



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/HRC/FMI/2009/2  
18 August 2009

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
Форум по вопросам меньшинств  
Вторая сессия  
Женева, 12-13 ноября 2009 года

**ЗАПИСКА НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА ПО ВОПРОСАМ МЕНЬШИНСТВ  
ГЕЙ МАКДУГАЛЛА ОБ ЭФФЕКТИВНОМ УЧАСТИИ  
МЕНЬШИНСТВ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ**

**Введение**

1. Как свидетельствует множество происходящих в мире событий, адекватное представительство групп меньшинств в политической жизни и процедурах принятия решений внутри общества способствует разрыву порочного круга дискриминации и маргинализации, от которых страдают члены упомянутых групп, а также снижению обусловленного этим несоразмерно высокого уровня их нищеты и устранению существующих препятствий для всестороннего пользования многими людьми гражданскими, культурными, экономическими, политическими и социальными правами.
2. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, отмечается, что обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к таким меньшинствам, рассматривались "в качестве неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона", необходимо для поддержания или создания гармоничных и уважительных отношений между различными слоями общества<sup>1</sup>. Эффективное участие групп меньшинств в политической жизни общества, в котором они живут, является одним из жизненно важных элементов мирного и демократического общества.

---

<sup>1</sup> Шестой абзац преамбулы.

## I. ПРАВОВАЯ ОСНОВА

3. Всеобщая декларация прав человека обеспечивает защиту права каждого человека "принимать участие в управлении своей страной" и права "равного доступа к государственной службе в своей стране"<sup>2</sup>. В Международном пакте о гражданских и политических правах также признаются права каждого гражданина без какой бы то ни было дискриминации принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным, а также допускаться к государственной службе<sup>3</sup>.

4. Статья 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, гласит:

"...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 уровнях 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. В своем комментарии к Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Рабочая группа по меньшинствам отметила, что "право на участие во всех аспектах жизни широкого национального общества имеет важнейшее значение как для целей предоставления лицам, принадлежащим к меньшинствам, возможности отстаивать свои интересы и ценности, так и для целей создания целостного, но вместе с тем плюралистического общества, основанного на терпимости и диалоге"<sup>4</sup>.

6. Отметив, что "численность лиц, принадлежащих к меньшинствам, является по определению недостаточно большой для того, чтобы они могли предопределять исход

---

<sup>2</sup> Статья 21.

<sup>3</sup> Статья 25.

<sup>4</sup> E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 35.

процесса принятия решений в рамках мажоритарной демократии", Рабочая группа высказала мнение о том, что "активное участие требует представительства в законодательных, административных и консультативных органах и, в более общем плане, в различных сферах государственной жизни"<sup>5</sup>.

7. Важно отметить, что на Форуме не будет рассматриваться право народов на самоопределение, которое находит свое выражение в требованиях об отделении от государства или об его расчленении. Эти требования не относятся к сфере действия Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам<sup>6</sup>.

## II. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ

8. Обсуждение будет в основном касаться трех ключевых вопросов:

- выявление трудностей и проблем, с которыми сталкиваются меньшинства и государства;
- определение надлежащей практики в связи с участием меньшинств в политической жизни;
- рассмотрение возможностей, инициатив и решений.

9. В рамках названных выше тем на Форуме будут рассмотрены текущая практика и методы, направленные на поощрение активного участия меньшинств в политической жизни, процедурах принятия решений и деятельности государственных институтов:

- национальных и местных парламентов;
- "парламентов меньшинств", совещательных или консультативных органов;
- центральных и местных правительств/исполнительных органов на национальном и местных уровнях.

**Участие и дискриминация:** воздействие дискриминации на участие меньшинств в политической жизни; в какой мере активному участию меньшинств в политических процессах и деятельности государственных институтов способствует согласие общества на приобщение меньшинств к этим процессам?

---

<sup>5</sup> Там же, пункты 42 и 44.

<sup>6</sup> Там же, пункты 15 и 84.

**Реальное представительство/представительство и расширение соответствующих прав и возможностей:** как можно обеспечить активное участие меньшинств в политической жизни и принятии решений?

**Препятствия для участия меньшинств в политической жизни:** дискриминационный отказ в предоставлении гражданства; право на участие в голосовании, языковые требования для регистрации избирателей, выдвижение кандидатур на выборах или работа на государственных должностях; месторасположение избирательных участков; проведение разъяснительной работы среди избирателей на языках меньшинств; возможное нежелание общин меньшинств участвовать в ведении государственных дел.

