействуют в выполнении программы ЮНЕСКО. 188 государств-членов создали национальные комиссии, которые состоят из представителей педагогического, научного и культурного сообществ страны; 5200 "ассоциированных школ" помогают формированию у молодых людей таких качеств, как терпимость и умение мыслить международными категориями; 4800 клубов, ассоциаций и центров ЮНЕСКО содействуют пропаганде идеалов и деятельности Организации на низовом уровне. Почти 600 неправительственных организаций (НПО) поддерживают официальные отношения с ЮНЕСКО, и примерно 1200 НПО сотрудничают с ней на нерегулярной основе.

Основная цель ЮНЕСКО заключается в содействии всеобщему миру и безопасности путем развития сотрудничества между странами через образование, науку, культуру и коммуникацию. Основными задачами ЮНЕСКО являются:

- проведение перспективных исследований, изучение того, какие формы образования, науки, культуры и коммуникации потребуются в завтрашнем мире
- содействие передаче и совместному использованию знаний на основе главным образом исследований, профессиональной подготовки и преподавательской деятельности
- установление норм путем подготовки и принятия международных документов и статутарных рекомендаций в области образования, науки и культуры
- обеспечение государств-членов практическими знаниями в форме технического сотрудничества в целях разработки стратегий и проектов
- обмен информацией специализированного характера

- содействие соблюдению прав человека (через описанную ниже процедуру обмена информацией)

ЮНЕСКО и меньшинства

В центре внимания важнейших программ ЮНЕСКО – меньшинства и соблюдение их прав, как это сформулировано в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966 год), Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 год) и в других соответствующих международных документах. Кроме того, существуют положения, касающиеся прав меньшинств, в других нормообразующих документах ЮНЕСКО, ряд которых рассматривается ниже. Полный текст этих документов можно найти на Вебсайте ЮНЕСКО: [www.unesco.org/human rights](http://www.unesco.org/human%20rights). ЮНЕСКО также провела ряд мероприятий, направленных на решение проблем меньшинств, в рамках своих программ в области образования, науки, культуры, коммуникации и информации.

Образование и меньшинства

В образовательной программе ЮНЕСКО особое место отводится общинам меньшинств, которые, если говорить об образовании, находятся в мире в наиболее неблагоприятном положении. На Всемирном форуме по вопросам образования, который проходил в Дакаре (Сенегал) в апреле 2000 года, были приняты Дакарские рамки действий, касающиеся также меньшинств. Рекомендации этого документа включают следующие положения:

- К 2015 году все дети, особенно девочки, а также дети, оказавшиеся в трудных обстоятельствах, и дети, принадлежащие к этническим меньшинствам, должны получить доступ к бесплатному обязательному начальному образованию надлежащего уровня.
- Используя как формальные, так и неформальные подходы, образование должно удовлетворять потребности бедных и наиболее обездоленных групп населения, включая работающих детей, жителей отдаленных сельских районов, кочевников, этнические и языковые меньшинства; тех, кто пострадал от вооруженных конфликтов, ВИЧ/СПИДа, голода и имеет слабое здоровье, а также лиц с особыми потребностями в обучении.
- В стратегиях, направленных на обеспечение всеобщего начального образования к 2015 году, должны быть учтены интересы детей с особыми потребностями, включая детей из малообеспеченных семей из числа этнических меньшинств, мигрирующего населения, проживающих в отдаленных районах, изолированных общинах и городских трущобах.

В оценочном документе "Образование для всех" за 2000 год был предложен целый ряд путей, с помощью которых школы могут удовлетворять потребности своих учеников, в том числе программы позитивных действий для девочек, которые направлены на устранение препятствий для их охвата образованием, организация двуязычного образования для детей из этнических меньшинств и использование широкого спектра разнообразных творческих подходов для привлечения в школу детей, которые еще не охвачены образованием.

ЮНЕСКО также принимает участие в проведении Десятилетия Организации Объединенных Наций по борьбе за ликвидацию нищеты (1997–2006 годы), предложив программу в области образования, которая способствует ликвидации нищеты и распространению грамотности. Один из таких проектов направлен на борьбу с неграмотностью среди детей из племен и "детей улицы" в Индии, в осуществлении которого ЮНЕСКО сотрудничает с Индийской федерацией клубов и ассоциаций ЮНЕСКО (ИНФУКА), созданной в 1985 году в целях содействия грамотности. Основная деятельность ИНФУКА заключается в шефстве над сельскими школами (в настоящее время таких школ насчитывается 45) и в создании учебных центров для неграмотных взрослых (уже создано 140 таких центров). В ближайшее время ИНФУКА

намерена создать центр в Бангалоре (штат Карнатака) для "детей улицы", которые живут возле железнодорожной станции и не имеют крыши над головой. ИНФУКА также способствует обучению грамоте детей из племен, которые живут далеко от школ и поэтому редко посещают их.

Программа МОСТ

Исследовательская программа МОСТ (Управление социальными преобразованиями), разработанная и осуществляемая под руководством Сектора социальных наук ЮНЕСКО, содействует проведению международных сравнительных исследований в области социологии. Прежде всего она призвана поддерживать широкомасштабные долгосрочные независимые исследования и передавать соответствующие результаты и информацию лицам, принимающим решения.

Этническое и культурное многообразие является одной из приоритетных тем исследований, проводимых в рамках МОСТ. Первоочередное внимание МОСТ уделяет изучению характера перемен в обществах, характеризующихся многообразием культур и этнического состава, в которых затруднено взаимодействие в вопросах образования, культуры и религии, самобытности и человеческих потребностей, демократического управления, преодоления конфликтов и достижения согласия. Для решения этих проблем требуется проведение междисциплинарных сравнительных исследований с учетом культурного фактора, которые могут предоставить ценную информацию для осуществления мирного и демократического управления в условиях обществ с многообразной культурой и неоднородным этническим составом. Такие исследования должны помочь в разработке политики, которая обеспечила бы равные гражданские права этнических групп, а также способствовала бы избеганию или урегулированию межэтнических конфликтов. Были осуществлены или осуществляются многочисленные проекты в Азии, Тихоокеанском регионе, Африке, Центральной Азии, а также в странах Центральной и Восточной Европы. В них затрагиваются, среди прочего, социальные и политические аспекты международной миграции, проблемы, связанные с растущим этническим и культурным многообразием. Ниже приводятся несколько примеров таких проектов.

Демократическое управление в обществе с многообразной культурой и неоднородным этническим составом

По просьбе правительства Кыргызстана ЮНЕСКО учредила проект подготовки в области демократии, с тем чтобы ознакомить отдельных представителей Кыргызстана – в том числе лиц, определяющих политику, законодателей, сотрудников судебных органов и представителей общественных и неправительственных организаций – с демократической системой управления в государстве, характеризующемся многообразием в плане этнического состава, языков и культуры. Этот проект подготовки в области демократии предусматривает тесное сотрудничество между Швейцарией и Кыргызстаном. Начатая в 1997 году деятельность по организации краткосрочной подготовки должна привести к долгосрочному сотрудничеству между двумя странами, которое, как ожидается, будет содействовать процессу демократизации в Кыргызстане.

Этносеть Африка

Данная сеть предназначена для проведения сравнительных исследований в области этнических конфликтов и социальных перемен в Африке, а также для контроля за ними и их оценки. В рамках сети осуществляются попытки решать этнические проблемы более конструктивным путем, на основе сравнительных исследований и с учетом региональной перспективы, выделяя общие черты и извлекая уроки из опыта конкретных стран и регионов. Одна из основных ее целей заключается в том, чтобы восполнять имеющиеся пробелы в знаниях и понимании вопросов этнической принадлежности и культуры, с тем чтобы содействовать урегулированию

и предупреждению конфликтов. Она также должна способствовать принятию правильных решений лицами, определяющими политику, которые нуждаются в консультировании по проблемам этнического характера. Основная цель сети заключается в обеспечении лучшего понимания этнических конфликтов в Африке путем сбора, анализа и распространения информации, с тем чтобы создать систему раннего предупреждения таких конфликтов и содействовать их предотвращению.

Мониторинг по вопросам этнической принадлежности, конфликтов и поиск согласия в странах Центральной и Восточной Европы, а также Центральной Азии

Этот проект, осуществление которого было начато в сотрудничестве с Институтом по изучению конфликтов (Вена), направлен на разработку стратегий в области мониторинга культурного, этнического и религиозного многообразия в странах Центральной Европы. В условиях формирования государства, демократизации политических процессов и экономических преобразований общества в странах Центральной Европы сталкиваются с возрождением или появлением коллективного осознания самобытности в той или иной общине на основе ее культурных, этнических и религиозных особенностей, для которых не существует государственных границ и которые создают почву для ожесточенных конфликтов. Исторический опыт региона Центральной Европы диктует необходимость создавать политические модели и программы с учетом конкретных условий с целью содействия культурному и социальному плюрализму. Вместо того чтобы пытаться применять западные модели урегулирования конфликтов, в рамках этого проекта изучаются существующие способы улаживания проблем, возникающих в связи с характерным для этого региона многообразием. После проведения всесторонних интервью с лидерами этнических и религиозных общин, политическими деятелями и государственными служащими, а также дополнительного изучения результатов опросов общественного мнения полученные данные будут рассмотрены и оценены учеными-экспертами. Объектом экспериментального исследования, осуществляемого в рамках этого проекта, стала Словакия, чье многообразное с точки зрения культуры общество включает такие традиционные этнические меньшинства, как венгры, цыгане (рома) и новые иммигранты из стран Восточной Европы. Затем этот проект будет распространен на другие страны Центральной Европы, в том числе Чешскую Республику, Венгрию и Словению.

Информационно-аналитические центры программы МОСТ

- Информационно-аналитический центр программы МОСТ по защите прав, касающихся языка

Информационно-аналитический центр программы МОСТ по защите прав, касающихся языка, призван дать законодателям, лицам, принимающим решения, исследователям и другим представителям как государственных учреждений, так и неправительственных организаций средства для контролирования процесса перехода к демократии в условиях обществ, неоднородных по этническому составу и характеризующихся культурным многообразием. Центр проводит обзор наиболее важных международно-правовых документов о защите прав, касающихся языка, а также выборку соответствующих конституционных норм.

- Информационно-аналитический центр программы МОСТ по защите прав, касающихся религии

Информационно-аналитический центр программы МОСТ по защите прав, касающихся религии, призван укреплять социологические исследования, посвященные многообразию в области религии. Судя по тому, к каким политическим последствиям приводят проявления религиозного фундаментализма и деятельность этнорелигиозных движений, религиозные различия могут стать важным фактором в современном социальном конфликте на местном, национальном и международном уровнях. В то же время некоторые религиозные общины стали играть важную роль в гражданском обществе, содействуя демократии, терпимости и

миру. Учитывая эти две очевидно противоположные тенденции, современная социология должна анализировать динамику происходящих процессов в обществах, где сосуществуют различные религиозные конфессии, и помогать в выработке политики, основанной на международно-правовых нормах. В связи с этим Информационно-аналитический центр по защите прав, касающихся религии, призван вооружать исследователей, законодателей, лиц, принимающих решения, представителей НПО и религиозных общин средствами для изучения проблем обществ, характеризующихся многообразием в области религии, и выработки решений с целью их конструктивного разрешения.

