



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 January 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать четвертая сессия

27 февраля – 24 марта 2017 года

Пункт 5 повестки дня

Правозащитные органы и механизмы

**Рекомендации Форума по вопросам
меньшинств на его девятой сессии:
меньшинства в условиях гуманитарных
кризисов (24 и 25 ноября 2016 года)**

GE.17-00587 (R) 250117 250117



* 1 7 0 0 5 8 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



I. Введение

1. В соответствии с резолюциями 6/15 и 19/23 Совета по правам человека в настоящем документе содержатся рекомендации девятой сессии Форума по вопросам меньшинств, состоявшейся 24 и 25 ноября 2016 года, на тему «Меньшинства в условиях гуманитарных кризисов». Работой Форума руководила Специальный докладчик по вопросам меньшинств Рита Ижак-Ндиайе. Председателем сессии являлся Марио Ютсис (Аргентина). На сессии присутствовали свыше 500 участников, включая представителей государств-членов и общин меньшинств, неправительственных организаций, специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, региональных и межправительственных органов и национальных правозащитных учреждений.

2. Данные рекомендации включают и опираются на существующие рекомендации в отношении гуманитарной помощи и защиты прав меньшинств. Они предназначены для оказания помощи правительствам, Организации Объединенных Наций, гражданскому обществу и другим участникам гуманитарной деятельности и процесса развития при рассмотрении тенденций в отношении меньшинств, которые подвергаются прямым нападениям и преследованиям, преднамеренной дискриминации или потребности которых просто упускаются из виду или игнорируются, на всех этапах цикла гуманитарного реагирования. Выражение «гуманитарный кризис» в этих рекомендациях относится к любой ситуации лишений и страданий людей в результате событий, причиняющих физический ущерб или социальные и/или экономические потрясения, с которыми соответствующие страны или общины не в состоянии в полной мере справиться в одиночку. Такие ситуации могут быть прямым результатом стихийных бедствий (либо разрушительных бедствий, таких как землетрясения или наводнения, либо медленно протекающих природных явлений, таких как засухи) или антропогенных кризисов, таких как войны или гражданские беспорядки¹.

3. Рекомендации основываются на положениях, содержащихся в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам², в которой признается, что всеобъемлющее осуществление прав меньшинств и наличие адекватных институциональных и политических рамок могут эффективно содействовать устранению всех форм дискриминации в отношении представителей общин меньшинств, а также способствовать достижению их полного равенства перед законом без какой-либо дискриминации.

4. Рекомендации опираются на действующее международное право прав человека, беженское право, международное уголовное право, международное право реагирования на бедствия, международное гуманитарное право и соответствующие стандарты, которые включают в себя региональные инструменты. В число соответствующих договоров входят девять договоров Организации Объединенных Наций по правам человека; Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол 1967 года к ней; Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним; Конвенция о статусе апатридов 1954 года;

¹ См. определение «чрезвычайных ситуаций» Детского фонда Организации Объединенных Наций, шестнадцатое совещание Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета, состоявшееся 30 ноября 1994 года, «Определения сложных чрезвычайных ситуаций», приложение I. Имеется по адресу https://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/WG16_4.pdf.

² Принята в резолюции 47/135 Генеральной Ассамблеи. Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf.

Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года; Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (1998 год); Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер в Африке и Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью к нему (2006 год); Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) (2009 год); Картахенская декларация о беженцах (1984 год).

5. Рекомендации также основываются на кодексах поведения, руководствах и инструментах, в том числе на Кодексе поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций (НПО) при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф; Инициативе совместных стандартов – Основных гуманитарных стандартах по обеспечению качества и подотчетности; проекте «Сфера» – Гуманитарной хартии и минимальных стандартах, применяемых при оказании гуманитарной помощи; Оперативных рамках по обеспечению подотчетности перед пострадавшим населением Межучрежденческого постоянного комитета (МПК); Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК (апрель 2010 года); Руководстве Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по работе с национальными, этническими, религиозными и языковыми меньшинствами, а также с коренными народами, подвергшимися вынужденному перемещению (2011 год); публикации УВКБ «Применение общинного подхода в операциях УВКБ» (январь 2008 года); справочнике и практическом пособии Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) «Участие маргинализированных меньшинств в планировании процесса развития» (2010 год); брошюре № 12 УВКБ «Защита беженцев из числа меньшинств» (2011 год); Кодексе надлежащей практики в области управления и предоставления поддержки участникам оказания помощи (2003 год); справочном издании Группы по развитию системы срочного восстановления «КОМПАС качества» (2009 год); публикации УВКБ «Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на период 2014–2024 годов» (2014 год); публикации Межамериканской комиссии по правам человека «Права человека мигрантов, беженцев, лиц без гражданства, жертв торговли людьми и внутренне перемещенных лиц: нормы и стандарты Межамериканской системы по правам человека» (2015 год); и Принципах оценки помощи в целях развития Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (1991 год).

6. Эти рекомендации основаны на Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности для обеспечения того, чтобы все люди могли реализовать свой потенциал в условиях достоинства и равенства и в здоровой окружающей среде, и обязательства способствовать построению миролюбивого, справедливого и свободного от социальных барьеров общества, в котором нет места страху и насилию³. В этой связи они способствуют осуществлению обязательства Всемирного саммита по гуманитарным вопросам 2016 года относительно приверженности действиям: «Преодоление гуманитарного разрыва в развитии – изменение жизни человека: от оказания помощи к устранению нужды»⁴.

³ См. резолюцию 70/1 Генеральной Ассамблеи, преамбула.

