

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
31 December 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать вторая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

**Доклад Независимого эксперта по вопросам
меньшинств Риты Ижак***Резюме*

В настоящем докладе приводится последняя информация о мероприятиях, проведенных Независимым экспертом по вопросам меньшинств после представления ее предыдущего доклада. В нем мандатарий приводит резюме своей деятельности, в том числе в ознаменование двадцатой годовщины Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в 2012 году и обновленная информация о работе Форума по вопросам меньшинств, ежегодную сессию которого Независимый эксперт обязана направлять и готовить согласно своему мандату.

Права языковых меньшинств определяются международными нормами в области прав человека, включая Декларацию о меньшинствах 1992 года, но проблемы на пути осуществления языковыми меньшинствами своих прав существуют во всех регионах и включают ограничение доступных языковым меньшинствам возможностей давать своим детям образование на языках меньшинств, а также сужение сферы использования языков меньшинств в общественной жизни и средствах массовой информации. На глобальном уровне многие языки меньшинств находятся под угрозой значительного упадка или исчезновения в силу таких факторов, как доминирование национальных и международных языков, процессы ассимиляции и сокращение числа носителей языков меньшинств. В докладе рассматриваются вопросы и проблемы, затрагивающие языковые меньшинства на глобальном уровне, а также содержатся выводы и рекомендации Независимого эксперта.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Деятельность Независимого эксперта	3–16	3
A. Тематические доклады	3	3
B. Посещения стран	4	3
C. Сообщения	5	4
D. Консультации и совещания	6–13	4
E. Заявления	14	6
F. Обновленная информация о Форуме по вопросам меньшинств	15–16	6
III. Права языковых меньшинств	17–37	7
A. Введение	17–29	7
B. Правовые рамки защиты прав языковых меньшинств	30–37	11
IV. Конкретные области, в которых права языковых меньшинств вызывают обеспокоенность	38–72	13
A. Угроза существованию языков меньшинств и языковых меньшинств	39–40	13
B. Признание языков меньшинств и языковых прав	41–44	14
C. Использование языков меньшинств в общественной жизни	45–47	15
D. Языки меньшинств в сфере образования	48–53	16
E. Языки меньшинств в средствах массовой информации	54–56	18
F. Языки меньшинств в сфере государственного управления и судопроизводстве	57–58	19
G. Использование языков меньшинств для имен, географических названий, вывесок и указателей	59–61	20
H. Участие в экономической и политической жизни	62–66	21
I. Предоставление информации и услуг на языках меньшинств	67–72	22
V. Выводы и рекомендации	73–85	24

I. Введение

1. Мандат Независимого эксперта по вопросам меньшинств был учрежден Комиссией по правам человека в 2005 году (в резолюции 2005/79) и впоследствии продлен Генеральной Ассамблеей (резолюция 60/251) и Советом по правам человека (резолюция 7/6). 24 марта 2011 года Совет по правам человека постановил продлить мандат Независимого эксперта еще на три года (резолюция 16/6). Мандатарием была назначена Рита Ижак, которая приступила к выполнению своих обязанностей 1 августа 2011 года. От Независимого эксперта требуется, среди прочего, поощрять осуществление Декларации о правах человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе посредством консультаций с правительствами.

2. В разделе II Независимый эксперт приводит обзор своей деятельности после представления ее предыдущего доклада (A/HRC/19/56). В разделах III и IV она рассматривает права языковых меньшинств и дает оценку международных норм и глобальных проблем, затрагивающих языковые меньшинства. В разделе V содержатся выводы и рекомендации для различных заинтересованных сторон.

II. Деятельность Независимого эксперта

A. Тематические доклады

3. От мандатария требуется ежегодное представление докладов Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 66/166 Ассамблеи (пункт 21). Независимый эксперт представила свой первый ежегодный доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят седьмой сессии 2 ноября 2012 года. В том докладе (A/67/293) содержалось тематическое обсуждение роли и деятельности национальных институциональных механизмов в деле поощрения и защиты прав меньшинств. Независимый эксперт рассматривала вопрос о ценности институционального внимания к вопросам меньшинств в рамках государственных органов, национальных правозащитных организаций и других соответствующих национальных органов в качестве средства содействия реализации прав меньшинств и учета их проблем в работе всех национальных органов. К государствам был обращен призыв рассматривать институциональное внимание в качестве необходимого компонента обязательств, связанных с правами человека, равенством и недискриминацией и в качестве средства практического осуществления Декларации о меньшинствах 1992 года.

B. Посещения стран

4. 17–25 сентября 2012 года Независимый эксперт нанесла официальный визит в Боснию и Герцеговину (см. A/HRC/22/49/Add.1). Из 17 признанных национальных меньшинств в наиболее невыгодном положении находятся рома, которые сталкиваются с дискриминацией и живут в самых тяжелых социально-экономических условиях с точки зрения образования, занятости, здравоохранения и жилья. Защита прав меньшинств должна применяться и к составляющим население страны народам – боснийцам, боснийским хорватам и боснийским

сербам, которые после конфликта 1992–1995 годов оказались в положении, схожем с положением меньшинств, в регионах их проживания и также сталкиваются с неблагоприятными социально-экономическими условиями и дискриминацией.

С. Сообщения

5. Независимый эксперт продолжает получать из самых разных источников информацию, касающуюся нарушений прав человека в отношении национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств. На основании этой информации за отчетный период она направляла сообщения – письма, содержащие утверждения, и письма, требующие срочных действий, – государствам-членам в связи с проблемами меньшинств, причем большинство таких писем направлялось совместно с другими мандатариями. Эти письма будут обнародованы вместе с ответами, полученными от соответствующих правительств, в докладах о сообщениях специальных процедур¹. Независимый эксперт отмечает с особой обеспокоенностью число сообщений, содержащих утверждения о нарушениях прав и личной неприкосновенности религиозных меньшинств.

Д. Консультации и совещания

6. Независимый эксперт приветствует принятое Генеральным секретарем в марте 2012 года решение об учреждении Сети Организации Объединенных Наций по борьбе с расовой дискриминацией и защите меньшинств, которая будет координироваться Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Сеть позволит укрепить диалог и сотрудничество между соответствующими департаментами, учреждениями, программами и фондами Организации Объединенных Наций, а также разработать руководящие принципы для действий системы Организации Объединенных Наций в отношении расовой дискриминации и защиты меньшинств в соответствии с основными правозащитными нормами. Независимый эксперт отметила свою готовность оказать помощь в работе Сети и 26 ноября присутствовала на втором ее совещании, с тем чтобы сообщить его участникам о своей деятельности и приоритетах в последнее время, а также выступить с некоторыми практическими рекомендациями.

7. 11 апреля 2012 года Независимый эксперт внесла вклад в конференцию в Европейском парламенте по Рамочному документу Европейского союза в отношении национальных стратегий по интеграции рома. Она отметила, что за многие годы вопросу определения успешных методов интеграции посвящены сотни исследований и огромные объемы исследовательских материалов и что десятки конкретных инициатив и мер доказали свою действенность в плане интеграции и включения общин рома в жизнь общества. Необходимо реализовывать такую позитивную политику и такие позитивные инициативы и обмениваться ими, с тем чтобы их можно было воспроизводить там, где они нужнее всего.

8. Независимый эксперт принимала участие в конференциях по проблемам женщин и девочек, принадлежащих к меньшинствам, включая совещание в контексте проекта "Женщины-рома за жизнь без насилия" в Сараево в апреле 2012 года. Она выступила по вопросу о необходимости признания и решения проблемы насилия в отношении женщин, принадлежащих к меньшинствам, и

¹ См. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>.

подчеркнула, что их проблемы и голоса должны быть отражены при разработке политики и программных стратегий. 6 сентября она приняла участие в мероприятии под девизом "Женщины как проводники перемен в общинах мигрантов, меньшинств и рома и синти", которое проводилось Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Вене. Независимый эксперт подчеркнула важность доступа к образованию, а также участия в политической и экономической жизни в качестве основных проблем женщин, принадлежащих к меньшинствам.

9. 27 сентября Независимый эксперт приняла участие в Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения, организованном Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ в Варшаве. Она приняла участие в рабочем заседании на тему "Рома/синти и, в частности, создание возможностей для женщин-рома". В своем выступлении она особо остановилась на рекомендациях четвертой сессии Форума по вопросам меньшинств, посвященной гарантиям прав женщин и девочек, принадлежащих к меньшинствам. Она подчеркнула необходимость уделять больше внимания вопросам и особым проблемам, с которыми сталкиваются женщины и девочки во всех регионах.

