



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 August 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека
Форум по вопросам меньшинств
Третья сессия
Женева, 14–15 декабря 2010 года

Записка независимого эксперта по вопросам меньшинств Гей Макдугалл об эффективном участии меньшинств в экономической жизни

I. Введение

1. На третьей сессии Форума по вопросам меньшинств основное внимание будет уделено вопросу об эффективном участии меньшинств в экономической жизни.

2. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, указывается, что лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни (статья 2, пункт 2). Кроме того, в Декларации говорится, что обеспечение прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является "неотъемлемой частью развития общества в целом" и что это необходимо для поддержания или создания гармоничных и уважительных отношений между различными слоями общества (преамбула, пункт б). Кроме того, в Декларации подчеркивается, что государства рассматривают вопрос о принятии надлежащих мер к тому, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли в полной мере участвовать в обеспечении экономического прогресса и развития своей страны (статья 4, пункт 5).

3. Экономическое отчуждение является причиной, проявлением и следствием дискриминации лиц, принадлежащих к меньшинствам. Многие меньшинства на протяжении всей истории не допускались к полному и эффективному участию в экономической жизни как в развитых, так и в развивающихся странах мира. Представители меньшинств зачастую сталкиваются с дискриминацией при поиске работы, например по признаку цвета кожи, религии, языка и даже из-за своих имен или фамилий и адресов. Меньшинства зачастую слабо представлены в государственном секторе, несмотря на наличие законов, запрещающих дискриминацию как в государственном, так и в частном секторах. Они могут сталкиваться с трудностями при попытке получить кредиты или займы для организации мелких предприятий и могут жить в самых бедных или отдаленных районах с ограниченными перспективами экономического развития. Аналогичным образом, осуществление на землях и территориях, на которых проживают меньшинства, крупномасштабных проектов экономического развития или коммерческой деятельности без проведения предварительных консультаций с этими меньшинствами оказывает негативное воздействие на меньшинства, включая их выселение, увековечение нищеты, а в некоторых случаях и применение к ним насилия.

4. Отчуждение меньшинств может усугубляться наличием ряда таких факторов и проблем, как ухудшение экономических условий, напряженность в межэтнических отношениях и усиление дискриминации. В некоторых странах отсутствие равенства в распределении ресурсов и услуг по регионам и отсутствие базовой инфраструктуры в районах, где проживают меньшинства, приводят к тому, что меньшинства лишаются возможности в полной мере реализовать свои экономические и социальные права. Фактор недостаточной численности меньшинств также может быть причиной отсутствия у них политической власти и отстранения их от эффективного участия в принятии решений для того, чтобы они могли защищать свои права или иметь доступ к механизмам отправления правосудия в случае нарушения их прав. За последнее десятилетие выявились также новые непредвиденные проблемы, в том числе глобальный продовольственный кризис и экономический кризис, которые, как стало ясно, более серьезно сказываются на конкретных уязвимых группах и меньшинствах.

5. Следовательно, когда правительства принимают меры для содействия обеспечению равенства на всех уровнях, они должны в полной мере учитывать право меньшинств на эффективное участие в экономической жизни. При обеспечении недискриминационного подхода в сфере занятости и при обеспечении соблюдения принципов ответственности корпораций в области национального экономического развития и при реализации международных проектов в области развития правительства постоянно сталкиваются с проблемой обеспечения защиты прав меньшинств, чтобы они могли пользоваться благами этих процессов как равные заинтересованные стороны. В этой связи, принимая меры по выходу из нынешнего глобального кризиса, агентства, занимающиеся вопросами развития, финансовые институты и другие заинтересованные стороны, участвующие в международном сотрудничестве, также сталкиваются с этой проблемой обеспечения такого положения, при котором принимаемые меры и планируемое сотрудничество по смягчению последствий кризиса не сказывались бы негативно на правах меньшинств.