⁴ См. <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/06/Transcending-humanitarian-development-divides.pdf>.

7. В рекомендациях подчеркиваются основные обязательства государств защищать права меньшинств и постоянно поощрять создание устойчивых и подготовленных общин меньшинств, которые способны активно реагировать при наступлении кризисов, а также обеспечивать своевременную и надлежащую помощь, имеющую отношение к конкретным потребностям общин меньшинств во время кризиса. Для выполнения этих обязательств требуется, в частности, осуществлять всеобъемлющее планирование на случай кризисных и чрезвычайных ситуаций при эффективном и целенаправленном участии меньшинств. В этом отношении рекомендации также адресованы учреждениям Организации Объединенных Наций, являющимся главными действующими лицами в оказании гуманитарной помощи, а также другим международным и местным гуманитарным организациям, региональным организациям, неправительственным организациям, группам меньшинств и другим негосударственным субъектам.

8. В рекомендациях рассматривается широкий спектр кризисных ситуаций, некоторые из которых могут негативно сказаться на населении в целом, а не только на меньшинствах. Хотя правозащитный подход при оказании гуманитарной помощи должен применяться по отношению ко всему населению, пострадавшему от кризиса, приоритетная цель настоящих рекомендаций заключается в обеспечении того, чтобы меньшинства, выступающие в качестве особо уязвимых групп, не подвергались дальнейшей маргинализации или дискриминации до, во время или после конфликтов, стихийных бедствий, пандемий или других гуманитарных кризисов. Следует также отметить, что некоторые гуманитарные кризисы могут остаться незамеченными или не квалифицироваться правительствами в качестве таковых. И действительно, непризнание государством такой ситуации само по себе может представлять собой акт дискриминации, который неоправданно задерживает принятие срочных мер и оказание помощи со стороны государства, а также международных субъектов.

9. Зачастую меньшинства несоизмеримо больше страдают в условиях гуманитарных кризисов, проявляющихся в форме насилия во время конфликта, а также ущерба и разрушений, причиненных в результате бедствий природного или техногенного происхождения. В некоторых случаях меньшинства становятся непосредственной мишенью государств или вооруженных групп во время конфликта, подвергаясь убийствам, изнасилованиям, пыткам и лишению свободы, а также могут страдать от более тяжелых последствий конфликтов или стихийных бедствий в силу уже существующего нестабильного социально-экономического положения, уязвимого расположения районов или регионов, в которых они проживают, или ограниченного доступа к основным товарам и услугам в результате их прямой или косвенной дискриминации со стороны государственных учреждений. Как таковые, группы меньшинств зачастую перепредставлены в группах насильственно перемещенного населения. Некоторые группы могут фактически являться меньшинством в том или ином государстве именно в силу того, что они были насильственно перемещены из другого государства, в котором они составляли большинство населения страны.

10. В контексте более широких предложений по реформе гуманитарной деятельности⁵ рекомендации направлены на стимулирование дискуссии о передовой практике в деле обеспечения защиты прав меньшинств в условиях гуманитарных кризисов. В связи с тем, что во многих случаях перемещение носит тяжелой характер, важно отметить, что защита прав меньшинств в кризисных

⁵ См., например, <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

ситуациях может быть эффективной только в том случае, если она также рассматривается через призму процесса развития.

11. Передовая практика должна отражать разнообразие и взаимодополняемость международных, национальных и местных субъектов, участвующих в оказании гуманитарной помощи, а также поощрять местное лидерство и эффективное участие общин меньшинств в деятельности по оказанию помощи. На всех этапах цикла оказания гуманитарной помощи субъекты гуманитарной деятельности, включая государства, должны быть осведомлены о присутствии меньшинств в числе остального пострадавшего населения и надлежащим образом учитывать при планировании и оказании помощи особые потребности меньшинств, а также таких групп внутри меньшинств, как женщины, дети, пожилые люди, лесбиянки, геи, бисексуалы, транссексуалы или интерсексуалы и инвалиды, которые могут сталкиваться с множественными или пересекающимися формами дискриминации.

12. Настоящие рекомендации предназначены для реализации во всех странах при полном соблюдении универсальных стандартов в области прав человека независимо от политических, религиозных, исторических и культурных особенностей или какой-либо конкретной государственной идеологии, религии или системы ценностей.

II. Общие соображения

13. Рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, следует рассматривать вместе с докладом Специального докладчика по вопросам меньшинств, в котором рассматриваются права человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в ситуациях гуманитарных кризисов⁶ и с рекомендациями, сформулированными на предыдущих сессиях Форума по вопросам меньшинств, в частности с рекомендациями седьмой сессии относительно предупреждения и искоренения насилия и чудовищных преступлений в отношении меньшинств⁷.

14. В рекомендациях поддерживается правозащитный подход, в частности:

- признание получателей помощи из всех этнических, религиозных, национальных и языковых групп, независимо от возраста и физического состояния, в качестве активных субъектов и обладателей прав и обязанностей, а не в качестве пассивных жертв;
- проведение систематических консультаций с лицами, получающими гуманитарную помощь, включая меньшинств, и обеспечение их конструктивного участия имеет существенно важное значение для того, чтобы они могли определять свои собственные потребности и приоритеты;
- ответственность государственных и негосударственных гуманитарных организаций перед меньшинствами, пострадавшими от кризисов.

15. Для удобства пользования рекомендации представлены с учетом хронологического подхода, отражающего три этапа гуманитарных кризисов: профилактика и своевременные действия до наступления кризиса, незамедлительное и текущее реагирование и управление кризисом и, наконец, восстановление после кризиса. Однако следует отметить, что во многих ситуациях различие меж-

⁶ A/71/254.