10. Независимый эксперт отметила, что, несмотря на приближение намеченного на 2015 год крайнего срока достижения Целей развития тысячелетия, прогресс в достижении целей, касающихся меньшинств, не соответствует ожиданиям и подчеркнула, что всем государствам необходимо уделять положению меньшинств более пристальное внимание. Она также приняла участие в консультациях по вопросам неравенства при разработке повестки дня на период после 2015 года и внесла в них свой вклад. Она особо отметила необходимость эффективных решений для находящихся в невыгодных условиях меньшинств и то, что стратегии на период после 2015 года должны лучше учитывать и решать потребности меньшинств в области развития и прав человека. Она участвовала в параллельном мероприятии по этому вопросу, которое было организовано Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) 28 ноября 2012 года во время пятой сессии Форума по вопросам меньшинств.

11. Независимый эксперт приняла участие в мероприятиях по случаю празднования двадцатой годовщины Декларации о меньшинствах 1992 года. 22–23 мая 2012 года она приняла участие в семинаре экспертов в Вене по вопросу о повышении эффективности международных, региональных и национальных правозащитных механизмов в деле защиты и поощрения прав религиозных меньшинств, принимающей стороной которого выступало правительство Австрии и который был организован УВКПЧ. Она высказала озабоченность по поводу прав и безопасности религиозных меньшинств на глобальном уровне и рассказала о первых этапах своей работы по выявлению проблем и видов передовой практики, связанной с правами религиозных меньшинств, а также об инициативах по укреплению межконфессионального диалога и взаимопонимания.

12. 19–20 ноября мандатарий приняла участие в мероприятии в Дохе на тему "Размышления по поводу включения прав человека в процесс конституционных реформ в регионе Ближнего Востока и Северной Африки", организованном УВКПЧ. Она подчеркнула, что необходимо активизировать осуществление Декларации в данном регионе и заявила, что действенные положения о правах меньшинств в конституциях и национальном законодательстве являются важным компонентом как защиты национальных меньшинств, так и благого управления.

13. 9 ноября Независимый эксперт приняла участие в пятом Будапештском форуме по правам человека, где она в составе дискуссионной группы приняла участие в обсуждении вопросов меньшинств по случаю двадцатой годовщины Декларации. Она рассказала о проблемах в деле осуществления Декларации, а также о важной роли Организации Объединенных Наций, включая ее мандат и Форум по вопросам меньшинств, национальных правительств и других заинтересованных сторон в деле содействия такому осуществлению. Она отметила необходимость повышения институционального внимания к вопросам меньшинств на национальном уровне.

Е. Заявления

14. Независимый эксперт выступила с публичными заявлениями, совместно с другими мандатариями, по вызывающим озабоченность вопросам, связанным с меньшинствами. Следует отметить заявление по случаю Международного дня рома (8 апреля), в котором содержится призыв к государствам делиться опытом принятия решений, которые доказали свою эффективность в деле включения рома в жизнь общества, и проводить их в жизнь², заявление по случаю Дня памяти жертв холокоста рома (2 августа), в котором содержится призыв к государствам бороться с современной ненавистью, насилием и дискриминацией в отношении рома³, заявление по Латвии в связи с референдумом о статусе русского языка⁴, заявление по Пакистану с призывом прекратить межконфессиональное насилие⁵, заявление по Международному дню ликвидации расовой дискриминации с призывом к государствам уделять больше внимания борьбе с расизмом как одной из основных целей в области прав человека и средству борьбы с расизмом⁶, заявление по Франции с призывом в полной мере соблюдать международные нормы в вопросе выдворения и выселения рома⁷, заявление по Ливии с призывом к защите объектов и общин суфийского меньшинства⁸, и заявление по Мьянме с призывом прекратить насилие и защитить уязвимые общины, включая рохинья в национальной области Ракхайн⁹.

Е. Обновленная информация о Форуме по вопросам меньшинств

15. В соответствии с резолюцией 19/23 Независимый эксперт руководит работой Форума по вопросам меньшинств и представляет свои рекомендации Совету по правам человека. Форум позволяет успешно определять и анализировать передовую практику, проблемы, возможности и инициативы для дальнейшего осуществления Декларации о меньшинствах 1992 года и приносит осязаемые результаты в виде тематических рекомендаций. Независимый эксперт продолжала свою работу по содействию выполнению рекомендаций Форума. В качестве практической меры была издана публикация, содержащая рекомендации первых четырех ежегодных сессий Форума в одном доступном докумен-

² См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12046&LangID=E.

³ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12401&LangID=E.

⁴ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11855&LangID=E.

⁵ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11895&LangID=E.

⁶ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11991&LangID=E.

⁷ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12466&LangID=E.

⁸ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12485&LangID=E.

⁹ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

те. Публикация была широко распространена и доступна в режиме онлайн и в формате компактного диска¹⁰.

16. Пятая сессия Форума состоялась 27–28 ноября 2012 года. В ознаменование двадцатой годовщины Декларации Форум был посвящен теме "Осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам: поиск положительного опыта и возможностей". Форум проходил под председательством Сойаты Майга, члена Африканской комиссии по правам человека и народов. При открытии сессии прозвучало переданное по видеосвязи выступление Генерального секретаря¹¹, а также выступление Председателя Совета по правам человека Лауры Дюпьи Лассере и Верховного комиссара по правам человека. Среди более чем 400 участников Форума были представлены государства-члены из всех регионов, эксперты, представлявшие группы меньшинств, органы, механизмы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, представители региональных межправительственных органов и неправительственных организаций (НПО). Участники обсудили проблемы на пути осуществления Декларации, а также виды передовой практики. Рекомендации приводятся в документе A/HRC/22/60.

III. Права языковых меньшинств

A. Введение

17. Ниже приводится обзор вопросов, связанных с языковыми меньшинствами на глобальном уровне, и проблем, с которыми сталкиваются как сами языковые меньшинства, так и государства, стремящиеся наладить жизнь своего общества в условиях языкового разнообразия. Доклад основан на информации, предоставленной Независимому эксперту по вопросам меньшинств самими меньшинствами, правительствами, НПО, научными кругами, специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами, информации, предоставленной в ходе посещения стран, и на заявлениях, прозвучавших на Форуме по вопросам меньшинств.

18. Согласно данным Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), в мире существует более 6 000 языков, большинство из которых могут считаться языками меньшинств. Для меньшинств язык является центральным элементом и выражением их самобытности и играет ключевую роль в сохранении их самобытности как группы. Язык часто играет особо важную роль для недоминирующих общин, которые стремятся сохранить свою особую групповую и культурную самобытность, порой в условиях маргинализации, исключения от жизни общества и дискриминации. В настоящее время со значительными проблемами сталкиваются меньшинства во всех регионах, которые говорят на языках меньшинств и стремятся сохранить их и использовать в общественной и частной жизни. Языковые меньшинства также нередко одновременно являются национальными, этническими или религиозными меньшинствами, и, соответственно, проблемы с которыми они сталкиваются, могут усугубляться дискриминацией на почве их этнического происхождения, религии или национальности.

¹⁰ См. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Minorities2012/Pages/Publications.aspx.

¹¹ См. http://downloads2.unmultimedia.org.s3.amazonaws.com/public/video/SGVM_MinorityIssues_2012.mov.

19. Такие факторы истории, как колониализм, оказали огромное воздействие на языки, привели к маргинализации языков коренных народов и меньшинств и к быстрому спаду в их использовании¹². Появление колониальных языков в Африке, Азии и на американском континенте положило начало процессу маргинализации языков коренных народов и меньшинств. Колониальные языки популяризовывались в таких сферах, как образование, администрация, политическая жизнь и коммуникация¹³. Языки меньшинств и коренных народов нередко рассматривались как отсталые, как препятствия на пути к колониальной гегемонии или как факторы торможения национального развития. Кроме того, можно сказать, что в настоящее время процесс глобализации оказывает прямое и пагубное воздействие на языки меньшинств и на языковое разнообразие, поскольку глобальная информация и глобальные рынки требуют глобального понимания.

20. Одна из общих проблем, с которыми сталкиваются меньшинства, состоит в том, что языки меньшинств часто не используются в национальных или местных административных органах или в качестве языков обучения в школах. Вследствие этого лица, принадлежащие к меньшинствам, могут сталкиваться с препятствиями на пути к полноценному участию в общественной жизни, а дети, принадлежащие к меньшинствам, могут оказываться в невыгодном положении при получении образования в раннем возрасте. Хотя во многих странах заметен дефицит достоверных и подробных данных с необходимой разбивкой, имеющаяся информация показывает, что лица, принадлежащие к языковым меньшинствам, сталкиваются с повышенным риском низких социально-экономических показателей по сравнению с большинством населения, а их доступ к образованию и успеваемости бывают хуже, в силу чего они отличаются более низкими доходами и непропорциональным уровнем бедности.