В Информационно-аналитическом центре по защите прав, касающихся религии, создана база данных по международным документам, в которых устанавливаются принципы недискриминации, свободы религии или вероисповедания и права лиц, принадлежащих к религиозным меньшинствам.

➤ Информационно-аналитический центр программы МОСТ по наилучшей практике

Под "наилучшей практикой" подразумеваются типовые проекты или стратегии, направленные на повышение качества жизни отдельных лиц или групп людей, оказавшихся в условиях нищеты или социальной изоляции. В основе таких проектов и стратегий, как правило, лежит сотрудничество между национальными или местными органами власти, НПО, местными общинами, частным сектором и научными сообществами. Например, база данных этого центра содержит Информационную систему данных о развитии этнических меньшинств Вьетнама (ЕМДДС). ЕМДДС разрабатывается Комитетом по этническим меньшинствам и горным районам и Институтом этнологии Вьетнама. В этой базе данных собирается и анализируется информация, представляющая значительный интерес как для правительства, так и для местных общин. ЕМДДС поощряет людей к тому, чтобы они способствовали пополнению базы данных. Общины используют информацию, в том числе карты, идеи и аналитические материалы, в качестве основы для принятия решений и планирования собственной жизни. Правительство пользуется этой информацией для определения содержания и осуществления деятельности в области развития.

Многие из вышеупомянутых проектов предусматривают участие правительств, ученых и лиц, определяющих политику, однако не менее важным является участие в них меньшинств и этнических общин, в интересах которых эти проекты осуществляются. Дополнительную информацию можно получить по любому из указанных ниже адресов или в Национальной комиссии по делам ЮНЕСКО в вашей стране.

UNESCO-MOST Secretariat
Sector of Social and Human Sciences
1, rue Miollis
75732 Paris Cedex 15, FRANCE
Тел.: +33 1 45-68-38-50
Факс: +33 1 45-68-57-24
Вебсайт: www.unesco.org/most

Культурное наследие и меньшинства

Культурное наследие

В соответствии с определением, данным в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 год), "культурным наследием" считаются памятники, архитектурные ансамбли или достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, археологии, науки, этнологии или антропологии. Под "природным наследием" понимаются имеющие выдающуюся универсальную ценность физические, биологические и геологические образования, такие как

ареалы подвергающихся угрозе исчезновения видов животных и растений, а также природные зоны, имеющие научную или эстетическую ценность либо важные с точки зрения их сохранения. Каждая страна, ратифицирующая Конвенцию, обязуется сохранять на своей территории такие места, из которых какие-то могут быть признаны всемирным наследием. В этом случае их сохранение для будущих поколений становится коллективной обязанностью всего международного сообщества.

Контроль за выполнением Конвенции осуществляется Комитетом по всемирному наследию, который собирается ежегодно, как правило в декабре, для обсуждения всех вопросов, связанных с осуществлением Конвенции. Комитет также принимает решения относительно внесения в Список всемирного наследия новых объектов.

Некоторые из природных или культурных памятников, включенных в Список всемирного наследия, расположены в регионах, где проживают общины меньшинств, например азиатская рисовая культура и террасированные ландшафты, созданные народом ифугао на Филиппинах, и древний город Лицзян народности наси в Китае. ЮНЕСКО поощряет общины меньшинств участвовать в определении природных или культурных памятников, которые могут быть предложены их правительствами для внесения в Список всемирного наследия.

Для получения дополнительной информации обращайтесь по адресу:

World Heritage Centre
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07SP
France
Факс: +33 1 45-68-55-70
Эл. почта: whc-info@unesco.org
Вебсайт: www.unesco.org/whc

Духовное культурное наследие

С 1989 года ЮНЕСКО осуществляет защиту меньшинств и иных форм "духовного культурного наследия" в соответствии с Рекомендацией ЮНЕСКО о защите традиционной культуры и фольклора. В ходе работы международного "круглого стола" на тему "Духовное культурное наследие: рабочие определения", организованного ЮНЕСКО в 2001 году, было пересмотрено рабочее определение духовного культурного наследия в целях разработки в будущем международного документа. Духовное культурное наследие включает устное культурное наследие, языки, исполнительские виды искусства и праздничные обряды, ритуалы и обычаи, связанные с повседневной жизнью, системы знаний, а также верования, связанные с природой, и традиционные способы взаимодействия с ней. С течением времени пути передачи духовного культурного наследия меняются под влиянием процесса его коллективного воссоздания. Для многих культур, и особенно для меньшинств и коренного населения, духовное культурное наследие служит важным источником их самобытности.

В связи с тем что в 1993 году ЮНЕСКО приступила к осуществлению Программы сохранения духовного наследия и содействия его развитию, было проведено большое число мероприятий, охватывающих различные аспекты духовного культурного наследия меньшинств Азии, Африки и Тихоокеанского региона; некоторые из этих мероприятий еще не завершены. Тем временем ЮНЕСКО подготавливает технико-экономическое обоснование в связи с разработкой нового нормообразующего документа, направленного на защиту духовного культурного наследия.

Для получения дополнительной информации обращайтесь по адресу:

Intangible Cultural Heritage Section
Sector of Culture
1, rue Miollis
75732 Paris Cedex 15, FRANCE
Тел.: +33 1 45-68-42-52
Факс: +33 1 45-68-57-52
Вебсайт: www.unesco.org/culture/heritage/intangible

ЮНЕСКО и права человека

В основном деятельность ЮНЕСКО в области прав человека имеет скорее пропагандистский, нежели защищающий характер. Тем не менее в 1978 году Исполнительный совет ЮНЕСКО учредил процедуру рассмотрения получаемых ЮНЕСКО сообщений (жалоб) с заявлениями о нарушениях прав человека. Эта процедура является конфиденциальной и распространяется только на нарушения прав человека, рассмотрение которых входит в компетенцию ЮНЕСКО, то есть на нарушения прав человека в области образования, науки, культуры и информации. Эта процедура представлена в документе 104 ЕХ/Решение 3.3 Исполнительного совета, и с ней можно ознакомиться на вебсайте ЮНЕСКО: www.unesco.org.

Кто может представить сообщение?

Отдельные лица, группы лиц и НПО могут представлять в ЮНЕСКО сообщения, касающиеся нарушений прав человека, независимо от того, являются ли потерпевшими сами авторы этих сообщений или они лишь располагают "достоверными сведениями" о таких нарушениях. Теоретически может быть подана жалоба в отношении любой страны, но на практике рассматриваются сообщения в отношении любой страны, которая является членом ЮНЕСКО.

Сообщения следует направлять по адресу:

Director of the Office of International Standards and Legal Affairs
UNESCO
7 place de Fontenoy
75352 Paris 07
SP France

Первоначальное письмо должно содержать краткое изложение существа предполагаемого нарушения. Оно должно быть составлено на одном из рабочих языков ЮНЕСКО (английском или французском) и подписано отправителем. После его получения Секретариат ЮНЕСКО направляет автору письма форму, которую он должен заполнить. Она считается официальным сообщением и передается соответствующему правительству. Копия этой формы также может быть заполнена и приложена к первоначальному письму.

Какие права относятся к компетенции ЮНЕСКО?

В компетенцию ЮНЕСКО безусловно входят (при ссылке на приводимую ниже статью речь идет о Всеобщей декларации прав человека):

- право на образование (статья 26)
- право участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами (статья 27)
- право свободно участвовать в культурной жизни общества (статья 27)
- право на информацию, включая свободу убеждений и их выражения (статья 19)

Кроме того, из этих основных прав естественно вытекают и другие права:

- право на свободу мысли, совести и религии (статья 18)
- право искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ (статья 19)
- право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов (статья 27)
- право на свободу мирных собраний и ассоциаций (статья 20) в тех случаях, когда оно осуществляется в связи с образованием, наукой, культурой или информацией

Многие из проблем меньшинств непосредственно связаны с вопросами языка, культуры и образования, и тот факт, что эти вопросы относятся к сфере компетенции ЮНЕСКО, должен быть относительно легко доказуем.

Каков порядок рассмотрения сообщений?

Жалобы рассматриваются при закрытых дверях Комитетом по конвенциям и рекомендациям Исполнительного совета, который состоит из представителей правительств и обычно собирается два раза в год весной и осенью, а именно в мае и ноябре, во время проведения сессий Исполнительного совета. Сообщение должно быть получено ЮНЕСКО, по крайней мере, за два месяца до сессии Комитета, с тем чтобы было достаточно времени для его направления соответствующему правительству, получения от него ответа и включения данного вопроса в повестку дня Комитета.

Как и в случае большинства других международных процедур, касающихся прав человека, Комитет прежде всего устанавливает приемлемость сообщения, которая определяется на основании его полного соответствия десяти условиям [изложенным в пункте 14 а) Решения 104 EX/3.3]. Таким образом, для того чтобы сообщение было признано приемлемым, оно должно удовлетворять следующим условиям:

- не должно быть анонимным
- должно быть достаточно обоснованным и содержать относящиеся к делу доказательства
- не должно быть оскорбительным по характеру и не должно носить форму злоупотребления правом представлять сообщения
- не должно основываться исключительно на информации, распространяемой через средства массовой информации (хотя в определенной степени оно может содержать ссылки на такую информацию)
- сообщение должно быть представлено в приемлемые сроки после того, как имели место факты, на которых оно основано, либо в приемлемые сроки после того, как эти факты стали известны
- в нем должно быть указано, были ли предприняты попытки исчерпания имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты (хотя при прочтении этого положения может сложиться впечатление, что требование к заявителю об исчерпании им таких средств необязательно, это не так. Заявитель должен указать либо каким образом им были исчерпаны имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты, либо почему они оказались недостаточны)

После того как сообщение признается приемлемым для рассмотрения, Комитет обычно изучает существо заявления на своей следующей сессии. Иногда вопросы приемлемости и существа жалобы могут быть объединены. Автору сообщения, как правило, направляют резюме любого письменного ответа, который может быть подготовлен правительством, а комментарии к этому ответу приобщаются к делу.

Когда Комитет рассматривает жалобу, соответствующему правительству предлагается предоставить информацию или ответить на вопросы членов Комитета относительно либо приемлемости, либо существа сообщения. Пункт 14 g) Решения позволяет Комитету "в исключительных обстоятельствах" просить разрешения у Исполнительного совета ЮНЕСКО также заслушать "других лиц в соответствии с установленными требованиями", которые предположительно могут включать и автора сообщения. Однако до настоящего времени Комитет не воспользовался этим положением.