⁷ A/HRC/28/77.

ду тремя этапами не всегда является ясным. Так, например, в ситуациях затянувшегося перемещения население может одновременно рассматриваться как на посткризисном этапе предыдущего кризиса, так и на этапе предотвращения потенциальных будущих кризисов.

16. Все принимаемые меры должны в максимально возможной степени разрабатываться, планироваться, реализовываться, контролироваться и оцениваться в консультации с меньшинствами, а также при их эффективном участии. Меры, принимаемые с целью осуществления рекомендаций, должны также учитывать возрастные и гендерные аспекты, поскольку некоторые группы из числа общин меньшинств, например женщины и девочки, зачастую испытывают на себе особенно негативное воздействие стихийных бедствий и конфликтов и могут быть подвержены многочисленным и взаимопересекающимся формам дискриминации⁸.

17. Большинство рекомендаций в равной степени относятся как к государственным, так и негосударственным субъектам в зависимости от ситуации. Некоторые рекомендации отражают конкретные обязанности государств; однако в тех случаях, когда в связи с кризисной ситуацией или ввиду других факторов негосударственные субъекты фактически осуществляют контроль территории, где присутствуют меньшинства, или выполняют иные функции, традиционно закрепленные за государственными органами, таким негосударственным субъектам следует выполнять нижеизложенные рекомендации, предусмотренные для государств.

18. На всех этапах кризиса общинам меньшинств рекомендуется принимать активное участие в планировании мер по предотвращению и сокращению риска гуманитарных кризисов, которые могут их затронуть. Они также должны стремиться определять меры по оказанию поддержки общинам меньшинств во время кризисов и участвовать в принятии этих мер, постоянно документировать свои потребности и положение во время и после кризиса и сообщать о них, а также осуществлять взаимодействие с международными или местными учреждениями (если это не создаст или не усилит риски для общины или ее членов) или с соответствующими гуманитарными организациями.

19. Урегулирование кризисов предусматривает обеспечение надлежащего распределения товаров и услуг, необходимых для удовлетворения основных потребностей, а также транспарентности операций и доступа к информации в отношении сложившейся ситуации, включая положение меньшинств. В этой связи все субъекты, включая государства, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества, Организацию Объединенных Наций и другие международные организации, занимающиеся вопросами развития и гуманитарной деятельности, должны участвовать в мониторинге и представлении отчетности в пределах действия их собственной юрисдикции. На всех этапах гуманитарных кризисов следует оказывать особую поддержку деятельности гражданского общества, в том числе в отношении мониторинга, представления отчетности и сбора данных.

20. Региональные организации должны усилить свою роль в качестве гарантов прав меньшинств в условиях гуманитарных кризисов, опираясь на свою культурную и географическую близость к людям, пострадавшим от кризиса, а также на свои долгосрочные отношения с региональными органами власти.

⁸ См. Oxfam, "Gender issues in conflict and humanitarian action", Humanitarian policy note, November 2013. Имеется по адресу <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/hpn-gender-conflict-humanitarian-action-291113-en.pdf>.

21. Продолжающиеся дискуссии в отношении участия частного сектора в оказании гуманитарной помощи должны включать конкретное рассмотрение потенциальных выгод, рисков, принципов и передового опыта такого участия в связи с правами меньшинств.

III. Рекомендации по предотвращению кризисов и несоразмерных последствий кризисов для меньшинств

Включение вопросов меньшинств в повседневное управление государственными делами

22. В качестве ключевого элемента защиты меньшинств и надлежащего управления государством должны выполняться инклюзивно и в полном объеме все положения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе посредством принятия национальных законов, запрещающих дискриминацию и защищающих права меньшинств.

23. Государства должны при любых обстоятельствах включать вопросы соблюдения, защиты и осуществления прав меньшинств в качестве важнейших элементов в свое повседневное управление государственными делами и программы в области развития. Это должно способствовать, в частности, ослаблению потенциальной напряженности между общинами меньшинства и большинства и между группами меньшинств, предотвращению конфликтов и поощрению развития интегрированных, устойчивых и подготовленных общин меньшинств, которые не окажутся в неблагоприятном положении по сравнению с другими группами общества, особенно во время возникновения кризисов.

24. Государствам следует устранить любые положения в законодательстве и на практике, которые носят дискриминационный характер в отношении какой-либо группы лиц по признаку их этнической или религиозной принадлежности и которые могут сделать их уязвимыми. Они включают в себя дискриминационное национальное законодательство и политику, которые влекут за собой отказ в предоставлении гражданства или лишение гражданства, поскольку меньшинства лиц без гражданства несоизмеримо больше страдают от последствий гуманитарных кризисов.

25. Государствам следует создать институциональные механизмы в целях уделения внимания вопросам меньшинств в рамках соответствующих национальных органов, в том числе тех, которые занимаются гуманитарной деятельностью. Национальные правозащитные учреждения могут брать на себя эту роль на национальном уровне и контролировать усилия различных соответствующих национальных органов и обеспечивать осуществление политики с помощью механизмов подотчетности. Лица, принадлежащие к меньшинствам, должны быть представлены в штате таких учреждений, и Организация Объединенных Наций и гражданское общество должны поддерживать такие механизмы путем наращивания потенциала и проведения профессиональной подготовки.