21. Для некоторых представителей языковых меньшинств, включая тех, кто в недостаточной степени владеет национальным языком, и тех, кто проживает в отдаленной и сельской местности, где либо услуги, либо доступ к ним неудовлетворительны или затруднены, положение может быть значительно хуже, и их хозяйственная, социальная и географическая мобильность может быть серьезно ограничена. Особенно проблематичным может быть положение также женщин, девочек и престарелых, принадлежащих к некоторым меньшинствам. К примеру, женщины и девочки могут сталкиваться с дополнительными проблемами, включая относительно низкий уровень образования и неудовлетворительный доступ к языковому обучению, по сравнению с мужчинами и мальчиками, что еще больше ограничивает их способность взаимодействовать и использовать возможности за пределами их общин.

22. Каждое из государств может решать, как ему реализовывать права меньшинств и языковые права на практике, поэтому есть все основания полагать, что распространенным, традиционно присутствующим или географически сконцентрированным языкам меньшинств уделяется больше внимания и выделяется больше средств, чем на языки относительно недавно появившихся языковых групп, которые немногочисленны либо рассредоточены по территории. В то же время необходимо в разумной степени учитывать и менее значительные и менее распространенные языки меньшинств. Фактически, дело может обстоять так, что некоторые наиболее маргинализированные группы меньшинств требуют повышенного внимания и более убедительных мер для обеспечения их

¹² См. Innocent Maja, "Towards the human rights protection of minority languages in Africa" (April 2008). Available from www.nyulawglobal.org/globalex/Minority_Languages_Africa.htm.

¹³ Там же.

языковых и культурных прав. Меры поддержки малых или рассредоточенных языковых общин могут включать неофициальные языковые классы в рамках государственных учебных заведений или вне их, перевод основных документов общественной информации на такие языки и консультации с культурными и национальными ассоциациями, представляющими языковые меньшинства, с целью оценки конкретных нужд и реагирования на них.

23. Меньшинства в огромной степени выигрывают, когда они в достаточной мере владеют официальными государственными или общенациональными языками, что позволяет им полностью интегрироваться во все стороны жизни общества, вносить в них свой вклад и пользоваться существующими для всех возможностями. Без такого владения языками меньшинства сталкиваются с серьезными препятствиями на пути обеспечения полной меры своего участия в культурной, экономической, политической и общественной жизни. К примеру, из-за проблем с языком они могут сталкиваться с препятствиями на пути доступа к рынкам труда или при организации деловых предприятий. В общественной жизни меньшинства могут иметь ограниченные возможности для взаимодействия за пределами своих общин, и, соответственно, сталкиваться с ограничением возможностей для участия в общественной и культурной жизни своей страны.

24. Языковые права и использование языков меньшинств часто являются источником напряженности, как в отношениях между государствами, так и внутри них. Сторонников языковых прав иногда ассоциируют с сепаратистскими движениями, либо рассматривают как угрозу целостности и единству государства. Отмечается, что дискриминация или притеснения начинаются лишь тогда, когда меньшинства заявляют о своем праве на самобытность и язык¹⁴. Осуществление прав меньшинств, включая их языковые права, является необходимым средством предотвращения напряженности и ключевым элементом благого управления и предотвращения конфликтов. Если данный вопрос не решается на самых ранних этапах, подобная напряженность может вести к затяжным конфликтам и к усугублению розни между языковыми группами. После прекращения конфликтов или при осуществлении инициатив по миростроительству необходимо обеспечивать, чтобы все группы в составе общества в полной мере играли свою роль в обсуждениях, переговорах и процессах принятия решений.

25. Связанные с правами меньшинств принципы недискриминации, равенства, участия и консультаций должны соблюдаться, в том числе в отношении языка, чтобы проблемы и взгляды меньшинств должным образом учитывались, а их нужды удовлетворялись. С языковыми меньшинствами необходимо консультироваться и им необходимо обеспечивать в полной и значимой мере соответствующую роль в принятии затрагивающих их решений, включая формирование языковой политики и практики на национальном уровне и в районах их проживания, в таких ключевых областях, как образование и официальные/административные сообщения. Их взгляды, мнения и заботы должны в полной мере учитываться для того, чтобы языковые вопросы не становились предметом недовольства и конфликтов.

26. В централизованной языковой политике приоритет может уделяться доминирующему национальному языку, тогда как децентрализованная политика может быть более эффективной с точки зрения реакции на региональные язы-

¹⁴ Комментарии Рабочей группы по меньшинствам к Декларации Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2), пункт 53.

ковые модели, языки меньшинств и местные условия. Права меньшинств также необходимо учитывать в региональных или местных контекстах. В некоторых регионах, например в автономных районах меньшинств, то или иное языковое меньшинство может фактически составлять большинство населения, поэтому для него могут быть предусмотрены соответствующие положения об использовании его языка в качестве доминирующего языка в регионе в вопросах администрации, образования и предоставления услуг. В таких случаях важно обеспечить языковые права лиц, принадлежащих к другим общинам, которые в некоторых районах могут фактически оказаться в положении языковых меньшинств, несмотря на то, что на национальном уровне они составляют большинство.

27. Необходимо иметь достоверную информацию и данные с соответствующей разбивкой по языковым линиям с целью оценки численности носителей языка меньшинств и понимания соответствующих языковых проблем и мер по удовлетворению нужд таких языковых меньшинств. Достоверные данные позволяют вскрывать вопросы, которые в противном случае скрыты или на которые просто не обращают внимания, позволяя решать языковые проблемы в тех местах, где они наиболее серьезны. Такие данные могут продемонстрировать взаимосвязь между меньшинствами и социально-экономическими проблемами, включая низкий уровень доходов, плохую успеваемость и проблемы, с которыми сталкиваются женщины из числа меньшинств, которые могут в свою очередь быть связаны с языковыми трудностями и требуют целенаправленных действий. В ходе переписей или социальных обследований такие данные собирают редко, из-за чего общенациональная картина языковых проблем и потребностей меньшинств остается неполной. Соответственно, отсутствует прочная статистическая основа для формулирования политики и программ.

28. Государственные соображения, связанные с поддержкой языков меньшинств и осуществлением лингвистических прав, нередко обуславливаются проблемами ресурсов. Некоторые государства, обладающие ограниченными ресурсами и сталкивающиеся с соперничающими требованиями в периоды экономических трудностей, могут не уделять должного внимания расходам на защиту языковых и культурных прав меньшинств. Это может вести к напряженности, например, когда крупным или компактно проживающим общинам меньшинств отказывают в их праве на образование на языках меньшинств. Хотя некоторые меры по осуществлению прав меньшинств отличаются относительно низкой стоимостью и высокой рентабельностью, в условиях острого дефицита ресурсов необходимые возможности, виды передовой практики и практическая помощь могут быть обеспечены за счет межгосударственного сотрудничества и помощи, как это предусматривается в статьях 6 и 7 Декларации о меньшинствах 1992 года.

29. Продолжают возникать и концептуальные вопросы, поэтому соответствующие разъяснения помогли бы государствам выполнять их обязательства. К примеру, тогда как традиционно присутствующие меньшинства и меньшинства, на которые приходится значительная доля национального или регионального населения, могут обладать существенными льготами, ясность в отношении вопроса о том, какой порог численности следует устанавливать на практике, отсутствует. Неясность сохраняется и в отношении языковых прав и льгот "новых" и рассредоточенных меньшинств. Во многих странах, для которых характерно языковое разнообразие, понимание прав лингвистических меньшинств остается неудовлетворительным, а их осуществление, соответственно, слабым, непоследовательным или неудовлетворительным. Повышение осведомленности и техническая помощь могли бы улучшить понимание прав и обязанностей,

а также обеспечить применение соответствующих методик и выполнение как технических, так и педагогических требований.

В. Правовые рамки защиты прав языковых меньшинств

30. Право человека свободно использовать, изучать и передавать свой язык в общественной и частной жизни четко закреплено в международном праве прав человека и интерпретируется как имеющее групповые или коллективные аспекты. Статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах требует от государств обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права человека без какого бы то ни было различия, в том числе в отношении языка. Статья 19 гарантирует свободное выражение мнений и право получать и распространять всякого рода информацию и идеи в форме и на языках по своему выбору. Статья 27 гласит: "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". Статья 30 Конвенции о правах ребенка требует, чтобы детям, принадлежащим к меньшинствам, предоставлялось право пользоваться родным языком.

31. Права меньшинств, включая языковые права, получили дальнейшее развитие в Декларации о меньшинствах 1992 года. Важно отметить, что Декларация налагает на государства позитивные обязанности и требует позитивных мер, выходящих за рамки стандартных положений о недискриминации, которые предусмотрены в других международных нормах. Пункт 1 статьи 1 требует от государств охраны существования и самобытности национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощрения создания условий для развития этой самобытности. Пункт 2 статьи 1 требует принятия надлежащих законодательных и других мер для достижения этих целей. Пункт 1 статьи 2 гласит, что лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, имеют право пользоваться достоинствами 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. Пункт 2 статьи 4 требует от государств принятия мер для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи. Пункт 3 статьи 4 требует от государств принятия соответствующих мер к тому, чтобы там, где это осуществимо¹⁵, лица, принадлежащие к меньшинствам, имели надлежащие возможности для изучения своего родного языка или обучения на своем родном языке.