**Влияние различных избирательных систем:** каково влияние избирательного законодательства и избирательных систем? Какая избирательная система является идеальной или, по крайней мере, более эффективной: пропорциональное представительство (с установлением лимита или без него, с возможностью открытых списков или без них)/мажоритарная или "одномандатная"? Следует ли принимать во внимание места (или отсутствие таковых) преимущественного проживания меньшинств в стране? Должно ли разграничение избирательных округов или участков влиять на представительство меньшинств?

**Возможные учреждения/органы, которые могут устранять препятствия для участия меньшинств в политической жизни:** омбудсмен по вопросам меньшинств или специальное подразделение по вопросам меньшинств в национальном правозащитном учреждении; соответствующее министерство; соответствующий парламентский комитет; парламентские структуры, отражающие интересы общин меньшинств; средства массовой информации.

**Роль политических партий:** как обеспечить адекватное представительство в основных политических партиях? Партийные структуры, отражающие интересы общин меньшинств? Создаваемые меньшинствами политические партии: поощрять/разрешать/запрещать? Играют ли они позитивную или разобщающую роль?

**Роль групп меньшинств:** политические партии/ассоциации/лоббистские организации меньшинств; восприятие последствий участия в деятельности национальных учреждений; отношения между представителями меньшинств и их избирателями.

**Право вето в отношении политики и решений по вопросам, касающимся меньшинств:** если да, то какие механизмы/учреждения должны обладать правом вето?

**Квоты, зарезервированные места или механизмы, обеспечивающие представительство меньшинств:** зарезервированные места в парламенте; парламенты/суды/советы или консультативные органы меньшинств.

**Культурная автономия и самоуправление:** введены в ряде стран в отношении языковых прав, образования, религии, культурной самобытности и т.д.

**Смежные вопросы:**

- свобода выражения мнений, собраний и ассоциации;
- свобода печати и доступ меньшинств к средствам массовой информации;
- открытый, инклюзивный и транспарентный процесс принятия законов;
- свобода осуществлять политическую деятельность индивидуально или через посредство политических партий либо других организаций;
- свобода обсуждать государственные дела, проводить мирные демонстрации и собрания.

### **III. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ФОРУМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ МЕНЬШИНСТВ**

10. Задачи и цели Форума по вопросам меньшинств определены в резолюции 6/15 Совета по правам человека, которая предусматривает, что под руководством независимого эксперта по вопросам меньшинств Форум:

- заседает ежегодно в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам, относящимся к лицам, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- вносит тематический и экспертный вклад в работу независимого эксперта по вопросам меньшинств;
- выявляет и анализирует наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- готовит тематические рекомендации, подлежащие включению в доклад независимого эксперта для Совета по правам человека;
- вносит вклад в усилия по улучшению сотрудничества между механизмами, органами и специализированными учреждениями, фондами и программами в отношении деятельности, связанной с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на региональном уровне.

11. Форум обеспечивает уникальную возможность для осуществления деятельности и проведения диалога по вопросам меньшинств с участием широкого круга заинтересованных сторон, включая государства-члены и органы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения, межправительственные и региональные организации, представителей меньшинств и гражданское общество. Форум открыт для активного участия всех заинтересованных сторон и будет поощрять творческие формы сотрудничества и процедуры участия.

#### **IV. ФОРМАТ И ПОВЕСТКА ДНЯ**

12. Приоритетное внимание в работе Форума будет уделяться мнениям экспертов и представителей общин меньшинств.

13. Выбранная тема участия меньшинств в политической жизни будет единственным основным вопросом повестки дня второй сессии Форума. Аннотированная повестка дня будет подготовлена до начала сессии.

#### **V. УЧАСТИЕ В РАБОТЕ ФОРУМА**

14. В соответствии с резолюцией 6/15 Форум будет открыт для участия государств, механизмов, договорных органов и специализированных учреждений, фондов и программ, межправительственных организаций, региональных организаций и механизмов в области прав человека, национальных правозащитных учреждений и других соответствующих национальных органов, а также научных кругов и экспертов по вопросам меньшинств и неправительственных организаций (НПО), имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете. Форум будет также открыт для участия других представляющих меньшинства НПО и организаций, цели и задачи которых соответствуют духу, целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций.

#### **VI. РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ**

- На Председателя Форума ложится ответственность за подготовку резюме обсуждений, которое будет распространено среди всех участников Форума;
- Форум будет стремиться к достижению практических и осязаемых результатов в виде тематических рекомендаций, имеющих практическую ценность для всех заинтересованных сторон;
- в соответствии с резолюцией 6/15 результатом работы Форума будут тематические рекомендации, подлежащие включению в доклад независимого эксперта о работе сессии Форума, который будет представлен Совету по правам человека на его очередной тринадцатой сессии в марте 2010 года.