26. Национальные правозащитные и другие учреждения должны принимать соответствующие обязательства по обеспечению того, чтобы потребности меньшинств надлежащим образом оценивались, в том числе посредством сбора

и анализа данных, и чтобы разрабатывались целевые программы для более эффективного оказания помощи меньшинствам в случае гуманитарного кризиса.

27. Следует обеспечивать сбор соответствующих данных и ответственное управление ими в соответствии с международными стандартами, а также их дезагрегацию, когда это возможно, по признаку этнической принадлежности, языка, гражданства, религиозной принадлежности, возраста и пола. Такие данные следует использовать в соответствии с международными стандартами с тем, чтобы способствовать разработке более продуманных и более эффективных проектов и программ в области прав меньшинств. Соответствующие показатели, касающиеся меньшинств, должны служить основой для оценки соблюдения принципов недискриминации и равенства, которая, в свою очередь, может помочь выявлять потенциальные конфликты на их ранних стадиях.

28. Национальные правозащитные и другие соответствующие учреждения должны обеспечивать целенаправленное сосредоточение усилий на меньшинствах в кризисных ситуациях при проведении мониторинга, анализа и представлении отчетности, а также в ходе осуществления других функций. Такое целенаправленное внимание имеет решающее значение для предотвращения кризисов, а также для обеспечения рамок, предназначенных для защиты и недискриминации меньшинств в кризисных ситуациях и сведения к минимуму любого несоразмерного воздействия.

29. Генеральному секретарю следует разработать всеобъемлющую стратегию в целях обеспечения применения систематического подхода, основанного на учете прав меньшинств, ко всей деятельности Организации Объединенных Наций по программированию, в частности к гуманитарной деятельности, в соответствии с директивной запиской Генерального секретаря о борьбе с расовой дискриминацией и защите меньшинств⁹. Систематический подход, основанный на учете прав меньшинств, следует применять ко всей соответствующей деятельности Организации Объединенных Наций, возможно путем разработки набора инструментов, который будет неизменно использоваться при подготовке и реализации программ по оказанию гуманитарной помощи.

30. Правительствам, Организации Объединенных Наций и другим организациям следует рассмотреть вопрос о назначении экспертов в качестве координационных центров для меньшинств в рамках своих структур и осуществлять подготовку сотрудников гуманитарных организаций по вопросам прав меньшинств в целях обеспечения того, чтобы они могли выявлять вопросы, имеющие отношение к меньшинствам и случаям дискриминации в условиях кризиса, и могли надлежащим образом удовлетворять потребности меньшинств.

Предотвращение кризисов с помощью систем раннего предупреждения и подотчетности

31. Государства должны использовать механизмы раннего предупреждения, учитывающие показатели в области прав меньшинств с тем, чтобы определять первые признаки кризиса и ухудшения ситуации, а также их влияния на меньшинства. Такие механизмы могут позволить предотвратить эскалацию напряженности и нарушений прав человека. Они должны контролировать такие показатели, как данные о предыдущих фактах насилия на этнической почве; указание меньшинств, которые становились объектами нападений или неоднократно

⁹ См. директивную записку Генерального секретаря о борьбе с расовой дискриминацией и защите меньшинств (март 2013 года), пункт 46. Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/GuidanceNoteRacialDiscriminationMinorities.pdf.

го перемещения; степень уважения и поощрения идентичности различных общин меньшинств; уровень участия меньшинств в политической, экономической и культурной жизни; и уровень равного и эффективного доступа к правосудию и другим эффективным средствам правовой защиты в случаях нарушений прав человека. Эффективное раннее предупреждение имеет также важнейшее значение для уменьшения риска бедствий и предусматривает уделение самого пристального внимания группам населения, подвергающимся риску, в дополнение к научным и техническим вопросам. Общины меньшинств и потенциально маргинализированные группы в составе меньшинств должны охватываться механизмами проведения консультаций и включаться в такие системы раннего предупреждения.

32. Следует обеспечить дальнейшее укрепление инициативы «Права человека – прежде всего», с тем чтобы она привела к желательным культурным и оперативным изменениям в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также активизировать взаимодействие с государствами-членами в целях более эффективного предотвращения широкомасштабных и серьезных нарушений прав человека или международного гуманитарного права.

33. В соответствии с общей рекомендацией № 30 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2013 год), касающейся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях, государствам следует осуществлять системы раннего предупреждения и другие конкретные меры по защите женщин из числа меньшинств от гендерного насилия и сексуальных надругательств с учетом того, что женщины и девочки подвергаются повышенному риску насилия, включая сексуальное насилие, во время и после конфликтов.

34. Государства должны принимать эффективные меры для предупреждения пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, которая представляет собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию. В этой связи государствам следует проводить эффективные расследования и привлекать к ответственности лиц в случае совершения преступлений на почве ненависти, а также в случаях подстрекательства к ненависти, преследования, систематического и широкомасштабного насилия, злодеяний, сексуального насилия и актов геноцида, совершенных в отношении меньшинств.

35. Государствам следует создать механизм рассмотрения жалоб для того, чтобы меньшинства могли поднимать волнующие их в качестве меньшинств проблемы, и обеспечить, чтобы общественность была проинформирована о существовании такого механизма. Он может быть создан в рамках национальных правозащитных учреждений, созданных в соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений по поощрению и защите прав человека (Парижские принципы). Государства, а также Организация Объединенных Наций и субъекты гражданского общества должны стремиться к обеспечению того, чтобы меньшинства были осведомлены о существовании таких механизмов.