Поскольку Комитет не является международным трибуналом, он стремится урегулировать проблему в духе сотрудничества, путем диалога и достижения взаимопонимания. Его цель заключается в том, чтобы урегулировать проблему ко всеобщему удовлетворению, а не в том, чтобы просто определить, имело ли место нарушение тех или иных прав или нет. Комитет представляет Исполнительному совету конфиденциальный отчет по каждому рассмотренному сообщению, включая любые решения или рекомендации, которые он может принять или сделать; автор и соответствующее правительство также информируются о решениях Комитета. Решения Комитета не подлежат обжалованию, однако может быть проведено повторное рассмотрение сообщения, если Комитет получит дополнительную информацию или новые относящиеся к делу факты. Решения Комитета не обнародуются и не предаются публичной огласке.

Случаи, не терпящие отлагательства

Уже давно Генеральный директор ЮНЕСКО пользуется своим правом выступать посредником, которым он был наделен Генеральной конференцией, в частности в соответствии с документом 19С/Резолюция 12.1. Таким образом, Генеральный директор может представлять факты по гуманитарным вопросам от имени лиц, которые, как утверждается, стали жертвами нарушения прав человека, относящихся к сфере компетенции ЮНЕСКО, и дела которых требуют безотлагательного рассмотрения. В пунктах 8 и 9 документа 104 ЕХ/Решение 3.3 официально признается роль Генерального директора в связи с такими обстоятельствами.

"Случаи" и "вопросы"

В пункте 10 Решения устанавливается различие между "случаями" отдельных нарушений прав человека и "вопросами массовых, систематических или вопиющих нарушений", такими как агрессия, колониализм, геноцид или расизм. Хотя во многих сообщениях, представленных в ЮНЕСКО, говорится о фактах таких систематических нарушений, ни одно из них до сих пор не рассматривалось в соответствии с механизмом, применяемым к "вопросу о систематических нарушениях". Если после всестороннего изучения существа сообщения Комитет передает "вопрос" на рассмотрение Совета, то дело будет рассматриваться публично Исполнительным советом и Генеральной конференцией. Однако до настоящего времени Комитет ни разу не прибегал к подобной процедуре, поэтому лучшей рекомендацией всем желающим представить сообщение в ЮНЕСКО – это информировать даже о самых серьезных или широко распространенных нарушениях прав человека как о ряде отдельных "случаев".

Результаты использования Процедуры

В соответствии с процедурой ЮНЕСКО за первые 20 лет ее существования было рассмотрено менее 500 сообщений. Хотя многие правозащитные НПО подвергали критике закрытый и затяжной характер процедуры, практикуемый Комитетом сдержанный, дипломатический

подход принес на самом деле удовлетворительные результаты для многих заявителей. Учитывая тот факт, что, по крайней мере, некоторые вопросы, представляющие особый интерес для меньшинств, могут быть урегулированы благодаря посредничеству и процедуре примирения, защитники прав меньшинств не должны игнорировать ЮНЕСКО в своих поисках способов защитить их права, касающиеся культуры, языка и образования.

Брошюра № 12

ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ ИЗ ЧИСЛА МЕНЬШИНСТВ: УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Резюме: Главная задача УВКБ ООН – обеспечивать международную защиту беженцев и находить долгосрочные решения их проблем. Многие из имеющихся в мире беженцев входят в группы меньшинств, которые уже не могут полагаться на защиту со стороны собственного государства. В мандат УВКБ ООН входит также надзор за выполнением Конвенции о статусе беженцев 1951 года. Работа Управления проводится через примерно 130 его отделений на местах, а координирует ее штаб-квартира в Женеве.

Мандат Верховного комиссара

Большинство людей могут ожидать гарантий и защиты своих основных прав человека и безопасности от собственного государства. Но когда то или иное государство не желает или не способно обеспечить элементарную защиту своих граждан, люди в поисках безопасности бегут в какую-нибудь другую страну. В Конвенции о статусе беженцев 1951 года "беженец" определяется как лицо, которое находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает вернуться в нее *"в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений"*. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), являющееся учреждением Организации Объединенных Наций, которому поручено наблюдать за выполнением Конвенции 1951 года, предоставляет международную защиту и помощь примерно 22 млн. человек, включая беженцев, репатриантов (бывших беженцев), внутренне перемещенных лиц, а также лиц без гражданства, которые находятся в разных странах мира.

Конвенция 1951 года была разработана с целью защиты сотен тысяч людей, перемещенных из мест своего прежнего проживания во время Второй мировой войны и сразу же после ее окончания, и применялась лишь в отношении лиц, находившихся в Европе, которые стали беженцами до 1951 года. Однако в последующие десятилетия кризисные ситуации, связанные с беженцами, возникли во многих странах мира, и вскоре стало ясно, что нужна соответствующая международно-правовая база, которая позволяла бы обеспечить защиту всех беженцев. Принятый в 1967 году Протокол к указанной Конвенции снял временные и географические ограничения, оговоренные в Конвенции 1951 года, и распространил положения Конвенции на всех лиц, подпадающих под содержащееся в ней определение. На сегодняшний день участниками данной Конвенции и/или Протокола к ней являются 136 государств.

Связь между меньшинствами и беженцами

В настоящее время межэтнические и межрасовые трения и конфликты возникают практически во всех регионах мира. Первопричиной этих конфликтов часто является борьба за власть, а их развитие усугубляется социально-экономическим неравенством. Во время этих конфликтов нередко оказываются совершенно незащищенными национальные, этнические и религиозные меньшинства: многие из тех, кто бежит из своих стран, опасаясь преследований, принадлежат к группам меньшинств. В Конвенции 1951 года такая связь признается в силу содержащегося в ней определения термина "беженец", под которое подпадают и лица, спасающиеся бегством от преследований не только за свои политические убеждения, но и по причине их расы, вероисповедания, гражданства или принадлежности к определенной социальной группе.

Взаимосвязь между нарушениями прав человека, жертвами которых становятся меньшинства, и потоками беженцев и внутренне перемещенных лиц становится очевидной снова и снова.

Наличие такой связи между меньшинствами и беженцами было признано и в принятой в 2001 году Комиссией по правам человека резолюции о лицах, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В преамбуле этой резолюции выражается обеспокоенность Комиссии по поводу "более частых и ожесточенных споров и конфликтов, касающихся меньшинств во многих странах, и их нередко трагических последствий, а также того, что лица, принадлежащие к меньшинствам, оказываются особо уязвимыми в отношении перемещения, осуществляемого, в частности, при передвижениях населения, при движении потоков беженцев и при насильственном переселении людей...".

Ответные меры, принимаемые УВКБ ООН в целях защиты

Основная функция УВКБ ООН – предоставлять международную защиту лицам, которые были вынуждены бежать из страны своего происхождения. Эта организация обеспечивает соблюдение международных норм в области защиты беженцев, гарантированных в Конвенции 1951 года и Протоколе к ней 1967 года, а также в различных региональных документах, в том числе в Конвенции Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и в Картахенской декларации 1984 года. К числу прав беженцев, которые призвано защищать УВКБ ООН, относится основополагающее право не подвергаться принудительному возвращению или *высылке* на территорию, на которой их жизни, свободе или физической неприкосновенности может угрожать опасность. Помимо этого, в Конвенции содержится требование о применении ее положений без какой бы то ни было дискриминации, а также гарантируется определенный уровень обращения в том, что касается образования, жилья и занятости.

В целях обеспечения максимально широкого применения положений Конвенции, а следовательно, и максимальной защиты беженцев УВКБ ООН способствует также присоединению государств к Конвенции о беженцах 1951 года, Протоколу к ней 1967 года и к соответствующим региональным договорам по беженцам.

В тех случаях, когда УВКБ ООН действует в странах происхождения беженцев, будь то проведение операций по их добровольной репатриации или, иногда, по обеспечению защиты внутренне перемещенных лиц, оно нередко участвует и в предоставлении защиты или помощи конкретно группам меньшинств. Более подробные сведения можно найти в разделе "South-East Europe Operation, Kosovo Update" ("Операция на Юго-Востоке Европы: Новейшая информация по ситуации в Косово"), размещенном на Вебсайте УВКБ ООН по адресу: www.unhcr.ch.

Меньшинства и проблема безгражданства

Часто меньшинства несравненно больше других страдают от проблем, связанных с отсутствием гражданства иногда в результате дискриминационного характера законодательства о национальной принадлежности или гражданстве, иногда в силу различий в регулирующем гражданство законодательстве в государствах, с которыми та или иная группа меньшинств может иметь связи, а нередко из-за неправильного понимания того, что представляет собой правовой статус.

Согласно Конвенции о статусе апатридов 1954 года под термином "апатрид" подразумевается лицо, которое не является подданным (или гражданином) какого бы то ни было государства автоматически согласно его законам. Быть апатридом часто означает не иметь возможности пользоваться правами, безусловно предоставляемыми гражданам, например правами на образование, труд, свободу передвижения или медицинское обслуживание. УВКБ ООН выступает в качестве посредника между государствами и апатридами для обеспечения соблюдения норм, установленных в Конвенции 1954 года, а также добивается от государств предоставления или сохранения гражданства тех лиц, которые в противном случае оказались бы апатридами на основании положений Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года.

К сожалению, по состоянию на 2001 год лишь 53 государства являются участниками Конвенции 1954 года и всего 23 – Конвенции 1961 года.

Деятельность УВКБ ООН по предупреждению и сокращению безгражданства включает содействие присоединению новых государств к этим двум конвенциям о безгражданстве и предоставление государствам технических и консультативных услуг в отношении их законодательства и практики по вопросам гражданства. УВКБ ООН оказывает апатридам помощь в уточнении того, действительно ли они являются апатридами, и сотрудничает с национальными властями в решении проблем, касающихся правового статуса апатридов.

Права человека и воспитание в духе мира

Проведение просветительской работы среди беженцев представляет собой один из способов смягчения расовых и этнических трений и тем самым предупреждения нарушений прав человека и возникновения новых потоков беженцев в будущем. УВКБ ООН развернуло ряд экспериментальных проектов по воспитанию в духе мира, уважения прав человека и разрешения конфликтов как для школьников, так и по линии просвещения взрослых. Например, в лагерях для беженцев, находящихся в Кении, занятия по воспитанию в духе мира еженедельно посещают около 42 тыс. детей, а 9 тыс. молодых людей и лиц зрелого возраста прошли и проходят аналогичную программу на семинарах, организуемых на базе общин. Программы воспитания в духе мира осуществляются также в Уганде, Либерии и Гвинее, и сейчас обсуждается вопрос о введении таких программ в Эфиопии и Демократической Республике Конго. Есть надежда, что такого рода программы будут способствовать уважению прав человека всех людей, в том числе представителей меньшинств, и тем самым помогут устранить первопричины возникновения потоков беженцев.