32. В региональном контексте защита прав языковых меньшинств на основе региональных норм весьма развита в Европе. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств устанавливает принципы и задачи, на которых государства-члены должны основывать свою политику, законодательство и практику в отношении региональных языков и языков меньшинств. Она также предусматривает ряд конкретных мероприятий, связанных с конкретными сфе-

¹⁵ Термин "там, где это осуществимо" не должен истолковываться как ограничивающий обязанности государства.

рами, имеющими отношение к использованию языков меньшинств, включая образование, взаимодействие с судебными и административными органами, доступ к государственным услугам и средствам массовой информации, мероприятия и объекты в области культуры, хозяйственную и общественную жизнь, а также международные обмены. Хартия ратифицирована 25 государствами и подписана еще 8 государствами. За ее осуществлением в каждом государстве следит Комитет экспертов, который выносит рекомендации о совершенствовании законодательства, политики и практики.

33. Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств также содержит подробные положения о защите прав языковых меньшинств и языков меньшинств. Статьи 5 и 9–14 обращены к обязанностям государств, в частности, в таких областях, как использование языков меньшинств в общественной и частной жизни, представление информации и взаимодействие с административными органами на языках меньшинств, средства массовой информации, языки меньшинств в области образования и право меньшинств на организацию частных учебных заведений, использование названий, знаков и общественной информации на языках меньшинств, а также использование языков меньшинств в правовой и судебной сферах. В то же время, несмотря на прочные региональные нормы, осуществление во многих странах по-прежнему оставляет желать лучшего.

34. В других региональных контекстах региональные нормы слабее, а контроль за соблюдением государствами правозащитных мер менее строг. В Африке существует более 2 000 языков, но не существует ни единой региональной нормы, конкретно посвященной языковым правам или языкам меньшинств. В Африканской хартии прав человека и народов по существу не рассматриваются языковые права, хотя язык упомянут в качестве одного из запрещенных оснований для дискриминации. В то же время упор Хартии на права "народов" должен истолковываться как серьезный акцент на права групп и меньшинств, а статья 22 гласит, что все народы имеют право на собственное экономическое, социальное и культурное развитие с должным учетом своей свободы и самобытности.

35. Культурная хартия для Африки включает положения, непосредственно относящиеся к африканским языкам. В ее преамбуле говорится, что "насушно необходимо решительно обеспечивать поощрение африканских языков". Статья 17 гласит, что "африканские государства признают насушную необходимость развития африканских языков в интересах развития культуры и ускорения экономического и социального развития, и в этой связи они предпримут усилия по формулированию национальной политики в отношении языков". Статья 18 призывает государства "готовить и осуществлять реформы, необходимые для внедрения африканских языков в систему образования" и устанавливает, что "в этих целях любое государство может выбрать один или несколько языков".

36. В контексте Азии и Ближнего Востока, несмотря на наличие некоторых позитивных положений¹⁶, необходимы дополнительные меры по укреплению региональных норм. 18 ноября 2012 года государства – члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) приняли Декларацию прав человека

¹⁶ Арабская хартия прав человека Лиги арабских государств в составе 22 членов требует в статье 25, чтобы "лицам, принадлежащим к меньшинствам, не отказывалось в праве пользоваться своим культурным достоянием, использовать свой родной язык и практиковать свою собственную религию".

АСЕАН. Права, изложенные в Декларации, имеют все без каких-либо различий, в том числе языковых. В то же время, несмотря на наличие положений о правах уязвимых и маргинализированных групп и тот факт, что в Декларации установлены экономические, социальные и культурные права, сохраняется обеспокоенность по поводу отсутствия конкретных положений в отношении языковых и лингвистических меньшинств, учитывая богатое и разнообразное языковое наследие региона и тот факт, что существование многих языков меньшинств находится под угрозой.

37. Американская конвенция о правах человека содержит лишь минимальные положения о защите языковых прав и языковых меньшинств, не считая упоминание языка в качестве основания для дискриминации. Организация американских государств учредила рабочую группу по подготовке проекта межамериканской конвенции о борьбе с расизмом и всеми формами дискриминации и нетерпимости. Включение в нее действенных положений о правах языковых меньшинств обеспечило бы повышенное внимание государств-членов к данной проблеме на национальном уровне.

IV. Конкретные области, в которых права языковых меньшинств вызывают обеспокоенность

38. В нижеследующих разделах Независимый эксперт рассматривает конкретные вопросы, вызывающие обеспокоенность в связи с языковыми меньшинствами и языками меньшинств. Их перечень не носит исчерпывающего характера, и не все проблемы присутствуют во всех регионах. Здесь приводится обзор лишь некоторых из многочисленных вопросов, по которым Независимый эксперт намерена провести дополнительные консультации с целью укрепления своего собственного понимания глобальных проблем и региональных тенденций.

A. Угроза существованию языков меньшинств и языковых меньшинств

39. Явление упадка языков меньшинств представляет собой острую глобальную проблему. В Программе ЮНЕСКО по языкам, находящимся под угрозой исчезновения¹⁷, содержится предупреждение о том, что к концу столетия, вероятно, вымрет половина из примерно 6 000 языков, существующих в мире в настоящее время. В некоторых случаях необходимы значительные и срочные усилия для защиты как общин, так и языкового наследия. Сокращение числа носителей языков может объясняться сочетанием факторов, в том числе результатом процессов размытия культуры в силу межэтнических браков, добровольного переселения и сокращения численности общин. В то же время некоторые группы уязвимы для действия факторов, им не подконтрольных, включая политику ассимиляции, предусматривающую поощрение доминирующих национальных или иных официальных языков, воздействие конфликтов или принудительное выселение с традиционных земель. Некоторые страны агрессивно проводят политику единого национального языка в качестве средства укрепления суверенитета, национального единства и территориальной целостности.

¹⁷ См. www.unesco.org/new/en/culture/themes/endangered-languages/.

40. По сообщениям, численность носителей более чем 3 000 языков составляет в каждом случае менее 10 000 человек. Считается, что некоторые более мелкие общины меньшинств и их языки находятся под угрозой полного исчезновения в качестве отдельных лингвистических групп в силу действия таких факторов, как переселение, перемещение, конфликты, ассимиляция, размытие культуры, экологические факторы и утрата земель¹⁸. В Камбодже говорят на 20 языках, но ЮНЕСКО предупреждает, что 19 камбоджийских языков в предстоящие десятилетия столкнутся с риском полного исчезновения¹⁹. Это не изолированные примеры, и на глобальном уровне требуются дополнительные исследования, которые позволили бы выработать эффективную ответную политику, направленную на защиту существования языковых меньшинств и сохранение их языков, культуры и традиций ради будущих поколений.

В. Признание языков меньшинств и языковых прав

41. Во многих регионах серьезной проблемой остается отсутствие правовой защиты языков меньшинств на национальном уровне. Правовое признание и правовая защита языков меньшинств создают правовые гарантии и необходимость политических и программных мер, направленных на решение проблем языковых меньшинств; они нередко служат стимулом для институционального внимания. Отсутствие такого признания и правовой защиты приводит к созданию обстановки, когда не существует или практически не существует официальных правовых обязательств по поощрению и защите языков меньшинств или прав языковых меньшинств, помимо того, что требуется международным правом. В таких ситуациях языки меньшинств могут в значительной мере оставаться в частной жизни с точки зрения использования, передачи и образования. Часто даже в случае официального признания языков меньшинств и наличия правовых норм такие права не осуществляются на практике²⁰.

42. Некоторые государства признают статус официальных языков меньшинств, которые могут быть исторически присутствующими на данной территории или используются значительной частью населения, тогда как другие государства устанавливают более широкие рамки конституционной и правовой защиты всех языков, присутствующих на их территории. Некоторые государства с языковым разнообразием приняли конкретные законы по использованию языков меньшинств. Такое конституционное и правовое признание имеет большое правовое и символическое значение, поскольку служит положительным сигналом для общин меньшинств, в том смысле, что их языковые права будут защищены. В то же время и в ситуациях отсутствия прямого правового признания может наблюдаться более широкое административное признание и существовать политика в отношении использования языков меньшинств, которая обес-

¹⁸ См., например, доклад Независимого эксперта о ее поездке в Эфиопию (A/HRC/4/9/Add.3), пункт 19. Национальные эксперты полагают, что число находящихся под угрозой исчезновения общин в Эфиопии, численность которых составляет в некоторых случаях менее 300 человек, может достигать 16 из примерно 80 выявленных общин. Также считается, что неизвестное число общин меньшинств уже исчезло (там же).