II. Цели и задачи Форума по вопросам меньшинств

6. Цели и задачи Форума по правам меньшинств определены в резолюции 6/15 Совета по правам человека, согласно которой Форум, руководствуясь рекомендациями и учитывая подготовленные независимым экспертом по вопросам меньшинств материалы, должен:

- ежегодно проводить заседания, чтобы обеспечивать платформу для сотрудничества и диалога по вопросам, касающимся лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- вносить тематический и экспертный вклад в работу независимого эксперта по вопросам меньшинств;
- выявлять и анализировать наилучшую практику, вызовы, возможности и инициативы с целью дальнейшего осуществления Декларации о меньшинствах 1992 года;
- готовить тематические рекомендации, которые независимый эксперт будет включать в свои доклады Совету по правам человека;
- способствовать усилиям по совершенствованию сотрудничества между механизмами, органами и специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций в области поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на региональном уровне.

7. Форум обеспечивает уникальную возможность для взаимодействия и диалога с широким кругом заинтересованных сторон, включая государства – члены Организации Объединенных Наций и органы Организации Объединенных Наций, ее специализированные учреждения, межправительственные и региональные организации, а также представителей меньшинств и гражданского общества по вопросам меньшинств, и дает им возможность обмениваться опытом и положительной практикой решения вопросов в области отношений с меньшинствами.

III. Рамочная основа

8. С учетом положений резолюции 6/15 и в более широком контексте содействия осуществлению во всех регионах Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, центральное место в дискуссии на Форуме будет отведено следующим трем базовым элементам:

- выявление трудностей и проблем, с которыми сталкиваются меньшинства и государства;
- выявление положительной практики отношений с меньшинствами и эффективного участия меньшинств в экономической жизни;
- рассмотрение возможностей, инициатив и решений.

9. На Форуме будут рассмотрены вопросы современной практики и путей повышения эффективности участия меньшинств в экономической жизни. Будет принят во внимание тот факт, что страны и меньшинства находятся в самых различных ситуациях и что нет каких-либо универсальных методов для расширения участия меньшинств в экономической жизни, которое во многом зависит от условий их жизни. Принципиальное значение имеет подконтрольность стратегий экономического развития самим странам, в том числе в тех случаях, когда национальные стратегии подкрепляются наличием глобальных партнерств, сотрудничества в области развития и помощи.

10. Для решения проблемы изолированности меньшинств от полного и эффективного участия в экономической жизни принципиальное значение имеют три ключевых фактора обеспечения прав человека и правовой защиты меньшинств: право на недискриминацию и обязательство вести борьбу как с прямой, так и с косвенной дискриминацией для обеспечения осуществления широкого круга экономических и социальных прав; право на эффективное участие в принятии решений; и необходимость принятия специальных мер или позитивных действий для устранения последствий давно укоренившейся дискриминации в отношении некоторых групп меньшинств.

11. Принцип недискриминации, который дополняется принципом равенства, имеет исключительно важное значение и положен в основу всех важнейших договоров по правам человека. Этот принцип имеет отношение к каждому человеку, в том что касается его прав и свобод. Он запрещает дискриминацию по целому ряду признаков, в частности, таких как пол, расовая принадлежность, цвет кожи, религия, язык, гражданство и этническая принадлежность. В основе многих нарушений гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав лежат дискриминация, расизм и изоляция по этническим, религиозным, национальным или расовым характеристикам той или иной группы. Полная реализация права на свободу от дискриминации при осуществлении прав человека имеет важнейшее значение для того, чтобы меньшинства могли в полной мере действительно участвовать в жизни общества.

12. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, говорится, что: "лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни... 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" (статья 2). Меньшинства должны реализовать свое право на участие на всех стадиях пересмотра, разработки и осуществления имеющихся и будущих законов, политики и инициатив в целях обеспечения такого положения, при котором это действительно обеспечит их эффективное и равноправное участие в экономической жизни.