Планирование и обеспечение готовности

36. Государства должны при активном участии общин, подверженных риску, разрабатывать эффективные и адекватные программы предупреждения риска бедствий. Такие программы должны включать в себя меры, ориентированные на повышение готовности потенциально затрагиваемого населения, и должны быть непосредственно направлены на удовлетворение конкретных потребностей меньшинств и других уязвимых групп населения.

37. Государства, Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны активно сотрудничать с общинами меньшинств, в том числе, в частности, с маргинализированными меньшинствами, такими как меньшинства, проживающие в отдаленных районах или маргинальных городских кварталах (например, в трущобах), или меньшинства, представители которых могут стать лицами без гражданства или рискуют стать таковыми. Они должны совместно разрабатывать оценки рисков и планы действий в чрезвычайных ситуациях для обеспечения того, чтобы такие общины получали помощь в соответствии с их потребностями в случае наступления кризиса. Принимая во внимание принцип непричинения вреда, Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты должны проявлять осторожность и не подвергать некоторые общины риску, связанному с тем, что они осуществляют сотрудничество с ними, особенно в тех ситуациях, когда определенные меньшинства могут стать объектом нападения со стороны государства или вооруженных групп.

38. В рамках своих программ предотвращения риска бедствий государствам следует обеспечить признание важнейшей роли местных органов власти и местных учреждений по защите гражданского населения, выступающих в качестве служб оперативного реагирования для меньшинств, и их поддержку путем выделения адекватных ресурсов и организации специальной подготовки.

39. Местные органы власти должны сотрудничать с общинами меньшинств в целях разработки и внедрения эффективных и надежных коммуникационных инструментов и консультационных механизмов, с тем чтобы обеспечить эффективную двустороннюю передачу информации в случае вероятного или реального наступления кризиса. Такие инструменты могут также играть важную роль в области раннего предупреждения.

40. Государства должны создавать благоприятные условия для деятельности организаций гражданского общества с целью независимого мониторинга положения меньшинств в данной стране, в том числе путем обеспечения их беспрепятственного доступа во все районы и общины.

41. Государства, опираясь на свои местные органы власти, должны использовать подход планирования гуманитарной деятельности на уровне общин с целью создания реальных партнерских отношений путем установления первоначальных контактов с общинами меньшинств и поощрения участия общин в разрешении сложившейся ситуации на раннем этапе¹⁰.

42. Международное сообщество должно активизировать свои усилия по укреплению солидарности до возникновения кризисов путем поддержки национального потенциала в области гуманитарного реагирования в других государствах, как на двустороннем уровне, так и в рамках региональных и международных организаций, в том числе посредством проведения обучения по вопросам, касающимся международных механизмов защиты меньшинств и оказания технической помощи, а также путем усиления национальных механизмов защиты меньшинств и реагирования в кризисных ситуациях.

43. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны систематически проводить исследования о положении меньшинств, оценивать их потребности и возможности и оказывать им помощь в озвучивании волнующих их проблем с

¹⁰ Конкретные руководящие указания приводятся в публикации УВКБ «Применение общинного подхода в операциях УВКБ» (январь 2008 года).

целью подготовки оценок рисков до возникновения возможных кризисов и повышения готовности меньшинств к таким кризисам. Действуя на этой основе, Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны проводить пропагандистскую работу с национальными властями с тем, чтобы побуждать их рассматривать конкретное положение меньшинств и повышать свою готовность к возможным кризисам.

44. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны повышать осведомленность среди меньшинств, которым грозит опасность перемещения, о возможностях и потенциальных выгодах доведения своих озабоченностей до сведения таких национальных структур, как национальные правозащитные учреждения, и международных организаций.

45. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития должны в пределах своей конкретной сферы деятельности сотрудничать с общинами меньшинств для оказания им помощи в повышении их готовности и устойчивости к кризисам; обмениваться информацией в формате и на языке, адаптированном к каждой общине, в том числе с подробным разъяснением потенциальных рисков, с которыми она может сталкиваться; и обмениваться информацией с общинами о планах правительства и других структур в случае возникновения этих рисков. Они должны сотрудничать с меньшинствами для определения рисков, с которыми они сталкиваются, и разработки стратегий по их смягчению.

46. В ходе планирования потенциальных кризисов Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны оценивать возможные препятствия в области безопасности и материально-технического снабжения для справедливого распределения помощи. Они должны найти способы обеспечения групп меньшинств необходимой помощью независимо от того, насколько далеко расположены эти группы, и несмотря на их возможную уязвимость и изолированность от основного общества, и изыскать средства сохранения каналов оказания помощи даже при существовании проблем в области безопасности.

IV. Рекомендации по поощрению подхода, основанного на учете прав меньшинств, в условиях кризисов

Соблюдение правовых норм и включение положений о защите меньшинств во внутреннюю правовую систему

47. Государства должны в полной мере соблюдать нормы права в области прав человека и применять стандарты, связанные с управлением действиями по ликвидации последствий бедствий, включая международные нормы, правила и принципы Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца¹¹ и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы¹². Они должны быть направлены на укрепление потенциала местных общин и гражданского общества в целях ликвидации ситуаций повышенной уязвимости, требующих неотложного вмешательства во время бед-

¹¹ См. <http://www.ifrc.org/what-we-do/disaster-law/about-disaster-law/international-disaster-response-laws-rules-and-principles/>.

¹² См. www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework.

ствия, и поощрения уважения разнообразия и человеческого достоинства, а также снижения уровня нетерпимости, дискриминации и социальной изоляции.