Глобальные консультации в ознаменование 50-й годовщины Конвенции 1951 года

В связи с 50-й годовщиной Конвенции о беженцах 1951 года и с целью содействия полному и эффективному применению Конвенции и Протокола к ней в 2001 году были начаты глобальные консультации. В рамках этих консультаций правительства, НПО, ученые и специалисты по проблемам беженцев получили возможность свободно обсудить ряд ключевых вопросов политики в области защиты беженцев. Как ожидается, результатом таких обсуждений могут стать как минимум достижение консенсуса в подходах к решению дилемм в области защиты беженцев, а как максимум – установление соответствующих стандартов и развертывание практических действий. Конечная цель этих консультаций – придание нового импульса международному режиму защиты беженцев.

Дополнительная информация и контакты

Управление Верховного комиссара по делам беженцев находится в Женеве, а его отделения имеются в большинстве стран мира. Адреса страновых отделений УВКБ ООН можно найти на Вебсайте Управления по адресу: www.unhcr.ch. На этом же сайте размещена обширная база данных REF WORLD, содержащая международно-правовые и национально-правовые документы, касающиеся беженцев, и иную документацию.

Адрес штаб-квартиры УВКБ ООН:
UN High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland
Тел.: +41 22 739-8111, Факс: +41 22 739-7377
Эл. почта: webmaster@unhcr.ch

Брошюра № 13

КОМИТЕТ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ (КСР)

ОРГАНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Резюме: Комитет содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития – это форум, где крупнейшие двусторонние доноры сотрудничают в целях содействия устойчивому развитию развивающихся стран. Хотя КСР специально проблемами меньшинств не занимается, при выработке основных принципов своей политики он часто проводит консультации с гражданским обществом, в том числе с представителями меньшинств.

Организация экономического сотрудничества и развития

Созданная в 1961 году Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – международная организация, в которую входит ряд наиболее богатых государств. Одна из ее основных целей состоит в содействии проведению политики стимулирования и согласования предпринимаемых ее государствами-членами усилий по оказанию помощи развивающимся странам.

Государствами – членами ОЭСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Республика Корея, Словацкая Республика, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Япония.

Комитет содействия развитию

Комитет содействия развитию (КСР) является основным органом ОЭСР, занимающимся вопросами сотрудничества с развивающимися странами. КСР – один из главных форумов, где крупнейшие двусторонние доноры совместно решают проблемы содействия устойчивому развитию. Предполагается, что входящие в состав КСР страны имеют определенные общие цели, которыми они руководствуются при разработке своих программ оказания помощи.

Задача КСР – способствовать координации, объединению, активизации и должному финансированию международных усилий по оказанию содействия устойчивому экономическому и социальному развитию. В 1999 году общая сумма средств, поступивших от стран – членов КСР и многосторонних учреждений в помощь странам-получателям, составила 248 млрд. долл. США, в том числе около 51,3 млрд. долл. – по линии официальной помощи в целях развития.

Признавая, что развивающиеся страны в конечном счете сами отвечают за свое развитие, государства – члены КСР сосредоточивают свои усилия на содействии включению развивающихся стран в мировую экономику и оказании людям помощи в преодолении нищеты и всестороннем участии в жизни своих стран.

В заседаниях КСР принимают участие постоянно находящиеся в Париже делегаты стран-членов и должностные лица из столиц стран – членов КСР. Раз в год высокопоставленные сотрудники учреждений, занимающихся оказанием помощи, собираются в КСР, чтобы подвести итоги общих усилий по оказанию помощи и проанализировать работу КСР по актуальным проблемам текущей политики. Комитет также проводит ежегодные Совещания высокого уровня, в которых принимают участие министры и руководители учреждений по оказанию помощи. Совещания

дают возможность согласовать на политическом уровне основные направления работы Комитета и совместные действия его членов.

Кроме того, КСР создает рабочие группы, группы экспертов, временные оперативные группы и неофициальные сети связи, в которых страны – члены КСР обычно представлены специалистами. Мандаты этих специалистов отражают круг основных интересов Комитета: сокращение масштабов нищеты; финансовые аспекты содействия развитию; содействие развитию и окружающая среда; статистика; оценка помощи; гендерное равенство; развитие надлежащего управления и потенциала в этой области; конфликты, мир и развитие; а также гармонизация донорской деятельности.

Членами КСР являются: Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Комиссия Европейских сообществ, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и Япония.

Деятельность КСР

КСР все более активно поддерживает усилия развивающихся стран в плане расширения их возможностей по реализации комплексных стратегий развития на местах.

Ставший заметной вехой в этом отношении доклад "Формирование облика XXI века: роль сотрудничества в области развития" был принят КСР и утвержден Советом министров ОЭСР в 1996 году. В этом докладе излагается концепция глобального партнерства в интересах устойчивого развития. В докладе:

- формулируются концепция и набор основных целей для достижения в ближайшие 20 лет поддающегося измерению прогресса на пути к экономическому процветанию, социальному развитию и экологической стабильности
- дается характеристика стратегии сотрудничества в области развития для достижения этих целей путем налаживания партнерских отношений, в которых признается основная ответственность народов, институтов и правительств самих развивающихся стран за достижение прогресса в их развитии и которые обеспечивают международную поддержку их собственным усилиям на основе общих интересов
- выражается обязательство совместно оказывать содействие усилиям развивающихся стран в деле самопомощи путем предоставления необходимых ресурсов, более совершенной координации этих усилий и проведения последовательной политики в поддержку развития, а также осуществления постоянного контроля и оценки

В докладе о XXI веке получили дальнейшее развитие два предшествовавших ему политических документа, принятых КСР в 1989 и 1995 годах. В первом из них – "Сотрудничество в области развития в 90-х годах" – члены КСР сделали вывод о том, что самовоспроизводящийся цикл экономической слабости, в котором взаимосвязаны высокие темпы роста населения, нищета, недоедание, неграмотность и деградация окружающей среды, можно разорвать только с помощью экономически рациональных и нацеленных на развитие стратегии и политики.

Основные виды деятельности

Принятие официальных политических директив

КСР принимает официальные директивы в отношении политики, которыми надлежит руководствоваться его членам при разработке и реализации своих программ сотрудничества в

области развития. Эти директивы отражают позицию и опыт стран – членов КСР и базируются на данных, предоставленных многосторонними учреждениями и отдельными экспертами, в том числе экспертами из развивающихся стран. Частью процесса принятия указанных директив являются также консультации со странами-партнерами, в том числе с представителями государства и гражданского общества. В 1992 году принятые ранее директивы были опубликованы в сборнике под названием Руководство по оказанию содействия в области развития: принципы КСР по эффективной помощи. После этого принятые директивы публиковались в Серии директив по сотрудничеству в области развития, начатой в 1995 году. Хотя директивы КСР не имеют обязательного характера, государства-члены, которые их принимают, берут на себя твердое обязательство осуществлять их в максимально возможной степени. Директивы КСР охватывают, в частности, следующие темы:

Руководство по оказанию содействия в области развития: принципы КСР по эффективной помощи

- Руководящие принципы координации помощи с развивающимися странами
- Принципы КСР по оценке проектов
- Принципы новой ориентации в техническом сотрудничестве
- Принципы оказания помощи в разработке и осуществлении программ
- Апробированные методы оценки влияния проектов в области развития на окружающую среду
- Апробированные методы закупок при оказании официальной помощи в целях развития
- Новые критерии количественной оценки обусловленной помощи
- Принципы оценки содействия развитию

Серия директив по сотрудничеству в деле развития

- Развитие с участием населения и надлежащее управление
- Поддержка развития частного сектора
- Донорская помощь развитию потенциала в области экологии
- Конфликты, мир и сотрудничество в области развития
- Гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин

Новые директивы, одобренные на Сессии КСР высокого уровня в 2001 году

- Сокращение масштабов нищеты
- Стратегии устойчивого развития
- Содействие в предупреждении конфликтов с применением насилия: ориентация на внешних партнеров
- Развитие торгового потенциала в новом глобальном контексте

Периодические критические оценки

КСР периодически проводит критический анализ программ сотрудничества в области развития, осуществляемых его членами. В ходе этих проводимых раз в три-четыре года независимых экспертных оценок рассматривается то, как каждое из государств-членов применяет на практике политические директивы КСР, как осуществляется управление программами (включая их координацию с другими донорами), а также соответствие других политических установок целям развития и тенденциям в отношении объема и распределения ресурсов. Каждая оценка основывается на проводимых Секретариатом обследованиях и докладах назначенных проверяющих из двух стран – членов КСР. Эти обследования включают проведение широких консультаций, в том числе с не относящимися к правительственным структурам участниками процесса сотрудничества в интересах развития в столице проверяемой страны-донора. Иногда проверяемые государства – члены КСР проводят специальные мероприятия с участием организаций гражданского общества.

Во время проверок также организуется в среднем два выезда в основные страны-партнеры проверяемого государства-члена. В ходе этих поездок группа проверяющих проводит консультации с НПО и другими организациями гражданского общества в посещаемой стране-партнере. Завершает этот процесс заседание КСР полного состава, на котором обсуждаются основные проблемы, выявленные во время проверки. Резюме полученных данных и выводов Комитета, а также подробный доклад Секретариата публикуются в Серии обзоров сотрудничества в области развития. ОЭСР – единственная занимающаяся проблемами развития международная организация, которая проводит такие оценки.

Форум для диалога

КСР служит форумом для диалога, обмена опытом и достижения международного консенсуса по проблемам политики и управления, представляющим интерес для государств-членов. Такие конкретные темы, как стратегии ликвидации нищеты, расширение и объединение всех источников финансовых средств на цели развития, формулируются на совещаниях руководящих должностных лиц высокого уровня, а также с учетом годовых планов работы и среднесрочных приоритетов. Начиная с 1998 года КСР организует форумы по вопросам партнерства в области развития для рассмотрения ключевых проблем партнерства и привлечения общественности на местах. Они обычно проводятся одновременно с совещаниями руководящих должностных лиц КСР, но самостоятельно. В этих форумах принимают участие представители гражданского общества как стран – членов КСР, так и их стран-партнеров. На последнем таком форуме по вопросам партнерства в области развития, который состоялся в декабре 2000 года, рассматривалась роль гражданского общества в странах как Севера, так и Юга в выработке стратегий сокращения масштабов нищеты (см. вставку, ниже).