IV. Вопросы для рассмотрения

13. Как указывалось выше, эффективное участие меньшинств в экономической жизни означает полное осуществление всех экономических и социальных прав, закрепленных в международных договорах по правам человека, в том числе в соответствующих международных договорах, касающихся трудовых прав. Признавая важность права на образование, права на здоровье и права на достаточный жизненный уровень, которые имеют ключевое значение для обеспечения права меньшинств на эффективное участие в экономической жизни, Форум уделит особое внимание таким вопросам, как перечисленные ниже вопросы, включая право на труд и социальное обеспечение, а также реальное консультирование/участие.

A. Труд и социальное обеспечение

14. Право на труд является одним из основных прав, признанных в ряде международных договоров. Это право помогает людям и их семьям выживать, и, если конкретный вид труда был свободно выбран или на него было дано свободное согласие, право на труд обеспечивает развитие и признание человека в обществе¹. Кроме того, что занятость обеспечивает получение дохода, она открывает путь для развития личности и более широкого участия принадлежащих к меньшинствам лиц в социальной и экономической жизни. Занятость открывает главный путь выхода из нищеты, имеет важнейшее значение для реализации любых мер и программ, направленных на сокращение масштабов нищеты в любом обществе, и дает меньшинствам определенный стимул к обеспечению стабильного процветания и прогресса в обществе.

15. Важной мерой в деле обеспечения полной реализации меньшинствами своего права на труд является разработка и реализация программ технической подготовки кадров и профессиональной ориентации, политики и методов достижения стабильного экономического, социального и культурного развития и полной продуктивной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека².

16. Представители меньшинств зачастую подвергаются дискриминации при поиске работы, например по признакам цвета их кожи, религии, языка, имени

¹ См. Замечание общего порядка № 18 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (E/C.12/GC/18), где дается ссылка на преамбулу Конвенции МОТ № 168, 1988 года: "важность труда и продуктивной занятости в любом обществе не только в связи с ресурсами, которые таким образом создаются для общества, но и в связи с доходом, получаемым в результате этого трудящимися, в связи с социальной ролью, которую трудящиеся получают благодаря им, и с чувством самоуважения, которое приобретают трудящиеся".

² См. пункт 2 статьи 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

или фамилии и даже адреса. Зачастую невелика их доля в числе занятых в государственном и частном секторах – хотя дискриминация запрещается законодательством, – и они часто не представлены в профсоюзах. Кроме того, лица принадлежащие к меньшинствам, могут подвергаться профессиональной сегрегации и даже множественным формам дискриминации, в том числе в неформальном секторе и в сфере натурального хозяйства. Хотя это явление представляет собой явное нарушение принципа недискриминации, оно имеет и более широкие социальные и экономические последствия. Борьба с дискриминацией в сфере обеспечения права на труд является одним из важнейших элементов поощрения прав меньшинств отнюдь не только на рабочем месте.

17. Право на социальное обеспечение твердо закреплено в международных договорах по правам человека и имеет важнейшее значение для гарантирования достоинства человеческой личности, оно также играет важнейшую роль в деле сокращения масштабов и облегчения бремени нищеты, улучшения социальной интеграции и недопущения социального отчуждения, в том числе с использованием таких новаторских механизмов, как механизмы микрострахования. Непредставление или отсутствие доступа к адекватным механизмам социального обеспечения подрывает реализацию ряда других экономических, социальных и культурных прав. Следовательно, обеспечение такого уровня защиты, который позволил бы меньшинствам реализовать свое право человека на социальную защиту – это еще одна проблема, требующая решения для расширения эффективного участия меньшинств в экономической жизни и полной реализации ими всех других экономических, социальных и культурных прав. Поскольку лица, принадлежащие к меньшинствам, зачастую относятся к тем лицам и группам, которые могут сталкиваться с более серьезными трудностями при осуществлении своего права на социальное обеспечение, следует уделять особое внимание вопросам, касающимся меньшинств и уважения принципов недискриминации, равенства, транспарентности и подотчетности при разработке, пересмотре и осуществлении стабильных национальных стратегий обеспечения социальной защиты и планов действий³.