48. Государства должны соблюдать международные нормы в области прав человека, и государства и негосударственные субъекты должны в полной мере соблюдать нормы международного гуманитарного права, в особенности в зонах вооруженного конфликта, с тем чтобы обеспечить защиту гражданского населения, включая меньшинства, внутренне перемещенных лиц, беженцев, лиц без гражданства и людей, оказавшихся в зонах конфликтов.

49. Государствам следует включить в свое законодательство и политику положения о защите от перемещения и не допускать перемещения групп меньшинств, в том числе групп, для которых характерна особая зависимость от их земли или привязанность к ней в качестве источника средств к существованию или культурного наследия. В случае, если перемещение является неизбежным, обеспечить в консультации с пострадавшими меньшинствами, чтобы помощь и поддержка в нахождении долгосрочных решений в полной мере соответствовали международным стандартам, в частности, в области жилья, предоставления услуг и альтернативных источников средств к существованию и всех других аспектов.

50. Государства, а также Организация Объединенных Наций и другие международные гуманитарные организации и, в соответствующих случаях, другие негосударственные субъекты должны обеспечить, чтобы меньшинства были надлежащим образом представлены в числе сотрудников учреждений, занимающихся вопросами программирования и оказания гуманитарной помощи. Они должны обеспечить, чтобы меньшинства были представлены среди руководящих и оперативных сотрудников, включая сотрудников, способных, например, общаться на языках меньшинств или понимать возможности и ограничения культур меньшинств, а также повышать осведомленность о конкретных вопросах или проблемах, с которыми сталкиваются общины меньшинств.

Сбор точной информации

51. Государства и Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны проводить исследования в целях совершенствования профилирования сообществ, затронутых кризисом, и уточнять потребности и оценки потенциала, подготовленные до кризиса. Необходимо всегда иметь полную и точную картину затрагиваемых общин меньшинств, в том числе их состава (например, выявление уязвимых лиц), их потребностей и их потенциала. Оценка потенциала должны осуществляться при подготовке инициатив по восстановлению.

52. Государства должны обеспечивать, особенно в периоды кризиса, независимую работу организаций гражданского общества и национальных правозащитных учреждений в области мониторинга и представления докладов о положении меньшинств в стране. В этой связи гражданскому обществу следует предоставить доступ в лагеря беженцев и внутренне перемещенных лиц для того, чтобы выполнять свою работу.

53. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны дополнять и поддерживать работу гражданского общества и стремиться выявлять причины и факторы, вызывающие перемещение общин меньшинств, а также оценивать, связана ли причина перемещения с их статусом меньшинства. Конкретный опыт меньшинств, накопленный в ходе гуманитарного кризиса, должен документироваться и получать широкое освещение в целях повышения

уровня информированности национальных правительств и международного сообщества и содействия более широкому признанию положения меньшинств в условиях кризиса, соответствующей политической поддержке и выделению необходимых ресурсов.

54. Национальные правозащитные учреждения должны участвовать в процессе независимого мониторинга, анализа и представления отчетности, а также осуществлять другие функции с тем, чтобы обеспечить защиту меньшинств и недопущение их дискриминации в кризисных ситуациях, а также для предотвращения несоразмерных последствий кризиса для меньшинств.

Сбор данных

55. Государствам следует обеспечить, чтобы процесс сбора и анализа данных, включая профилирование и проведение оценок, осуществлялся без какой-либо дискриминации, независимо от гражданства или отсутствия такового, и таким образом, чтобы он позволял отражать потребности и факторы уязвимости лиц, пострадавших и перемещенных в результате кризисов, и обеспечивал при этом их защиту. Данные, дезаггегированные по возрасту, полу, разнообразию и местоположению, должны собираться в интересах защиты прав человека, реализации долгосрочных решений проблемы перемещения населения и оценки конкретных потребностей и факторов уязвимости затрагиваемых меньшинств¹³. В ходе любого процесса сбора данных все лица должны иметь возможность указывать любые характеристики, касающиеся их принадлежности к той или иной группе, включая принадлежность к нескольким группам, а также выбирать, желают ли они определять свою принадлежность к той или иной группе меньшинств.

56. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны поощрять и поддерживать процесс всеобъемлющего профилирования и сбора дезаггегированных данных о группах меньшинств в приютах, лагерях для беженцев или лагерях и поселениях для внутренне перемещенных лиц, а также в других местах для выявления проблем, которые в противном случае могут не быть очевидными в связи с маргинализацией этих общин, а также для содействия принятию взвешенных решений.

Защита лиц, принадлежащих к меньшинствам

57. Все стороны вооруженных конфликтов должны в полной мере уважать презумпцию гражданского статуса представителей меньшинств на равных основаниях с лицами, принадлежащими к общине или общинам большинства населения, и обеспечивать, чтобы представители групп меньшинств получали такую же защиту от нападений, казней без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казней, произвольных задержаний или любых других нарушений прав человека, как и другие гражданские лица в любое время без какой-либо дискриминации.

58. Государства не должны вводить ограничения на свободу передвижения отдельных лиц или групп гражданских лиц лишь на том основании, что соответствующее лицо или группа разделяет общую этническую, религиозную,

¹³ Правительствам рекомендуется пользоваться услугами Совместной службы по профилированию внутренне перемещенных лиц, которая была создана для оказания технической поддержки в этой связи в соответствии с рекомендациями Совета по правам человека, содержащимися в резолюциях 20/9 и 32/11, и Генеральной Ассамблеи, содержащимися в резолюциях 68/180 и 70/165.