¹⁹ См. Voice of America, "Cambodia's minority languages face bleak future". Размещено по адресу www.voanews.com/content/cambodias-minority-languages-face-bleak-future-82250487/165301.html.

²⁰ Лишь 29 из более чем 2 000 африканских языков (0,15%) защищены их признанием в качестве официальных языков. Более 20 африканских стран не имеют никаких африканских языков в качестве официальных.

печивает гарантии и практические меры, связанные с использованием языков, особенно в тех случаях, когда языковые меньшинства компактно проживают на той или иной территории.

43. Непризнание языков меньшинств может быть следствием более широкого отсутствия государственного признания той или иной этнической или языковой группы меньшинства. Это может объясняться рядом причин, включая исторические, географические и политические факторы, напряженность в отношениях из-за земель и территорий. В силу этого некоторые меньшинства заявляют, что речь, возможно, идет о процессе культурной ассимиляции, что равносильно грубому нарушению их прав. В странах с федеративной структурой внедрение местного или регионального языка в качестве официального языка региона или штата, как сообщают, приводит к тому, что представители некоторых языковых общин оказываются функционально неграмотными и исключаются из участия в общественной жизни тех регионов, в которых они живут, в том числе по той причине, что они не владеют соответствующими языками.

44. Конституция Южной Африки (статья 6) признает в качестве официальных языков, наряду с английским, такие языки, как сепеди, сесото, сетсвана, сисвати, венда, тсонга, африкаанс, ндебеле, коса и зулу, и требует от государства принимать практические и позитивные меры для роста использования этих языков, признавая "сужение со временем сферы использования и роли" некоторых языков. Местные органы власти обязаны учитывать использование языков и предпочтения своих жителей, в том числе в сфере образования. В пересмотренной Конституции Кении 2010 года предусмотрены положения о меньшинствах, включая статью 7, которая требует от государства защиты языкового разнообразия народа Кении и содействия развитию и использованию языков коренного населения. Статья 44 устанавливает право на использование языка по выбору человека и на создание культурно-лингвистических ассоциаций. Статья 56 требует от государства принятия программы активных мер, направленных на обеспечение для меньшинств и маргинализированных групп возможностей по развитию их культурных ценностей, языков и традиций, в том числе в сфере образования.

С. Использование языков меньшинств в общественной жизни

45. В некоторых национальных контекстах правительства ввели запретительные ограничения на использование языков меньшинств в общественных сферах, в том числе в политической жизни. При таких обстоятельствах меньшинства могут даже сталкиваться с притеснениями за самоосуществление своего права на публичное использование родного языка, например в контексте политических кампаний. Подобные меры могут вводиться в контексте усилий по строгому приведению в жизнь политики единого национального языка или ассимиляции меньшинств посредством введения ограничений на использование их языков. В некоторых случаях такие ограничения могут быть мотивированы межэтническими или межконфессиональными конфликтами и могут быть направлены на маргинализацию и исключение из жизни общества той или иной группы населения. Поступает мало сообщений об ограничениях на использование языков меньшинств в частной жизни, но в то же время агрессивное продвижение национального языка и введение ограничений на родной язык в сфере образования могут истолковываться представителями меньшинств как попытки ассимилировать их или искоренить использование родного языка меньшинств во всех сферах.

46. В некоторых странах использование языков меньшинств рассматривается как угроза национальному единству и попытка меньшинств реализовать территориальные или сепаратистские претензии, в силу чего такое использование ограничивается или запрещается. Поступают сообщения о том, что использование языков ограничивается наряду с выдвиганием обвинений во введении запретов на определенные аспекты культурной жизни, включая исполнение песен, театральные постановки, либо политические мероприятия и мероприятия гражданского общества на языках меньшинств. В таких контекстах использование языков меньшинств может перерасти в весьма острые проблемы, поскольку подобные запреты служат серьезным основанием для недовольства в общинах меньшинств. Любое ограничение использования языков меньшинств и свободы выражения мнений должно быть полностью обосновано и соразмерно. Попытки запретить или искоренить использование языков меньшинств представляют собой вопиющее нарушение прав меньшинств.

47. Хотя вполне законно продвигать единый государственный язык, необходимо учитывать определенные факторы, с тем чтобы такое продвижение на практике не переросло в дискриминацию. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств подчеркивал, что необходимо найти надлежащий баланс между укреплением государственного языка, с одной стороны, и защитой языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с другой стороны²¹. Поступают сообщения о том, что в некоторых ситуациях наблюдается традиционное недовольство в связи с использованием языков, в том числе в связи с навязываемых неродных языков в прошлом; однако такие факторы не создают законного основания для введения ограничений на использование какого бы то ни было языка в общественной или частной жизни либо для отказа от осуществления в полной мере прав меньшинств, относящихся к языку.

D. Языки меньшинств в сфере образования

48. Ограничения на использование языков меньшинств в сфере образования – особенно деликатный вопрос, который может служить источником недовольства. Декларация о меньшинствах 1992 года гласит, что там, где это осуществимо, лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право на обучение на своем родном языке (пункт 3 статьи 4). Действительно, в комментарии к Декларации говорится, что "лишение меньшинств возможности изучать родной язык или исключение из процесса образования меньшинств элемента передачи накопленных ими знаний об их собственной культуре, истории, традициях и языке представляют собой нарушение обязательств по защите их самобытности" (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 28). В тех случаях когда обучение в школах ведется исключительно на официальных государственных языках, дети, принадлежащие к меньшинствам, первым языком которых является их родной язык, оказываются в невыгодном положении с первых лет школьного обучения, поскольку они нередко менее уверенно владеют государственным языком и в силу этого становятся отстающими.

49. Доступ многих меньшинств к образованию затруднен, и нередко образование предоставляется на языках, не являющихся для них родными. Уровень грамотности некоторых меньшинств часто низок по сравнению со средним показателем. Родители детей, принадлежащих к меньшинствам, могут быть не в

²¹ См. заявление Верховного комиссара ОБСЕ о Законе о государственном языке в Словакии. Размещено по адресу www.osce.org/hcnm/51272.

состоянии помогать своим детям и в полной мере подключаться к процессу их образования, если они не владеют официальным языком. Когда родные языки передаются в устной форме или им обучают в неофициальной домашней обстановке, дети могут не обладать достаточным языковым багажом, который обеспечивал бы им полную грамотность и на родном, и на общенациональном языке, что сказывается на возможностях передачи и воспроизведения культуры и языков меньшинств. Некоторые меньшинства сообщают, что вступительные экзамены в высшие учебные заведения принимают только на общенациональном языке, что ставит их в невыгодное положение, в результате которого в системе высшего образования меньшинства недопредставлены.

50. Государства могут самостоятельно принимать решения о подходах, обеспечивающих осуществление связанных с языком прав на практике, исходя из таких факторов, как спрос, численность и местонахождение учащихся, принадлежащих к меньшинствам. Когда число учащихся достаточно, возможно, уместна организация официальных классов на языках меньшинств, а в других случаях могут быть уместны менее официальные подходы, включая дополнительные занятия и возможности для внеклассного обучения. Мотивы правительств, ограничивающих преподавание на языках меньшинств и их использование в качестве языка обучения, могут быть основаны на таких факторах, как политика поощрения использования единого национального языка и национального единства. Некоторые считают, что в интересах социальной и экономической мобильности меньшинств полезно обеспечить, чтобы они в полной мере владели общенациональными языками, и именно поэтому использование языка меньшинств в системе образования ограничивается, но такая позиция представляет собой нарушение прав меньшинств.

51. ЮНИСЕФ приводит данные о том, что двуязычное образование с самых ранних лет школьного обучения обеспечивает владение детьми, принадлежащими к меньшинствам, родным языком и доминирующим языком уже в раннем возрасте. Обучение детей в течение рекомендованных 6–8 лет на родном языке и постепенный переход на обучение на общенациональных языках имеет свои преимущества, включая следующие: дети лучше обучаются, более уверены и более подготовлены для распространения грамотности и навыков счета на дополнительные языки; дети реже чувствуют неудовлетворенность, реже сталкиваются с неудачами и поэтому в меньшей степени склонны бросать школу, а благодаря подключению семей и передаче культурного наследия меньшинств образование на родном языке способствует социальному и культурному благополучию общин и их включению в жизнь общества в целом. В то же время многие страны не пошли по пути двуязычного обучения.

52. Во Вьетнаме, который предыдущий мандатарий посетил в июле 2010 года (см. A/HRC/16/45/Add.2), ЮНИСЕФ оказывает поддержку Министерству образования и профессиональной подготовки в решении проблемы диспропорций в результатах образования между национальным большинством и этническими меньшинствами. Начиная с 2008 года Программа двуязычного обучения на основе родного языка осуществляется в трех провинциях в отношении трех различных этнических меньшинств – мяонги, зярай и кхмеры – и в ней достигаются весьма положительные результаты²².