18. Для общин меньшинств земля и территории, на которых они живут, зачастую являются тем средством, которое дает им возможность обеспечивать свою продовольственную безопасность и получать доход. Однако некоторые меньшинства сталкиваются с ситуациями, в которых их права, касающиеся собственности, занятия своих земель и пользования ими, ограничиваются или нарушаются, и они могут оказаться перемещенными или выселенными, причем в некоторых случаях для того, чтобы освободить место для осуществления национальных проектов экономического развития, деятельности многонациональных корпораций или освоения природных ресурсов.

В. Реальные консультации/участие

19. Отсутствие полных и эффективных консультаций и участия ограничивает возможности меньшинств в полной мере участвовать в экономической жизни и способствует увековечиванию их отчуждения. Обычно меньшинства не представлены в государственных органах, ответственных за выработку политики, в том числе в области экономики, национального развития и бюджетного процесса, и, следовательно, волнующие меньшинства вопросы и проблемы игнориру-

³ См. Замечание общего порядка № 19 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам относительно права на социальное обеспечение (статья 9) (E/C.12/GC/19).

ются. Многие наблюдаемые в мире ситуации свидетельствуют о том, что наличие адекватной представленности групп меньшинств в органах, где вырабатывается политика и принимаются решения, в том числе политика и решения, касающиеся национального бюджета и планов экономического развития, крайне необходимо, для того чтобы разорвать круг дискриминации, отчуждения и нищеты, от которых страдают относящиеся к этим группам лица.

С. Меньшинства, цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

20. Исследования, в том числе проведенные независимым экспертом по вопросам меньшинств, показали, что меньшинства зачастую не получают благ в результате реализации национальных стратегий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), в которых не учитываются те уникальные ситуации, в которых они находятся, и последствия дискриминации. Реализация права меньшинств на эффективное участие в экономической жизни имеет важнейшее значение для достижения ЦРТ. Поэтому при разработке программ достижения ЦРТ все заинтересованные стороны должны решить дополнительную задачу, которая заключается в том, чтобы обеспечить учет в этих программах интересов меньшинств и осуществление их в тесном сотрудничестве с представителями меньшинств. Нормы и ценности, закрепленные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и в международных договорах по правам человека, являются одной из основ для проведения этой работы и, в частности, для реализации ключевых принципов защиты прав человека, каковыми являются принципы недискриминации, значимого участия и подотчетности. Принимая Декларацию тысячелетия, главы государств и правительств признали свою "коллективную ответственность за утверждение принципов человеческого достоинства, справедливости и равенства на глобальном уровне" (пункт 2) и заявили о своей решимости укреплять потенциал своих стран "для претворения в жизнь принципов и практики демократии и уважения прав человека, включая права меньшинств" (пункт 25).

Д. Сокращение масштабов нищеты и стратегии развития

21. Группы меньшинств во всех регионах мира, как правило, несут несоразмерно большое бремя нищеты. Нищета является неотъемлемым элементом цикла маргинализации, социального отторжения и дискриминации, от которых страдают меньшинства, а также причиной, проявлением и следствием широкого круга нарушений экономических, социальных и культурных прав. Почти в любом регионе самые бедные общины – это, как правило, меньшинства, являющиеся объектом давней дискриминации, насилия и отторжения. Точно также у бедных общин, как правило, меньше возможностей для эффективного участия в принятии политических решений и для обращения к механизмам правосудия в случае нарушения их прав. Необходимы более широкие меры, для того чтобы живущие в условиях крайней нищеты меньшинства могли наравне с другими извлекать пользу из принимаемых на национальном и международном уровнях обязательств по сокращению масштабов нищеты. Одним из важнейших элементов таких усилий является принятие мер для обеспечения соблюдения экономических прав общин меньшинств, включая обеспечение их эффективного участия в реализации этих прав.