языковую или иную принадлежность с другими сторонами конфликта. В частности, государства ни при каких обстоятельствах не должны ограничивать доступ в безопасные места на основе дискриминации по отношению к меньшинствам или по другим признакам, запрещенным международными стандартами в области прав человека или гуманитарного права. Не следует принимать какие-либо меры, которые неправомерным образом ограничивают или сужают осуществление всех прав меньшинств, включая их право на свободу выражения мнений и ассоциации.

59. При развертывании подразделений служб безопасности для защиты уязвимого населения государства должны уделять особое внимание вопросам и проблемам общин и фактору возможного отсутствия доверия некоторых групп меньшинств в отношении сил безопасности. Поэтому меры реагирования на кризис должны быть надлежащими и учитывать культурные особенности, а также предусматривать установление связей с конкретной общиной или общинами, на территории которых такие операции осуществляются. Любые законы или меры, которые введены в действие с целью урегулирования гуманитарного кризиса, должны соответствовать обязательствам государства по международному праву прав человека, включая условия и ограничения объема отступления мер в контексте чрезвычайного положения, и не должны, с намерением или фактически, неоправданно подвергать представителей меньшинств или общины меньшинств повышенной опасности стать уязвимыми к воздействию деятельности сил безопасности.

60. Государствам следует обеспечить, чтобы меры по защите, основанные на широком участии, были недискриминационными и учитывали конкретные потребности меньшинств¹⁴. Они должны оказывать необходимую помощь травмированным меньшинствам и включать психосоциальные аспекты в свои меры по защите.

61. Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты должны определять и осуществлять меры по обеспечению дополнительной надлежащей защиты во время кризисов для тех, кто мог подвергаться травматизации или преследованиям до кризиса или в результате его наступления.

62. В соответствии с общей рекомендацией № 30 (2013) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин государствам следует осуществлять специальные меры безопасности для защиты женщин из числа меньшинств от гендерного насилия и сексуальных надругательств с учетом того, что женщины подвергаются повышенному риску насилия, включая сексуальное насилие, в ходе конфликтов и после их завершения.

63. Государствам следует прилагать все усилия для сохранения единства семьи и обеспечить воссоединение семей меньшинств, пострадавших от кризисов.

64. Государствам следует не допускать и запрещать принудительное выселение, снос домов, уничтожение сельскохозяйственных угодий и произвольную конфискацию или экспроприацию земли в качестве актов дискриминации, карательные меры или средства или методы ведения войны, направленные против определенных групп меньшинств¹⁵.

¹⁴ См. публикацию УВКБ «Применение общинного подхода в операциях УВКБ» (январь 2008 года).

¹⁵ См. принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц (E/CN.4/Sub.2/2005/17, приложение).

65. Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты должны принимать все необходимые меры предосторожности для понимания и устранения любых проблем или напряженности, вытекающих из изменяющегося взаимодействия между различными группами меньшинств или с основным населением при приезде перемещенных лиц. Это касается, в частности, лагерей для внутренне перемещенных лиц и районов, в которых внутренне перемещенные лица проживают вместе с принимающими общинами. Они должны также принимать во внимание такой аспект, как взаимодействие этих различных групп с правительством или другими сторонами конфликта.

66. Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты должны уделять особое внимание представителям меньшинств, которые могут подвергаться многочисленным и взаимопересекающимся формам дискриминации в условиях кризиса, включая несопровождаемых детей, женщин, инвалидов, пожилых людей, а также лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов. Они также должны быть готовы выступать от имени беженцев, которые принадлежат к меньшинствам и которые сталкиваются с проблемами в области защиты в связи с отсутствием у них документов, удостоверяющих личность, или гражданства.

Распределение гуманитарной помощи и доступ к основным услугам

67. Государства несут ответственность за защиту людей в пределах их территориальной юрисдикции и должны предоставлять необходимую материальную и техническую поддержку меньшинствам, затронутым кризисом, в том числе семьям, принимающим лиц, перемещенных в результате гуманитарных кризисов. Негосударственным субъектам в случае необходимости следует также принимать аналогичные меры.

68. На практике нередко именно местные организации гражданского общества и группы добровольцев фактически оказывают помощь и поддержку членам меньшинств в условиях гуманитарных кризисов. Государства должны гарантировать доступ всех субъектов, участвующих в оказании гуманитарной помощи, во все регионы и ко всем группам населения, нуждающимся в помощи, без какой-либо дискриминации и с уделением надлежащего внимания группам меньшинств и культурным различиям между группами населения. Организации Объединенных Наций и другим гуманитарным учреждениям следует обеспечивать, чтобы меньшинства не подвергались дискриминации при распределении гуманитарной помощи, включая продовольствие и основные услуги, в особенности услуги, касающиеся здравоохранения, питьевой воды и образования. Они также должны обеспечивать, чтобы социальные услуги были в равной степени доступны для женщин и мужчин, а также для девочек и мальчиков, принадлежащих к группам меньшинств, и отвечали их специфическим нуждам.

69. Гуманитарная помощь, включая распределение продовольствия и товаров первой необходимости, и основные услуги, такие как образование и медицинская и психосоциальная поддержка, должны, когда это возможно, предоставляться с учетом культурных особенностей и конкретных потребностей общин меньшинств (заранее определенных на этапе предотвращения бедствий). Эта помощь должна быть доступна для других потенциально маргинализированных групп в рамках общин меньшинств, таких как женщины, дети, пожилые люди, инвалиды или лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы.

70. Государства должны обеспечивать доступ общин меньшинств к надлежащему образованию с учетом их культурных особенностей, когда это возможно, на их родном языке.

71. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны обеспечить, чтобы гуманитарная помощь оказывалась не только в самых легкодоступных районах, и найти решения для охвата более удаленных районов, где зачастую проживают группы меньшинств.