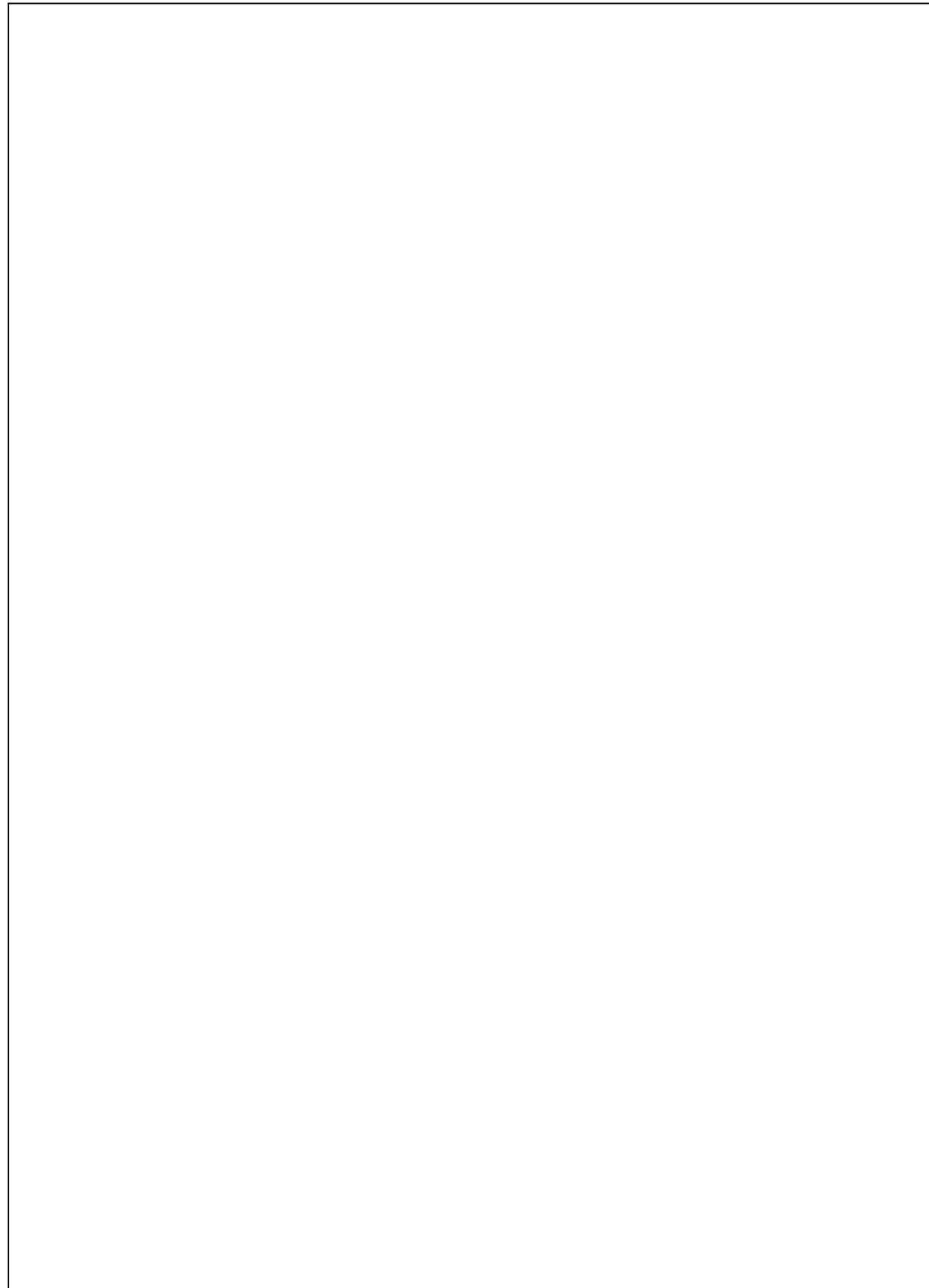
Публикация статистических данных и докладов

КСР публикует статистические данные и доклады о потоках помощи и других ресурсов в развивающиеся страны и страны, переживающие переходный период, а также по смежным вопросам, основанные главным образом на сообщениях государств – членов КСР. Эти авторитетные доклады и статистические данные находят широкое применение и часто цитируются в публикациях на темы развития.

Дополнительная информация и контакты

Дополнительная информация содержится на вебсайте Комитета содействия развитию ОЭСР (www.oecd.org/dac), на котором доступны некоторые наиболее значительные материалы КСР. Можно также обращаться по адресу:

Publications Unit
Development Cooperation Directorate
Organization for Economic Cooperation and Development
2 rue André Pascal
75775 PARIS CEDEX 16
France
Тел.: +33 (0) 1-45-24-17-89
Факс: +33 (0) 1-44-30-61-40



Брошюра № 14

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И БОРЬБА ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИИ

Резюме: Европейский союз (ЕС) привержен соблюдению прав человека, демократизации и развитию. В основе этой приверженности лежит борьба против расизма и дискриминации. Европейский союз (в который входит как Европейское сообщество, так и его 15 государств-членов) обеспечивает около 50 процентов общего объема международной официальной помощи в целях развития. Среди основных документов, которые используются Европейским сообществом (ЕС) для содействия соблюдению прав человека, можно назвать соглашения с третьими странами о сотрудничестве и партнерстве, охватывающие различные регионы. Приводится практическая информация о поддержке, оказываемой в соответствии с политикой Европейского союза и Европейского сообщества в рамках программ финансирования в целях содействия соблюдению и защите прав меньшинств, таких как цыгане/синти, а также прав коренных народов.

Европейский союз

Европейский союз (ЕС) считает, что содействие соблюдению и защита прав человека отвечает законным интересам международного сообщества. Европейский союз в соответствии со своим Договором обязан содействовать соблюдению прав человека, демократизации и развитию. Универсальный характер, взаимосвязанность и неделимость прав человека, включая гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права, подтвержденные Всемирной конференцией по правам человека, состоявшейся в 1993 году в Вене, составляют центральный принцип, в соответствии с которым строится деятельность Союза.

Политика Европейского союза основана на согласованных на международном уровне основополагающих принципах и нормах, отражающих убежденность в том, что права человека и демократия являются не "западными", но всеобщими ценностями, которые признают все члены ООН. ЕС стремится к всеобщей ратификации и выполнению всех основных международных договоров в области прав человека. Европейская комиссия, исполнительный орган Европейского союза, активно участвует в работе международных форумов по правам человека, таких как Комиссия ООН по правам человека, в подготовке Всемирной конференции по борьбе с расизмом и специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей.

Основные механизмы, которые использует Европейское сообщество для содействия соблюдению прав человека, – это соглашения с третьими странами о сотрудничестве и партнерстве. Новая политика Европейского сообщества в области развития зиждется на прочном фундаменте – принципе устойчивого, справедливого и предусматривающего непосредственное участие развития человеческого потенциала и общества. Содействие соблюдению прав человека, демократии, правопорядку и надлежащему управлению является неотъемлемой частью новой политики.

Европейский союз, в который входит как Европейское сообщество, так 15 его государств-членов, обеспечивает около 50 процентов общего объема международной официальной помощи в целях развития. Он также является крупнейшим поставщиком гуманитарной помощи – на него приходится 58 процентов общего объема помощи в чрезвычайных ситуациях, оказанной в 1999 году по линии Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития. Соглашения о сотрудничестве и партнерстве с третьими странами дают возможность вести постоянный политический диалог и оказывать финансовую поддержку в отношении политики и деятельности, связанных с правами человека.

В программу совместного финансирования, осуществляемую Европейским сообществом, входят: Европейский фонд развития (ЕФР) для стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ); фонды АЛА для стран Азии и Латинской Америки; ТАСИС для Российской Федерации, новых независимых государств и Монголии; ФАРЕ для стран Центральной и Восточной Европы (кандидатов на вступление в Европейский союз); КАРДЗ для западной части Балканского полуострова; и МЕДА для стран Средиземноморья. В рамках программы существуют также другие линии конкретного финансирования, такие как Европейская инициатива в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) и фонды для совместного финансирования проектов с работающими в области развития НПО, для борьбы с ВИЧ, содействия гендерному равноправию и оказанию гуманитарной помощи, которой руководит Бюро Европейского сообщества по гуманитарной помощи. Другие направления политики Европейского сообщества, касающиеся, например, торговли или иммиграции, также могут оказать воздействие на положение в области прав человека и демократизации.

Гражданское общество в рамках политики ЕС по сотрудничеству в целях содействия развитию

Предусматривающий участие подход, принятый в новых партнерских отношениях АКТ-ЕС (стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и Европейского сообщества), является одной из основных новаторских характеристик Соглашения Котону, недавно подписанного Европейским сообществом и его государствами-членами с 77 государствами, входящими в группу АКТ. Он знаменует изменение в культуре сотрудничества в целях содействия развитию, осуществляемого ЕС, а также во взаимоотношениях АКТ-ЕС. Реализация этого нового подхода и его результативность будут зависеть от того, как действует в его рамках каждая группа государств. Соглашение основывается на понимании того, что государственные структуры не должны быть единственными разработчиками политики в области развития. Гражданское общество и частный сектор могут и должны организоваться, для того чтобы принять участие в ведущейся дискуссии и сформулировать свои предложения.

Участие является основополагающим принципом Соглашения Котону. В Соглашении говорится, что "...помимо национального правительства, являющегося основным партнером, партнерские отношения открыты для других участников, с тем чтобы поощрять интегрирование всех составляющих общества, включая организации частного сектора и гражданского общества, в основное русло политической, экономической и социальной жизни". Участие негосударственных структур следует развивать в четырех основных областях: информирование и консультирование, доступ к финансовым ресурсам, осуществление и наращивание потенциала.

Вместе с тем в Соглашении Котону не указываются конкретные **формы реализации** этого нового подхода, предполагающего непосредственное участие. Гражданское общество, а также экономические и социальные структуры во всех странах организованы по-разному, вследствие чего в каждой отдельной ситуации следует принимать решение относительно того, какая форма будет наиболее эффективной. Кроме того, все еще незначительно число примеров успешной реализации предполагающих участие подходов при разработке и осуществлении международного сотрудничества, которые можно было бы взять за основу общего комплекса таких форм. Поэтому в Европейской комиссии и секретариате АКТ продолжается работа по вовлечению гражданского общества и других заинтересованных сторон в составление программы Сообщества по оказанию содействия, в особенности путем обсуждения стратегий стран в области развития. В этом контексте проходят консультации с организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами.

Сотрудничество АКТ-ЕС в настоящее время базируется на системе скользящего программирования. Распределение средств регулярно корректируется на основании оценки потребностей стран и эффективности проводимой политики. В ходе этого процесса будут учитываться мнения представителей экономических и социальных организаций и гражданского

общества. Наряду с другими показателями эффективности политики будут приниматься во внимание открытость и качество такого диалога.

Вовлечение в сотрудничество негосударственных организаций будет осуществляться с использованием **имеющихся структур и накопленного опыта**. Цель заключается не в создании искусственных новых механизмов для экономического и социального диалога, а скорее в поощрении более последовательного применения существующих механизмов. На всемирном уровне следует использовать имеющиеся структуры, в том числе Комитет АКТ-ЕС по последующим действиям, который был создан в 1997 году в рамках Экономического и социального комитета Европейского союза, Деловой форум АКТ, торгово-промышленные палаты государств АКТ, Форум гражданского общества АКТ и Форум местного самоуправления.