Е. Позитивные меры/позитивные действия⁴

22. Как предусматривается в ряде правовых документов, для устранения исторически сложившегося неравенства и предоставления меньшинствам возможности эффективно участвовать в экономической жизни зачастую требуется принятие положительных мер – которые должны иметь конкретные сроки их принятия, должны контролироваться и должны быть конкретно предназначенными для достижения этих целей. Одним из важнейших компонентов реализации права на равенство являются специальные меры. Однако первым шагом до принятия таких позитивных мер должно быть проведение обзора имеющихся систем и немедленное прекращение использования любых дискриминационных критериев отбора. Такие меры могут включать реализацию инициатив в области подготовки и набора кадров или установление квот по найму в государственном или частном секторе с целью облегчения доступа для меньшинств к рынкам труда.

V. Формат и повестка дня

23. В ходе работы Форума всегда уделяется первоочередное внимание мнениям участников, представляющих общины меньшинств.

24. Форум выработал уникальный формат, в рамках которого участники излагают свои замечания по проектам рекомендаций, которые готовятся и рассылаются до начала работы Форума. Проекты рекомендаций будут готовиться на основе полученных независимым экспертом информации, результатов обследований и исследований. На Форуме будут заслушаны краткие конкретные выступления с замечаниями по конкретным положениям проектов рекомендаций продолжительностью от трех до пяти минут. Участникам будет предложено подумать, каким мог бы быть их вклад в дело подготовки проекта итогового документа. Помимо проекта рекомендаций до начала сессии будет подготовлена аннотированная повестка дня.

VI. Участие в работе Форума

25. В соответствии с резолюцией 6/15 Форум будет открыт для участия государств, механизмов Организации Объединенных Наций, 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, ученых и экспертов по вопросам меньшинств и неправительственных организаций, 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.

⁴ См. общая рекомендация Комитета по ликвидации расовой дискриминации № 32, пункт 15, где в качестве примера даются ссылки на пункт 19 общей рекомендации № 25 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и на пункт 12 рекомендаций Форума по вопросам меньшинств относительно права на образование (A/HRC/10/11/Add.1).

26. С учетом данной тематической направленности этой сессии Форума к участию в ее работе особенно приглашаются лица, принадлежащие к меньшинствам, которые могут иметь какой-то опыт в указанных ниже сферах:

- активное участие в разработке программ поощрения более широкого участия меньшинств в экономической жизни;
- участие в обсуждении вопросов политики, касающихся экономического развития или подготовки бюджетов;
- работа в качестве избранных должностных лиц на национальном или местном уровне или участие в работе политических партий и работа, связанная с несением ответственности за решение экономических вопросов;
- членство в профсоюзах и ассоциациях трудящихся;
- членство в ассоциациях предпринимателей;
- представление интересов трудящихся в неформальном секторе экономики;
- работа в качестве специалистов в области развития и экономистов, занимающихся вопросами участия меньшинств и недискриминации меньшинств;
- активное участие в рассмотрении вопросов, касающихся доступа к земле и/или земельных прав;
- работа по гендерной проблематике, по вопросам расширения прав и возможностей женщин и равного участия женщин, относящихся к меньшинствам, в экономической жизни.

27. Просьбы об аккредитации для участия в работе Форума направлять по адресу: minorityforum@ohchr.org.

VII. Итоги

28. За подготовку резюме состоявшейся в ходе Форума дискуссии, которое будет представлено всем участникам, отвечает Председатель Форума.

29. В соответствии с резолюцией 6/15 по итогам Форума будут подготовлены ориентированные на конкретные действия тематические рекомендации, которые впоследствии независимый эксперт по вопросам меньшинств представит Совету по правам человека.