²² См. ЮНИСЕФ "Action research on mother tongue-based bilingual education: improving the equity and quality of education for ethnic minority children in Viet Nam" (2012). Размещено по адресу www.unicef.org/vietnam/resources_19823.html.

53. Практическое осуществление двуязычного образования на основе родного языка требует ресурсов и технического опыта, и это включает обеспечение найма и обучения учителей, принадлежащих к меньшинствам и владеющих языками меньшинств, подготовку учебников и учебных материалов на языках меньшинств и разработку двуязычных учебных программ. Сбор статистических данных о положении в классах обеспечивает необходимую информацию на местном уровне для выявления потребностей и возможностей осуществления подходов, связанных с двуязычным образованием. Даже в странах, где образование на языках меньшинств воплощено в законах и политике, меньшинства нередко упоминают о проблемах в плане практического осуществления, включая отсутствие надлежащих учебных материалов.

Е. Языки меньшинств в средствах массовой информации

54. Меньшинства имеют право на услуги средств массовой информации на своих языках и на создание своих собственных средств массовой информации. Тем не менее в ряде стран существуют ограничения на свободное создание и функционирование средств массовой информации на языках меньшинств. Для общин меньшинств право на средства массовой информации, работающие на их языках и соответствующие их культурной самобытности, особенно важно и представляет собой необходимое средство сохранения и передачи культуры меньшинств. Любые необоснованные запреты или ограничения таких прав в отношении государственных или частных средств массовой информации могут представлять собой нарушение прав меньшинств и свободы выражения ими своих мнений. Среди сообщений об ограничениях следует отметить препятствия на пути выдачи лицензий и принятие законов, предписывающих квоты по времени на вещание на том или ином языке. На средства массовой информации на языках меньшинств не должны распространяться неоправданные ограничения, цензура или требования по переводу²³.

55. Отсутствие передач на языках меньшинств в финансируемых государством средствах массовой информации часто вызывает озабоченность, и государственные органы массовой информации должны учитывать вопрос о том, в какой степени их передачи предназначены для аудитории меньшинств. Когда относительно крупные общины меньшинств рассредоточены по всей стране, следует рассматривать вопрос о вещании программ на языках меньшинств в общенациональных масштабах. В других случаях более уместным решением может быть подготовка региональных передач для меньшинств, сосредоточенных в тех или иных регионах. Доля передач на языках меньшинств зависит от таких факторов, как спрос и, в некоторой степени, существование частных органов массовой информации, принадлежащих самим меньшинствам. Следует помнить о том, что меньшинства оплачивают государственные средства массовой информации своими налогами, и поэтому их потребность в услугах средств массовой информации должна учитываться. В Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии Азиатская сеть BBC, финансируемая государством, вещает на таких языках, как бенгали, гуджарати, хинди, пенджаби и ур-

²³ В 2003 году Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств издал Руководящие принципы по использованию языков меньшинств вещательными органами массовой информации, которые служат ценным наставлением для государств в регионе ОБСЕ и могут быть также полезны для других стран по всему миру.

ду, что соответствует языковым, культурным и художественным потребностям слушателей – уроженцев Индийского субконтинента и его региона²⁴.

56. Проблемы, связанные с доступом к органам массовой информации на языках меньшинств, могут объясняться не государственным законодательством или политикой, а отсутствием ресурсов, квалификации и технического либо журналистского образования, что ограничивает возможности по созданию средств массовой информации на языках меньшинств. В таких случаях государства могут играть ценную роль, оказывая помощь меньшинствам и, при необходимости, предоставляя финансовую поддержку программ обучения и инициатив, направленных на создание средств массовой информации на языках меньшинств. Меньшинства имеют право на поддержание трансграничных отношений, в том числе с родственными государствами, что расширяет их возможности для получения услуг средств массовой информации, работающих на их языках, а также подготавливаемой за рубежом информации на Интернете, которая соответствует международным стандартам, например, в плане соблюдения запретов на подстрекательство к этнической или религиозной ненависти.

Б. Языки меньшинств в сфере государственного управления и судопроизводстве

57. Способность меньшинств взаимодействовать с учреждениями и административными органами на языках меньшинств обеспечивает им возможность высказывать свое мнение, принимать участие в процессах консультаций и оказывать влияние на затрагивающую их и регионы их проживания национальную политику. Там, где языковые меньшинства сталкиваются с языковыми барьерами на пути взаимодействия с органами власти, может ограничиваться их право на участие в полной мере в общественной жизни, установленное в Декларации о меньшинствах 1992 года. В некоторых государствах введены процентные пороги для меньшинств, в случае превышения которых по численности меньшинства могут использовать свои языки в официальном взаимодействии с должностными лицами и органами правительства, а также получают право на дополнительные льготы, связанные с языками²⁵. Следует отметить, что подобные пороги не должны носить ограничительного характера, и при их введении желательно предусматривать определенную гибкость. Когда значительные общины меньшинств проживают на компактной территории, особенно важно обеспечить, чтобы у них была возможность пользоваться своим языком в общении с административными органами и представителями власти, но в то же время следует уделять внимание потребностям менее крупных или рассредоточенных языковых групп, которые могут сталкиваться с особыми проблемами.

58. Некоторые лица, принадлежащие к языковым меньшинствам, могут избегать общения с административными органами, полицией или судебной системой в силу недостаточного владения языком и поэтому могут быть неспособны либо не иметь желания сообщать о дискриминации или преступлениях. Даже те, кто владеет общенациональным языком, могут чувствовать, что им легче справиться со сложными административными вопросами и взаимодействовать с юридическими лицами в судах на своем родном языке. Меньшинства сооб-

²⁴ См. www.bbc.co.uk/asiannetwork/.

²⁵ См., например, Закон 1999 года об использовании языков меньшинств в Словакии, согласно которому граждане, принадлежащие к национальному меньшинству, должны составлять не менее 20% населения того или иного муниципального органа для того, чтобы им было разрешено пользоваться своим языком в контактах с органами власти.

щают, что им отказывают в праве на бесплатную помощь устного или письменного переводчика, когда они не понимают языка, на котором ведется судебное или арбитражное разбирательство, или не могут на нем изъясняться. На практике возможные решения включают наем лиц, владеющих языками меньшинств, на соответствующие должности, например в качестве сотрудников – специалистов по связям с общинами меньшинств. В некоторых странах полицейские службы применяют такие передовые виды практики, как специальные методологии поддержания правопорядка в общинах, с зачислением на службу сотрудников из числа представителей меньшинств, владеющих соответствующими языками, и их направление на дежурства в места проживания этих меньшинств.

Г. Использование языков меньшинств для имен, географических названий, вывесок и указателей

59. Когда на меньшинства приходится значительная доля населения или они составляют численное большинство и могут иметь давние и сложившиеся связи в каком-либо регионе, государства в консультациях с общинами могут принять решение о том, что вывески и знаки с названием улиц могут также быть на языках таких меньшинств. Подобная практика, когда община меньшинства за нее выступает, может служить важным публичным признанием языковых традиций той или иной языковой группы. Это может иметь особое значение для давно сложившихся общин, которые стараются развивать признание государством их языков, и данное явление заметно в районах проживания меньшинств, обладающих какой-либо формой региональной или политической автономии, где представители меньшинств наиболее вероятно имеют полномочия по принятию решений. В то же время в некоторых странах, где проживают значительные и сосредоточенные на компактной территории общины меньшинств, государства не проявляют подобного признания их языков.

60. Решения о том, использовать ли вывески и знаки на языке меньшинства, должны приниматься в консультациях с меньшинствами, и переговоры об этом могут вестись на муниципальном или местном уровнях. Подход, связанный с использованием на вывесках и знаках двух языков, обеспечивает соблюдение прав других членов общин, которые не относятся к языковым меньшинствам; данная практика положительна. В Европе Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств требует, чтобы с учетом своих конкретных условий государства стремились "устанавливать указатели с традиционными местными наименованиями, названиями улиц и с другой предназначенной для населения топографической информацией также и на языке меньшинства, если в такой информации имеется достаточная потребность" (пункт 3 статьи 11). В Китае двуязычные знаки используются в автономных районах, включая Синьцзянь и Тибет, где уйгурский и тибетский языки пользуются официальным статусом наряду с китайским.

61. Меньшинства имеют право давать имена своим детям на своих языках, и на это право или на официальное признание имен меньшинств при регистрации рождения либо в других официальных документах не должно существовать никаких ограничений. Поступают сообщения об ограничениях на использование некоторых имен или алфавитов, что представляет собой нарушение прав меньшинств на свой язык, свою культуру и свою самобытность. На тех территориях, где в прошлом существовали впоследствии отмененные ограничения, могут потребоваться правовые и административные меры, обеспечивающие тем

лицам, права которых были ограничены, возможность на законном основании регистрировать и использовать предпочитаемые ими имена как в устном, так и в письменном виде. Регистрация рождения и другие акты регистрации должны по возможности осуществляться на языках крупных меньшинств.