Наращивание потенциала является серьезной проблемой во многих странах. В соответствии с новыми рамками сотрудничества будут выделяться средства на финансирование программ наращивания потенциала гражданского общества и экономических и социальных структур. Целью таких программ должно быть укрепление сетей связи на общенациональном и региональном уровнях, развитие у представительских организаций конкретных навыков в их сферах деятельности, создание механизмов поддержки экономического и социального диалога, а также содействие диалогу между частным сектором, гражданским обществом и правительственными органами в отдельных странах АКТ и между этими странами.

Проводимая Европейским сообществом политика также имеет **региональную направленность**, которая проявляется в рамках партнерских отношений с аналогичными организациями в Европейском союзе, такими как экономические и социальные комитеты. Профессиональные союзы и неправительственные организации также могут играть позитивную роль.

Решающее значение имеет политический диалог, ведущийся отдельными правительствами и Европейской комиссией **на секторальном уровне**. При разработке программ в области здравоохранения или образования внимание будет уделяться потребностям беднейших членов общества.

Защита прав коренных народов и содействие их соблюдению

Политику Европейского союза в отношении коренных народов следует рассматривать в свете новых партнерских связей АКТ-ЕС, описанных выше.

Политика Европейского союза в отношении коренных народов была разработана сравнительно недавно. Коренные народы участвовали в составлении рабочего документа Европейской комиссии от 11 мая 1998 года по поддержке коренных народов в рамках осуществляемого Европейским сообществом сотрудничества в целях содействия развитию. За этим документом вскоре последовало принятие резолюции Совета. **Резолюция Совета по коренным народам в рамках осуществляемого Сообществом и его членами сотрудничества в целях содействия развитию** от 30 ноября 1998 года содержит основные руководящие принципы оказания поддержки коренным народам.

Совет Европейского союза (который является законодательным органом Европейского сообщества и осуществляет свои полномочия, принимая решения совместно с Европейским парламентом) призвал к тому, чтобы интересы коренных народов учитывались на всех уровнях сотрудничества в целях содействия развитию, в том числе при ведении политического диалога со странами-партнерами. Резолюция призывает обеспечить "...полномасштабное участие коренных народов в проходящих в их стране демократических процессах" на основе подхода, согласно которому "они должны в полной мере и беспрепятственно участвовать в процессе развития", с учетом того, что у них есть "собственные различные понятия о развитии" и "право

выбирать собственный путь развития", в том числе "право возражать против проектов, в особенности в областях своей традиционной деятельности". В резолюции говорится, что "коренные культуры представляют собой наследие, в которое входят разнообразные знания и идеи и которое может служить ресурсом для всей планеты". Тем самым признается значение, которое коренные народы придают собственному "саморазвитию", то есть определению направления собственного социального, экономического и культурного развития, а также своей культурной самобытности.

Права коренных народов были включены в качестве приоритетной темы в предложениях, представленных в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) и осуществляемой Европейским союзом программы финансирования, цель которой – поддержка НПО и сотрудничество с международными организациями (см. ниже). Права коренных народов были также выделены как предметная приоритетная область финансирования в рамках ЕИДПЧ в изданном недавно сообщении Комиссии о роли Европейского союза в содействии соблюдению прав человека и демократизации в третьих странах (СОМ, 2001, 252, окончательный вариант от 8 мая 2001 года).

Возможности финансирования потребностей коренных народов в рамках бюджета Европейского союза

- Бюджетная линия "**Действия в защиту тропических лесов**" (В7-6201) является важным средством поддержки коренных народов. Финансируется широкий круг проектов, в том числе по демаркации территорий коренных народов, по проводимому силами общин сохранению окружающей среды и управлению использованием ресурсов, по наращиванию потенциала, проведению практик, исследований и семинаров.
- По бюджетной линии "**Финансовое и техническое сотрудничество с Латинской Америкой**" (В7-310) финансируется на национальном и региональном уровнях ряд проектов, направленных на расширение возможностей коренных народов и их поддержку, а также на укрепление их структур и организаций.
- По бюджетной линии "**Глобальная окружающая среда**" (В7-8110) финансируются, среди прочих, проекты, способствующие осуществлению прав коренных народов на свои территории, их традиционной практике лесопользования и включению этих вопросов в национальные планы развития.
- В **Европейской инициативе в области демократии и прав человека (Глава В7-70)** конкретно говорится о коренных народах, и в ее рамках финансируются проекты, целью которых являются профессиональная подготовка и наращивание потенциала (см. ниже).
- Бюджетная линия "**Природоохранные меры в развивающихся странах**" (В7-6200) способствует интеграции экологических соображений в процесс развития. По этой бюджетной линии финансируются экспериментальные проекты, отдельные из которых связаны с коренными народами.
- Ряд проектов, связанных с коренными народами, также финансируются по бюджетной линии "**Совместное финансирование с европейскими НПО**" (В7-6000).

Примеры проектов, финансировавшихся в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) в 2000 году для содействия соблюдению прав коренных народов

- Межрегиональному проекту **Совета Саами** по профессиональной подготовке коренных народов в области международных стандартов, касающихся прав человека, а также разработки политики было выделено 668 502 евро. Представителям коренных народов

дается возможность ознакомиться с международными стандартами и механизмами, относящимися к правам человека; проект состоит из трех программ подготовки, которые осуществляются в районах проживания коренных народов.

- **Институт исследований Содружества Наций** получил грант в 290 792 евро на рассчитанный на три года проект исследований и пропагандистской деятельности относительно прав коренных народов. В рамках проекта среди охватываемых проектом народов будет проводиться сбор информации по ключевым проблемам, оказывающим воздействие на коренные народы государств Содружества Наций. Результаты будут представлены Советанию глав правительств Содружества Наций и Всемирной конференции ООН по борьбе против расизма, которая пройдет в 2001 году.
- **Фонду влажных тропических лесов и Международному союзу коренных и племенных народов тропических лесов** было выделено 350 014 евро на межрегиональный проект по изучению мнения коренных народов в отношении разработки и осуществления резолюции ЕС по коренным народам. В рамках проекта основное внимание будет уделяться исследованию и документированию конкретных ситуаций, связанных с проведением ЕС сотрудничеством в целях содействия развитию и его значением для коренных народов.
- Предметом сравнительного исследования культур, обычаев и традиций коренных народов, организованного **Советом Саами** и финансируемого за счет предоставленных ЕИДПЧ 353 868 евро, является позитивный вклад, который коренные народы внесли и продолжают вносить в защиту культуры и обычного права.

Защита прав меньшинств и содействие их соблюдению

Защита лиц, принадлежащих к меньшинствам, является составной частью проводимой Европейским союзом политики в отношении прав человека. В статье 6 Договора о Европейском союзе содержится ссылка на Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. В статье 14 Договора говорится, что права и свободы, о которых идет речь в Конвенции, ратифицированной всеми государствами – членами Европейского союза и государствами, стремящимися вступить в Союз, *"должны быть обеспечены без дискриминации по какому-либо основанию, такому как пол, раса, цвет кожи, язык, вероисповедание, политические или иные взгляды, национальное или социальное происхождение, связь с национальным меньшинством, наличие собственности, рождение или иной статус"*.

Помимо этого, в Европейской хартии основных прав, которая была официально обнародована в декабре 2000 года, провозглашается равенство перед законом всех людей (статья 20), содержится запрет дискриминации по какому-либо основанию (статья 21) и поручение Союзу охранять культурное, религиозное и языковое многообразие. В области внешних сношений деятельность Европейской комиссии осуществляется на основе соблюдения прав и принципов, заложенных в Хартии.

Меньшинствам уделяется особое внимание в контексте процесса расширения Европейского союза. В Копенгагенских критериях, разработанных в 1993 году для стран, которые хотят вступить в ЕС, конкретно упоминается о защите меньшинств. В них говорится, что *"для вступления в Союз необходимо, чтобы страна-кандидат достигла стабильного состояния институтов, служащих гарантией демократии, правопорядка, прав человека и уважения меньшинств и их защиты"*. Европейский парламент четко определил обязательства ЕС в отношении этой уязвимой категории, в особенности применительно к странам, претендующим на членство в ЕС. В резолюции, принятой в 2000 году, Парламент призвал Совет и Комиссию *"укрепить способность этих стран принимать и проводить в жизнь законы, направленные на борьбу с дискриминацией в отношении меньшинств"*.

Практика стран-кандидатов в отношении обращения с меньшинствами оценивается в ежегодных отчетах, представляемых Европейской комиссией Европейскому парламенту и Совету. На основании этих отчетов Комиссия рекомендует меры, которые страны-кандидаты могли бы принять для улучшения своих показателей. Особое внимание уделяется положению общин **цыган/синти**, так как эти группы населения, насчитывающие в странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы около 6 млн. человек, страдают от широко распространенных предрассудков и дискриминации.

Борьба с расизмом и ксенофобией, а также дискриминацией по отношению к меньшинствам была признана приоритетной темой и направлением финансирования в рамках Европейской инициативы в области демократии и прав человека (ЕИДПЧ) на 2002–2004 годы. Недавно этот подход получил подтверждение в обнародованном 8 мая 2001 года сообщении Европейской комиссии относительно роли Европейского союза в содействии соблюдению прав человека и демократизации в третьих странах.

Наконец, Пакт стабильности в Европе, подписанный в Париже 21 марта 1995 года и направленный на укрепление мира и демократии в Юго-Восточной Европе, подтверждает важность уважения прав меньшинств.

Основные возможности финансирования деятельности по проблемам меньшинств в рамках бюджета Европейского союза

- **Программа ФАРЕ: бюджетные линии для оказания содействия странам Центральной и Восточной Европы (В 7-030).** Программа ФАРЕ рассчитана на упрощение и ускорение подготовки к предстоящему вступлению этих стран в Европейский союз. Для вступления в ЕС необходимо уважать и защищать права меньшинств, и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы положение дел в этом отношении следует улучшить. Каждая из "национальных" программ ФАРЕ по этим странам предусматривает финансирование проектов, направленных на совершенствование защиты меньшинств на местах (как правило, в сотрудничестве с национальными правительствами).
- **Программа АКСЕСС: бюджетная линия, целью которой является укрепление гражданского общества в странах-кандидатах в Центральной и Восточной Европе (В 7-500).** Оказывается финансовая поддержка местным НПО/НКО в ряде секторов, в том числе в социальном секторе. В этом отношении целью программы является социальная реинтеграция и/или содействие достижению устойчивого уровня здоровья и социальной поддержки маргинализированных групп населения, таких как члены групп меньшинств.
- **Европейская инициатива в области демократии и прав человека (Глава В 7-70)** содержит конкретные упоминания о проблемах меньшинств, и в ее рамках финансируется ряд проектов и инициатив, направленных на усиление защиты меньшинств и увеличение потенциала, имеющегося в этом отношении у государственных служащих, НПО и общин меньшинств.