Н. Участие в экономической и политической жизни

62. Для обеспечения участия в полной мере в экономической жизни и для того, чтобы пользоваться всеми возможностями наравне с другими, представителям меньшинств нередко приходится владеть общенациональными или государственными языками, особенно в тех случаях, когда они хотят выехать за пределы районов проживания меньшинств, где такие языки меньшинств используются. В некоторых случаях пространственная и хозяйственная мобильность меньшинств серьезно ограничена из-за недостаточного владения ими общенациональным языком. Из-за языковых проблем в определенных местах может быть ограничен доступ представителей меньшинств на рынок труда либо доступ к определенным рабочим местам, что сказывается на их доходах и возможностях занятости. В таких районах удел меньшинств может сводиться к низким доходам или сезонной работе в сфере ручного труда.

63. Меньшинства сообщают о барьерах на пути к найму и сохранению рабочих мест в государственном секторе или в государственных органах, например при изменении общенационального языка, как это произошло в некоторых странах бывшего Советского Союза, когда в 90-х годах XX века они получили независимость. Даже в случаях, когда меньшинства владеют общенациональным языком, поступают сообщения о дискриминации в отношении лиц, не являющихся носителями таких языков. В некоторых странах, например после конфликтов или оккупации, возвращающиеся меньшинства и беженцы сообщают о введении ограничений на их доступ к занятости и о том, что те рабочие места, которые они ранее занимали, теперь принадлежат исключительно доминирующей или составляющей большинство этнической и языковой общине. Равный доступ к занятости в государственном секторе должен быть обеспечен для представителей всех языковых общин. В некоторых обстоятельствах данные свидетельствуют о том, что меньшинства покидают свою страну проживания и возвращаются в родственные государства из-за реальных или воспринимаемых ограничений их возможностей занятости и участия в общественной жизни в силу языковых и этнических факторов.

64. Некоторые меньшинства сообщают о том, что в результате политики переселения и массовой миграции господствующих этнических и языковых групп в районы проживания меньшинств они оказываются в экономически невыгодном положении и сталкиваются с дискриминацией. Это может вести к маргинализации языков меньшинств, которые постепенно заменяются языком доминирующей группы в качестве языка общения и основного языка, используемого на рабочих местах в данном районе. Уроженцы таких районов, не владеющие доминирующим языком, сообщают о том, что они утратили право на занятость в государственном секторе и оказались в невыгодном положении практически по всем позициям по сравнению с переселенцами, которым может отдаваться предпочтение. Представители меньшинств сообщают, что когда административные и государственные органы контролируются доминирующей общиной, то как работодатели они нанимают только тех, кто принадлежит к их этнической и языковой группе.

65. Участие в политической жизни и процессах принятия решений на всех уровнях также обычно требует владения официальным государственным языком. Такое требование может потенциально препятствовать осуществлению некоторыми языковыми меньшинствами права на эффективное участие в политической жизни и в процессах принятия решений, которые могут затрагивать их или территории их проживания. В автономных районах или штатах, где соответствующие языки имеют официальный статус, лицам, не владеющим официальным языком, может запрещаться баллотироваться на некоторые государственные должности и занимать их. Подобные проблемы следует признавать и решать, обеспечивая положение, при котором языковые меньшинства не исключаются несправедливо из политической жизни на каком бы то ни было уровне. Децентрализованные, федеральные и автономные политические структуры часто способствуют участию языковых меньшинств в политической жизни.

66. Иногда владение государственным языком выдвигается в качестве требования для предоставления гражданства, и это создает проблемы для лиц, таким языком не владеющих. Хотя государства могут на законном основании предъявлять некоторые языковые требования с целью полной интеграции меньшинств в общество и предоставления им возможностей для занятости, излишние ограничения не должны вводиться – например для тех, кто проживает в стране в течение долгого времени. Владение языком не должно быть главным критерием или барьером на пути предоставления гражданства, особенно в условиях, когда произошла замена официального языка. Также должны предоставляться надлежащие возможности для изучения языков, в том числе для тех, кто может сталкиваться с особыми проблемами в силу таких факторов, как возраст, доход или место проживания.

I. Предоставление информации и услуг на языках меньшинств

67. Если на языках меньшинств отсутствуют важнейшие материалы публичной информации, меньшинства могут оказываться в невыгодном положении, будучи неспособными воспользоваться той или иной информацией или теми или иными услугами. Лица, не владеющие общенациональным языком, могут сталкиваться со значительными проблемами в доступе к информации. Например, некоторые этнические и языковые меньшинства проживают в отдаленных районах и не владеют общенациональным языком, поэтому кампании общественной информации до них либо не доходят, либо просто им непонятны. Хотя некоторые могут говорить на общенациональных языках, они могут быть неграмотны; т.е. даже в тех случаях, когда кампании физически доходят до общин, важно обеспечить их проведение на языках меньшинств.

68. В таких важнейших сферах, как информация, связанная со здравоохранением и доступом к нему, меньшинства могут оказываться в невыгодном и уязвимом положении, если такая информация не предоставляется на их языках. Инициативы по общественной информации и повышению осведомленности, связанные с такими вопросами, как профилактика заболеваний, ВИЧ/СПИД и здоровье матерей, необходимы для улучшения положения в области здравоохранения находящихся в невыгодном положении и неимущих общин. Подобная информация должна предоставляться на языках меньшинств и через средства массовой информации, доступные меньшинствам. Такие инициативы, как обучение и наём посредников, владеющих языками меньшинств, могут быть весьма полезными для доведения информации до соответствующих общин и оказания им помощи во взаимодействии с поставщиками услуг.

69. В качестве примера положительной практики можно упомянуть пример Министерства здравоохранения и социальных служб США, где в 1986 году было создано управление по вопросам здравоохранения меньшинств, деятельность которого направлена на улучшение здоровья расовых и этнических меньшинств на основе целенаправленных программ в области здравоохранения. В числе видов деятельности, за которые ответственно данное управление, следует отметить издание основной связанной со здравоохранением информации на многочисленных языках меньшинств²⁶.

70. Наличие таких барьеров, как язык, бедность и низкий уровень образования, часто приводит к исключению меньшинств из числа занятых в сфере здравоохранения, образования и социальных услуг. В районах проживания языковых меньшинств обязательства по обеспечению их прав и предоставлению их услуг могут требовать специальных программ обучения, предназначенных конкретно для общин меньшинств, обеспечивающих подготовку достаточного числа кадров соответствующей квалификации. Для специалистов, принадлежащих к меньшинствам, должны быть созданы стимулы, побуждающие их оставаться в районах проживания меньшинств, где они могут оказывать жизненно важные услуги на языках меньшинств. Когда существуют проблемы с наймом или обучением специалистов, принадлежащих к меньшинствам, от специалистов, принадлежащих к большинству, которые работают в районах проживания меньшинств, следует требовать изучения языков меньшинств и создавать для этого стимулы. Данные, связанные с доступом групп меньшинств к услугам, особенно важны, поэтому следует применять такие виды практики, как включение представителей меньшинств в персонал проведения обследований.

71. Некоторые лица, принадлежащие к меньшинствам, могут сталкиваться с особыми проблемами при изучении общенационального языка, включая престарелых и тех, кто не получил образования в своих странах проживания, лиц с низким уровнем доходов, относительно новоприбывших и, в некоторых случаях, женщин. Для них возможность взаимодействия с административными органами, изучения информации и документации на своем языке может быть необходимой в целях выполнения ими административных требований и получения административной и социальной помощи, на которую они имеют право. Когда в стране существуют более крупные сложившиеся общины языковых меньшинств, необходимо в максимально возможной степени обеспечить, чтобы, при необходимости, государственные учреждения во всех соответствующих регионах были способны осуществлять взаимодействие на языках меньшинств.

72. Одним из возникающих вопросов является вопрос доступа к информации в режиме онлайн. На некоторых языках меньшинств существует относительно малый объем информации, и те, кто не владеет общенациональными языками, проживает в сельских и отдаленных районах или в условиях бедности, могут находиться в невыгодном положении с точки зрения доступа к Интернету. Для некоторых языковых меньшинств существует проблема дефицита информации, которая может усугубляться и вести к их дальнейшему отставанию и социально-экономической маргинализации, поскольку другие группы населения пользуются существующими благодаря Интернету возможностями и рынками. В то же время Интернет может в потенциале играть важную роль в сохранении языков и в росте распространения как информации о языках меньшинств, так и газет и журналов на языках меньшинств.

²⁶ См. <http://minorityhealth.hhs.gov/templates/browse.aspx?lvl=1&lvlID=7>.

V. Выводы и рекомендации

73. Проблемы, с которыми сталкиваются языковые меньшинства, разнообразны и существенно варьируются в зависимости от конкретных обстоятельств и правовых и политических условий в странах их проживания. Некоторые языковые меньшинства весьма интегрированы, имеют возможность пользоваться своим языком свободно как в общественной, так и в частной жизни и реализовывать свои права и потребности в сфере управления, образования и услуг. Для других отсутствие официального признания или языковой политики и программ для языковых меньшинств приводит к созданию обстановки, в которой возможностей для использования языков меньшинств практически не существует. В некоторых странах языковые меньшинства могут проживать главным образом в сельских или отдаленных районах, где взаимодействие их общин всегда осуществляется на языках меньшинств, но их дети получают образование исключительно на общенациональном или официальном государственном языке.

74. В декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и других международных нормах четко прописаны права языковых меньшинств и обязанности государств. Хотя они не требуют от государств того, чтобы вся деятельность велась и все услуги оказывались на каждом из языков, представленных на их территории, в своей оценке того, как ему следует выполнять свои обязательства, каждое государство должно учитывать многочисленные факторы, имеющие значение для языковых меньшинств, в том числе численность носителей языка и их места проживания на территории страны. Каждое государство имеет право принимать решения о тех подходах, которые оно применяет к осуществлению Декларации на практике, и вполне можно полагать, что некоторым традиционно присутствующим, распространенным или географически сконцентрированным языкам уделяется больше внимания и на них выделяется больше ресурсов, чем на относительно новые языки, носители которых немногочисленны или рассредоточены по территории.

75. В то же время следует предусмотреть учет в разумной степени менее распространенных и менее популярных языков. Необходимо рассмотреть вопрос о методах поддержки малых или рассредоточенных языковых общин, которые могут включать поддержку неофициальных занятий по соответствующим языкам в рамках государственных учебных заведений или за их пределами и проведение консультаций с культурными ассоциациями, представляющими языковые меньшинства, с целью оценки их особых потребностей и реагирования на них. Такие факторы, как добровольная и вынужденная миграция, конфликты, изменение климата и открытие границ – например, между государствами – членами Европейского союза – приводят к появлению все более этнически и лингвистически разнообразных обществ, языковые права и потребности которых необходимо учитывать.

76. Хотя одним из факторов являются ресурсы, которыми располагает государство, правительства, тем не менее, обязаны выполнять свои обязательства, предпринимая для этого все усилия в отношении всех языковых групп. Для осуществления языковых прав существуют многочисленные эффективные с точки зрения затрат методы, включая перевод основной информации, размещение ресурсов для меньшинств в Интернете и поли-

тику содействия обучению меньшинств и их найму в государственные учреждения на местном и национальном уровнях. Использование услуг посредников, принадлежащих к меньшинствам, представляет собой положительную практику, которая используется в некоторых государствах для улучшения связей с меньшинствами. Также может быть полезно стимулировать и координировать трансграничное сотрудничество, например когда по соседству расположено родственное государство, разделяющее языковые традиции меньшинства.

77. Упадок языков меньшинств наблюдается во всех регионах, причем происходит это тревожными темпами. В некоторых случаях такой упадок свидетельствует о процессе утраты языка, который практически необратим и объясняется такими факторами, как глобализация и процессы ассимиляции и размывание культуры. В то же время во многих случаях исчезновение языков меньшинств свидетельствует об отсутствии защиты прав общин меньшинств, которые желают сохранить свои языки, и является трагедией для культурного и языкового наследия и разнообразия страны. Долгосрочный сбор и анализ данных помогает составить реальное представление об относительном здоровье языков меньшинств и расширении или сужении сферы их использования, поэтому данная работа необходима для сохранения некоторых языков, находящихся под угрозой исчезновения.

78. Отсутствие признания и конституционной и правовой защиты прав языковых меньшинств часто является одним из факторов, усугубляющих подобный упадок. Во многих случаях не все делается для того, чтобы поддержать и стимулировать язык меньшинства и его носителей, и положения Декларации о меньшинствах 1992 года не осуществляются на практике. Независимый эксперт по вопросам меньшинств приветствует работу, проделанную Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) по защите находящихся под угрозой исчезновения языков и пропаганде языкового разнообразия. Она поддерживает избранный ЮНЕСКО междисциплинарный подход развитию языкового разнообразия, который включает создание потенциала, проведение исследований и анализа, повышение уровня осведомленности, осуществление проектов, создание сетей и распространение информации. В то же время жизненно важная работа может проводиться лишь на национальном уровне, и, при необходимости, государствам следует обращаться за помощью и техническим сотрудничеством.

79. Во многих случаях общины меньшинств преисполнены решимости сохранить свой язык в качестве ключевого и необходимого элемента своей культуры и самобытности. Иногда правительства считают, что такое желание ведет к розни и идет вразрез с государственной идеологией и политикой, направленной на защиту общенациональной самобытности, и единства, интеграции и территориальной целостности. В государствах, где в результате действия исторических, политических и географических факторов существуют общины, отличающиеся высоким разнообразием, могут существовать споры по поводу территории и границ и напряженность в отношениях между различными национальными, этническими, религиозными и языковыми группами. Независимо от таких факторов государства обязаны соблюдать, защищать и осуществлять права языковых меньшинств, и любые ограничения должны вводиться только в общественных интересах и соразмерно поставленным целям.

80. На глобальном уровне отмечаются недовольство и напряженность в связи с языковыми правами и правами языковых меньшинств, что в некоторых случаях приводит к конфликтам. Ограничения права свободно использовать языки меньшинства может представлять собой угрозу для самобытности меньшинства или восприниматься как таковая. Важно признать, что проблемы, связанные с языковыми меньшинствами и их правами, могут сказываться на безопасности и стабильности стран. Защита прав языковых меньшинств является частью обязательств в области прав человека и необходимым элементом благого управления, работы по предотвращению напряженности и конфликтов и построения политически и социально устойчивых обществ на основе равенства. Для обеспечения единства в разнообразии необходим диалог со всеми заинтересованными сторонами, в том числе по вопросу о том, как надлежащим образом удовлетворять языковые потребности и осуществлять языковые права всех групп.

81. Общины меньшинств не однородны, и важно понимать проблемы, с которыми сталкиваются определенные группы, включая женщин, детей и престарелых, чьи потребности, взгляды и чаяния могут отличаться друг от друга. Престарелые, которые могут относиться к иммигрантам первого поколения, могут отличаться более прочными языковыми и культурными связями с исторической родиной, чем молодежь, которая воспитана и получила образование в стране проживания. Кроме того, престарелые могут сталкиваться с более серьезными проблемами при изучении общенационального языка и адаптации к нему, поэтому они требуют доступной, в том числе и по стоимости, помощи, учитывающей такие особые проблемы.

82. Необходимо учитывать мнения молодежи, принадлежащей к меньшинствам. Хотя молодежь сталкивается с иными проблемами и имеет иное представление о своей самобытности, и некоторые ее представители могут отличаться меньшей привязанностью к языку и культуре меньшинства, многие молодые люди настроены решительно в отношении необходимости сохранения своего языка. Они могут желать найти новые возможности и методы выражения своей культуры и самобытности, например в искусстве, музыке и театре, и такие потребности должны учитываться в максимально возможной степени.

83. Меньшинства имеют право на использование своего языка независимо от его правового статуса, и необходимо предусмотреть возможности, позволяющие меньшинствам изучать свой родной язык и учиться на нем наряду с официальными государственными языками. Модели двуязычного образования проявили себя как особо ценные, и их необходимо претворять в жизнь государствам во всех регионах. Положительные модели интеграции связаны не только с интеграцией общин меньшинств в общество в целом. Они представляют собой активную практику, не только побуждающую меньшинства изучать общенациональный язык и владеть им, но и поощряющую представителей большинства населения к изучению языков меньшинств.

84. Распространение Интернета и размещаемой в нем информации приводит к радикальным изменениям в моделях общения, использования и передачи языков. В условиях глобализации средств связи и массовой информации доминируют определенные языки, и подобное явление может наблюдаться и на уровне стран. Задача обеспечения положения, от которого выигрывают все группы населения, требует решений, включающих распространение информации на языках меньшинств и оказания соответ-

ствующих услуг всем и по доступной цене. Интернет также явно обладает потенциалом содействия сохранению и преподаванию языков меньшинств.

85. Независимый эксперт призывает государства – члены Организации Объединенных Наций предоставить ей информацию, связанную с защитой прав языковых меньшинств на уровне стран, включая законодательные, политические и практические меры. Она особенно хотела бы получить информацию о позитивной практике, связанной с защитой и поощрением прав языковых меньшинств. Она рекомендует языковым меньшинствам и неправительственным организациям предоставлять ей информацию о своем положении и проблемах, связанных с использованием языков меньшинств, а также свои предложения по решению подобных проблем.