Примеры проектов по поддержке меньшинств

Программа ФАРЕ для стран-кандидатов из Центральной и Восточной Европы

- Высокий процент не посещающих школу и бросивших школу среди детей цыган/синти является признаком социального отторжения их общин. Повышение уровня участия в образовательном процессе может дать существенные долгосрочные выгоды. На это в рамках программы 1999 года по Венгрии было выделено, совместно с венгерским правительством, около 9,6 млн. евро; приблизительно 7 млн. евро были в

предварительном порядке зарезервированы на аналогичный проект в рамках программы ФАРЕ на 2001 год для цыган/синти.

- В рамках программы воспитания терпимости в отношении меньшинств, финансируемой совместно с правительством Словакии на общую сумму 2,3 млн. евро, подготовку по проблемам меньшинств и разрешению конфликтов проходят 450 представителей местного самоуправления Словакии и лица, участвующие в формировании общественного мнения.
- В рамках программы ФАРЕ на проекты в поддержку общин цыган/синти всего в 1999 году было выделено 10 млн. евро, а в 2000 году – 13 млн. евро.

Европейская инициатива в области демократии и прав человека

- Получив в рамках бюджета ЕИДПЧ на 2000 год грант в размере 248 000 евро, Совет Европы оказывает правительствам Боснии и Герцеговины, Хорватии и бывшей югославской Республики Македония содействие в разработке и осуществлении политики, направленной на улучшение положения цыган/синти в этих странах. Целью проекта также является расширение масштаба участия самих цыган/синти в разработке соответствующих решений и направлений политики.
- Бюро по демократическим учреждениям и правам человека ОБСЕ разрабатывает проект, направленный на вовлечение цыган/синти в активную общественную деятельность и обеспечение им возможности полноправного участия в посткризисном управлении, надлежащем руководстве и развитии устойчивого гражданского общества в Юго-Восточной Европе. Проект получил поддержку ЕИДПЧ в виде гранта на 250 000 евро.
- Международная группа по правам меньшинств осуществляет масштабный проект, направленный на повышение осведомленности о меньшинствах и их правах путем укрепления существующих на местах возможностей диалога с органами власти и доведения местных проблем до сведения национальных и международных структур. Проект охватывает 11 стран Южной, Центральной и Восточной Европы, и на него выделено 500 000 евро.

Новое бюро по управлению внешней помощью Европейского союза

Исходя из стремления реформировать управление внешней помощью, Комиссия 1 января 2001 года официально учредила Бюро по сотрудничеству в области оказываемой Европейским союзом помощи "ЮропЭйд". Задачей Бюро является реализация механизмов внешней помощи, имеющихся у Европейской комиссии и финансируемых из бюджета Европейского сообщества и Европейского фонда развития. Бюро отвечает за все этапы проектного цикла, в том числе за отбор и оценку проектов и программ, подготовку решений в области финансирования, их осуществление и контроль за этим, а также за оценку реализации проектов и программ.

Бюро также принимает участие в инициативах, направленных на совершенствование систем программирования и их содержания, учреждение программ оценки политики и разработку механизмов распространения результатов оценки. Вместе с тем Бюро не занимается такими программами оказания помощи намеревающимся вступить в Союз странам, как ФАРЕ, ИСПА и САПАРД, гуманитарной деятельностью, содействием по вопросам макрофинансирования, общей внешней политикой и политикой безопасности, а также механизмом быстрого реагирования.

Борьба против дискриминации в рамках Европейского союза: новый стимул

В 2000 году Европейский союз принял новый пакет антидискриминационных мер. Эти директивы были разработаны во исполнение новой статьи 13 Амстердамского договора, вступившего в силу в 1999 году. Согласно статье 13, Сообщество получило полномочия на принятие законодательных мер в целях борьбы с расовой дискриминацией. Это законодательство применяется только в Европейском союзе, но при этом составляет часть достижений (*acquis*), которые страны-кандидаты из Центральной и Восточной Европы должны будут включить в собственные правовые системы.

Пакет принятых мер включает директиву о равном обращении независимо от расового или этнического происхождения. Эта директива создает имеющую обязательную силу основу для запрета расовой дискриминации во всем Европейском союзе. Кроме того, в директиве говорится, что Сообщество неизменно защищает права человека в отношении женщин, признавая, что дискриминация по основанию этнического происхождения может по-разному отражаться на положении женщин и мужчин. Директива должна быть отражена в национальных законодательствах государств – членов ЕС к 19 июля 2003 года.

В директиве дается определение концепций прямой и косвенной дискриминации и объявляется незаконной дискриминация в областях занятости, социальной защиты, в том числе здравоохранения и социальной безопасности, социальных преимуществ, образования и доступа к товарам и услугам, в том числе к жилью. Она предоставляет лицам, считающим себя жертвами дискриминации, доступ к административной или судебной процедуре, с помощью которой они могут заявить о своих правах, а также предусматривает механизмы применения соответствующих санкций против лиц, допускающих дискриминацию. Для укрепления позиции пострадавших директива возлагает бремя доказывания на ответчиков и дает потерпевшим возможность обращаться за помощью к соответствующим ассоциациям.

В директиве также объявляется незаконным преследование по расовому признаку в областях, на которые распространяется действие этого документа, и запрещаются репрессии против лиц, которые воспользовались вытекающими из директивы правами. Кроме того, согласно директиве, все государства – члены ЕС должны создать орган, который имел бы возможность действовать независимо, для проведения в жизнь принципа равного обращения независимо от расового или этнического происхождения. Отдельная директива обеспечивает аналогичную защиту от дискриминации на рынке труда по основанию вероисповедания и убеждений, инвалидности, возраста и сексуальной ориентации. Эта директива должна быть отражена в национальных законодательствах к 2 декабря 2003 года.

Программа действий по борьбе с дискриминацией рассчитана на 2001–2006 годы. Она располагает бюджетом приблизительно в 100 млн. евро и поддерживает проекты, направленные на предотвращение дискриминации по ряду оснований, включая расовое или этническое происхождение, вероисповедание и убеждения, а также на борьбу с такой дискриминацией.

Получить дополнительную информацию и связаться с соответствующими структурами можно на следующих вебсайтах:

http://europa.eu.int/comm./external_relations
<http://europa.eu.int/comm./europeaid>
<http://europa.eu.int/comm./development>
<http://europa.eu.int/comm./enlargement>
http://europa.eu.int/comm./employment_social

Приложение 1:
СПИСОК ВЕБСАЙТОВ

Адреса каждой упомянутой организации написаны в каждой брошюре этой серии. Также приложение имеет много вебсайтов с информацией из различных источников о международных организациях и механизмах, которые могли бы интересовать лиц, принадлежащие к меньшинствам. Управление Верховного Комиссара по правам человека не поддерживает и не может нести ответственность за точность или надёжность информации в вебсайтах, содержащихся в брошюрах. Кроме того, взгляды, выраженные в этих вебсайтах необязательно отражают взгляды ООН и Управления Верховного Комиссара по правам человека. Все вопросы о вебсайтах, упомянутых в брошюрах, должны задаваться организациям, которые создают и поддерживают эти вебсайты.

WEB SITE DIRECTORY OF ORGANIZATIONS:	
UNITED NATIONS FAMILY MEMBERS	
Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) - Rome, Italy www.fao.org	- Right to Food www.fao.org/legal/rtf-e.htm
International Fund for Agricultural Development (IFAD) - Rome, Italy www.ifad.org/	- Indigenous Populations and/or Minorities www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/1le/themes/ipm.htm
International Labour Organization (ILO) - Geneva, Switzerland www.ilo.org/	- International Labour Standards and Human Rights www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm - ILOLEX data base ilolex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloeng/index.htm
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) - Geneva, Switzerland www.reliefweb.int/ocha_ol/index.html	- Reliefweb: www.reliefweb.int/w/rwb.nsf • On-line archive of humanitarian, human rights and development reference documents www.reliefweb.int/library/
Office of the High Commissioner for Human Rights www.unhchr.ch	Minorities Indigenous Populations/Peoples Internally Displaced Persons Migrant Workers Racism and Racial Discrimination Religious Intolerance World Conference Against Racism
United Nations (UN) - New York, USA www.un.org/	-Secretary-General: • Annual Report of the Secretary-General On the Work of the Organization-1999 (A/54/1) www.un.org/Docs/SG/Report99/toc.htm www.un.org/News/oss/sg/pages/statements.html

	<ul style="list-style-type: none"> • Secretary-General's Millennium Report www.un.org/millennium/sg/report/ • Prevention of Armed Conflict Report of the Secretary General A/55/985-S/2001/574 www.un.org/Docs/sc/reports/2001/sgrep01.htm - UN News Service www.un.org/News/ <p>Main UN bodies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Economic and Social Council (ECOSOC) www.un.org/documents/ecosoc.htm NGOS and ECOSOC status www.un.org/esa/coordination/ngo/ • General Assembly www.un.org/ga • Security Council www.un.org/documents/scinfo.htm
	<p><u>International Law:</u> www.un.org/law/index.html</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • International Court of Justice (ICJ) - The Hague, The Netherlands www.icj-cij.org/ • International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) - The Hague, The Netherlands www.un.org/icty/ • International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR) - Arusha, Tanzania www.icttr.org/ • Rome Statute of the International Criminal Court www.un.org/law/icc/index.html
<p>United Nations Children's Fund (UNICEF) - New York, USA www.unicef.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Child Rights www.unicef.org/crc/index.html - The State of the World's Children 2000 www.unicef.org/sowc00/uwar2.htm - World Education Forum: Dakar 2000 www.unicef.org/efa/results.htm - The Progress of Nations 2000 -LOST CHILDREN www.unicef.org/pon00/re.htm
<p>United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) - New York, USA www.unifem.undp.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Integrating Gender into the Third World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. www.unifem.undp.org/hr_racism.html

<p>United Nations Development Programme (UNDP) - New York, USA www.undp.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Civil Society Organizations and Participation Programme (CSOPP) www.undp.org/csopp/CSO/index.html - Democratic Governance magnet.undp.org - Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development www.undp.org/hdro/HDR2000.html - Indigenous Peoples www.undp.org/csopp/CSO/NewFiles/ipindex.html
<p>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) - Paris, France www.unesco.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Division of Human Rights, Democracy, Peace & Tolerance www.unesco.org/human_rights/index.htm - Management of Social Transformations Programme (MOST): www.unesco.org/most/ <ul style="list-style-type: none"> • Multiculturalism www.unesco.org/most/most1.htm • Linguistic rights www.unesco.org/most/ln1.htm • Religious rights www.unesco.org/most/rr1.htm - Cultural heritage www.unesco.org/culture/heritage/ - Intercultural dialogue and pluralism www.unesco.org/culture/dial_eng.shtml
<p>United Nations High Commissioner for Refugees, Office of the (UNHCR) - Geneva, Switzerland www.unhcr.ch/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Refworld www.unhcr.ch/refworld/
<p>United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) www.unog.ch/unidir</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Recent Research Reports, including on small arms, peace-keeping, etc www.unog.ch/unidir/E-RAPP.HTM - Recent issues of Disarmament Forum , www.unog.ch/unidir/e-df.htm
<p>United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) - Geneva, Switzerland www.unitar.org/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - International Affairs Management Training www.unitar.org/diplomacy/ - Peacemaking and Preventive Diplomacy www.unitar.org/peacemaking/
<p>United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) - Rome, Italy www.unicri.it/</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rromani Youths www.unicri.it/html/rromani_youths.htm

<p>United Nations Office at Geneva (UNOG) - Geneva, Switzerland www.unog.ch/</p>	<p>- UN news from Geneva www.unog.ch/unis/unis1.htm</p> <p>- Diplomatic archive www.unog.ch/archives/archive.htm</p> <p>- UN and the NGOs www.unog.ch/ESS_Mission_services/ngo/liaison.htm</p>
<p>UN Regional Commissions</p>	<p>Economic Commission for Africa (ECA) - Addis Ababa, Ethiopia www.uneca.org/</p> <p>Economic Commission for Europe (ECE) - Geneva, Switzerland www.unece.org/</p> <p>Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) - Santiago, Chile www.eclac.org/</p> <p>Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) - Bangkok, Thailand www.unescap.org/</p> <p>Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) - Beirut, Lebanon www.escwa.org.lb</p>
<p>United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) - Geneva, Switzerland www.unrisd.org/</p>	<p>- Research documents:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The Search For Identity Ethnicity Religion And Political Violence www.unrisd.org/engindex/publ/list/op/op6/op06-03.htm • Ethnic Violence Conflict Resolution and Cultural Pluralism www.unrisd.org/engindex/publ/list/conf/eth1/eth1-04.htm • Ethnic Diversity and Public Policy An Overview www.unrisd.org/engindex/publ/list/op/op8/op08-05.htm
<p>United Nations University (UNU) - Tokyo, Japan www.unu.edu/</p>	<p>- Publications:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ethnicity and power in the contemporary world www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu12ee/uu12ee00.htm#Contents
<p>United Nations University/World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER) www.wider.unu.edu/</p>	<p>- Publications:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PB No. 2: Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies Lessons from Experience www.wider.unu.edu/publications/publications.htm
<p>United Nations Volunteers (UNV) - Bonn, Germany www.unv.org/</p>	<p>- UNV and Human Rights www.unv.org/hr/index.html</p> <p>- Highland Peoples Programme www.unv.org/projects/highland/index.html</p>

WomenWatch - New York, USA www.un.org/womenwatch/	<ul style="list-style-type: none"> - Division for the Advancement of Women www.un.org/womenwatch/daw/ - Documents and Databases www.un.org/womenwatch/resources/ - The UN Working for Women www.un.org/womenwatch/un/ - UN Conferences and Events www.un.org/womenwatch/confer/
World Bank Group - Washington, USA www.worldbank.org/	<ul style="list-style-type: none"> - Human Rights & Development www.worldbank.org/html/extdr/rights/ - Indigenous peoples wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc00780e2a/61b6299b68563321852567cc0077f418?OpenDocument - The Economics of Civil Wars, Crime and Violence www.worldbank.org/research/conflict/index.htm - Culture in Sustainable Development wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/Culture/CSD%2bhome
World Food Programme (WFP) - Rome, Italy www.wfp.org/	<ul style="list-style-type: none"> - Forum on Mainstreaming Human Rights www.wfp.org/oed/ed/forummainst.htm
World Health Organization (WHO) - Geneva, Switzerland www.who.int/home-page/	<ul style="list-style-type: none"> - Emergency and humanitarian action www.who.int/eha/disasters/ - Health as a bridge for peace www.who.int/eha/trares/hbp/index.htm - Health as a human right www.who.int/archives/who50/en/human.htm
World Intellectual Property Organization (WIPO) - Geneva, Switzerland www.wipo.int/	<ul style="list-style-type: none"> - Traditional Knowledge www.wipo.org/traditionalknowledge/introduction/index.html

WEB SITE DIRECTORY OF REGIONAL ORGANIZATIONS OR MECHANISMS	
AFRICA	
<ul style="list-style-type: none"> • Organization of African Unity (OAU) 	www.oau-oua.org/
AMERICAS and CARIBBEAN	
<ul style="list-style-type: none"> • Organization of American States (OAS) 	www.oas.org/

<ul style="list-style-type: none"> • Inter-American Court of Human Rights • Inter-American Commission on Human Rights (IACHR) • Inter-American Institute of Human Rights (IIHR) 	<p>oea.nu.or.cr/ci/HOME_ING.HTM</p> <p>www.cidh.oas.org/</p> <p>www.iidh.ed.cr/front.html</p>
EUROPE	
<ul style="list-style-type: none"> • Central European Initiative (CEInet) • Commonwealth of Independent States (CIS) • Council of the Baltic Sea States (CBSS) • Council of Europe Directorate General of Human Rights • European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) • European Court of Human Rights • OSCE High Commissioner on National Minorities • OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) • The European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia • European Union and Community 	<p>www.ceinet.org</p> <p>www.cis.minsk.by</p> <p>www.baltinfo.org</p> <p>www.humanrights.coe.int/minorities/index.htm</p> <p>www.ecri.coe.int</p> <p>www.echr.coe.int</p> <p>www.osce.org/hcnm/index.htm</p> <p>www.osce.org/odihr/cprsi/index</p> <p>http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamri/eu_racism/english/observatory/observatoire_en.htm</p> <p>http://europa.eu.int/comm/external_relations http://europa.eu.int/comm/europeaid http://europa.eu.int/comm/development http://europa.eu.int/comm/enlargement http://europa.eu.int/comm/employment_social</p>
LISTING OF REGIONAL RESOURCE WEB SITES	
AFRICA	
<ul style="list-style-type: none"> • African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) • African Institute for Human Rights and Development 	<p>www.accord.org.za/</p> <p>www.africaninstitute.org</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Afronet 	<p>afronet.org.za/afronet.htm</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Southern African Human Rights NGO Network (SAHRINGON) 	www.afronet.org.za/sahringon
<p>AMERICAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Human Rights in Latin America - LANIC • Human Rights Resource Center 	Lanic.utexas.edu/la/region/hrights www.hrusa.org/
<p>ASIA AND PACIFIC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asian Human Rights Commission (AHRC) • Asia Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict • The Asia-Pacific Forum on National Human Rights Institutions • Directory of Organizations for Conflict Prevention in Asia and the Pacific • South Asia Human Rights Documentation Centre (SAHRDC) 	www.ahrchk.net/ wwwlaw.murdoch.edu.au/apchr/ www.apf.hreoc.gov.au/ www.conflict-prevention.org www.hri.ca/partners/sahrdc/
<p>EUROPE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Center for Documentation and Information on Minorities in Europe – Southeast Europe (CEDIME-SE) • Consortium of Minority Resources (COMIR) • Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI) • European Centre for Minority Issues (ECMI) • European Platform for Conflict Prevention and Transformation • European Roma Rights Center (ERRC) • Federal Union of European Nationalities (FUEN) • International Helsinki Federation for Human Rights (IHF) 	www.greekhelsinki.gr lgi.osi.hu/comir/ www.osi.hu/colpi www.ecmi.de www.euconflict.org www.errc.org www.fuen.org www.ihf-hr.org/

<ul style="list-style-type: none"> • Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) Managing Multiethnic Communities Project (LGI/MMCP) 	lgi.osi.hu/ethnic
<ul style="list-style-type: none"> • Minority Electronic Resources (MINELRES) 	www.riga.lv/minelres/
<ul style="list-style-type: none"> • Open Society Institute Budapest 	www.osi.hu
<ul style="list-style-type: none"> • Statewatch - monitoring the state and civil liberties in the European Union 	www.statewatch.org/

LISTING OF INTERNATIONAL REOURCE WEB SITES

<ul style="list-style-type: none"> • Anti-Racism Information Service (ARIS) 	www.antiracism-info.org
<ul style="list-style-type: none"> • Association for the Prevention of Torture (Guidelines for National NGOs on Alternative Reporting to UN Treaty Bodies, including the Committee against Torture) 	www.apt.ch/cat/guidelines.htm
<ul style="list-style-type: none"> • Centre for Housing Rights and Eviction (Guidance to assist NGOs in using the Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 	www.cohre.org/unframe.htm
<ul style="list-style-type: none"> • Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) 	www.humanrightsinitiative.org/
<ul style="list-style-type: none"> • Defence for Children International Guide for NGOs reporting to the Committee on the Rights of the Child 	www.defence-for-children.org/
<ul style="list-style-type: none"> • Derechos Human Rights 	www.derechos.org
<ul style="list-style-type: none"> • Diversity-onLine 	www.diversity-onLine.org/
<ul style="list-style-type: none"> • Human Rights Internet (HRI) 	www.hri.ca/
<ul style="list-style-type: none"> • Human Rights Watch 	www.hrw.org/
<ul style="list-style-type: none"> • Human Rights Quarterly 	muse.jhu.edu/journals/hrq/
<ul style="list-style-type: none"> • Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (INCORE) 	www.incore.ulst.ac.uk/
<ul style="list-style-type: none"> • Internally Displaced Persons: Global IDP Project 	www.idpproject.org/
<ul style="list-style-type: none"> • International Alert 	www.international-alert.org/
<ul style="list-style-type: none"> • International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) 	www.interights.org/

<ul style="list-style-type: none"> • International Commission of Jurists (ICJ) • International Committee of the Red Cross (ICRC) • International Crisis Group (ICG) • International Federation of Human Rights Leagues /Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) • International Human Rights Law Group • International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism (IMADR) • International Organization for Migration (IOM) • Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions (PDF file) • Minority Rights Group International (MRG) • Minorities at Risk Project • University of East London Minority Rights Database • University of Minnesota Human Rights Library 	<p>www.icj.org/</p> <p>www.icrc.org</p> <p>www.intl-crisis-group.org or www.crisisweb.org</p> <p>www.fidh.org</p> <p>www.hrlawgroup.org</p> <p>www.imadr.org</p> <p>www.iom.int/</p> <p>www.greekhelsinki.gr/pdf/UN-NGO-Guide.pdf</p> <p>www.minorityrights.org/</p> <p>www.bsos.umd.edu/cidcm/mar/</p> <p>www.uel.ac.uk/law/mr/min.html</p> <p>www.umn.edu/humanrts</p>
<p>Mirror sites:</p> <p>Europe: The Graduate Institute of International Studies</p> <p>Africa: University of Witwatersrand, Johannesburg</p> <p>Australia: Castan Centre for Human Rights Law, Monash University</p>	<p>http://heiwww.unige.ch/humanrts/index.html</p> <p>www.server.law.wits.ac.za/humanrts/index.html</p> <p>www.law.monash.edu.au/humanrts</p>