72. Государства, Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны обеспечить, чтобы стратегии, программы и мероприятия непреднамеренно не приводили к отчуждению или усилению дискриминации в отношении различных групп, а скорее поощряли равенство и уважение прав всех лиц.

73. Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения должны работать на взаимодополняющей основе с местными правительственными и неправительственными субъектами для обеспечения более эффективного предоставления помощи благодаря знанию особенностей общин меньшинств и пониманию динамики населения, а также географических или иных местных факторов.

74. Организация Объединенных Наций и другие субъекты должны предусмотреть согласованность всех стратегий и видов взаимодействия с потребностями различных групп меньшинств в целях обеспечения эффективной коммуникации и взаимодополняющих стратегий для предоставления необходимых товаров и услуг. Конструктивное взаимодействие и коммуникация с лидерами меньшинств на их языках играют ключевую роль в достижении этой цели.

75. Государствам следует наладить или продолжать поддерживать открытые каналы связи с пострадавшими общинами, а также предоставлять своевременную информацию на языках меньшинств. В контексте лагерей для беженцев или внутренне перемещенных лиц они должны стремиться обеспечить, чтобы в состав специальных представительских комитетов, например добровольных комитетов, действительно входили представители более широкого населения лагеря, в том числе представители всех меньшинств, включая женщин из числа меньшинств.

76. Государства и, в соответствующих случаях, негосударственным субъектам следует принимать все возможные меры для защиты культурного наследия общин меньшинств, затронутых гуманитарными кризисами. Что касается конфликтов, то государствам следует ратифицировать и осуществлять Гаагскую конвенцию 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта.

77. Организация Объединенных Наций и государства должны стремиться к обеспечению того, чтобы меньшинства в ситуациях затянувшегося перемещения могли сохранять свою культуру и религии, например путем предоставления помещения для соблюдения культурных традиций или отправления религиозных обрядов.

78. Государствам следует обеспечивать, чтобы меньшинства, находящиеся под их юрисдикцией, не лишались своих политических прав, включая их право голоса, в ходе затяжных кризисов или перемещения. Негосударственным субъектам в случае необходимости следует также принимать аналогичные меры.

Перемещение лиц

79. Государствам следует обеспечить полное соблюдение Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны и других международных,

региональных или национальных законодательных норм, в том числе в отношении лиц, принадлежащих к меньшинствам.

Личная документация

80. Государства должны гарантировать выдачу или продление для меньшинств, без какой-либо дискриминации или неоправданных административных или финансовых препятствий, необходимых документов о гражданском состоянии для доступа к основным услугам, в том числе тогда, когда затрагиваемые лица не имеют гражданства.

81. Государствам следует обеспечивать, чтобы меньшинства и их конкретные потребности охватывались всеми механизмами, облегчающими выдачу документации, необходимой для осуществления и реализации их законных прав, такой как паспорта, удостоверения личности, свидетельства о рождении и браке, и замену утерянных документов.

Подотчетность

82. Государствам следует обеспечить наличие механизмов подотчетности, а также доступ групп меньшинств к таким механизмам на всех этапах процесса оказания гуманитарной помощи¹⁶. Они должны обеспечивать, чтобы любое лицо, подавшее жалобу против действий государства, негосударственного субъекта или Организации Объединенных Наций, или другого гуманитарного учреждения по урегулированию той или иной ситуации, было защищено от возможных репрессивных мер.

V. Рекомендации по обеспечению долгосрочных решений для меньшинств после кризисов

Безопасность и защита меньшинств

83. Международное сообщество несет моральные и юридические обязанности и разделяет глобальную ответственность в связи с притоком беженцев и мигрантов, вызванным возникновением кризисов во всем мире. Все государства должны вносить свой вклад в прием беженцев, мигрантов и просителей убежища и принимать все необходимые меры для обеспечения того, чтобы этим новым меньшинствам предоставлялась возможность оправиться от травмы и заново построить свою жизнь.

84. Государства должны соблюдать международно-правовой принцип недопущения принудительного возвращения. Если в стране происхождения обстоятельства изменились, то в консультации с УВКБ принимается решение об отмене статуса беженца для конкретного перемещенного населения, и при содействии УВКБ стороны могут приступить к осуществлению процесса возвращения лиц, ранее признанных в качестве беженцев, в их страну происхождения. В ходе этого процесса необходимо оценивать и тщательно анализировать потенциальные проблемы меньшинств в их стране и районе происхождения. Любое перемещенное лицо имеет право оспаривать решение об отмене статуса беженца в той мере, в какой оно применяется для него, если имеются веские основания, такие как предыдущие преследования в его стране происхождения,

¹⁶ См. в этой связи Оперативные рамки по обеспечению подотчетности перед пострадавшим населением МПК.

для отказа признать защиту в его стране гражданства или месте обычного проживания. Аналогичные процедуры, осуществляемые при надзоре со стороны УВКБ, должны применяться в тех случаях, когда государство утверждает, что внутренне перемещенные лица могут безопасно вернуться домой.

85. Государства, принимающие просителей убежища, мигрантов, беженцев и лиц без гражданства, должны содействовать их интеграции и уделять особое внимание положению и потребностям меньшинств, включая женщин и детей, которые могут находиться в особо уязвимом положении или сталкиваться с множественными формами дискриминации.

Личная документация

86. Государства, Организация Объединенных Наций, другие субъекты, занимающиеся вопросами развития и, в соответствующих случаях, негосударственные субъекты должны обеспечивать реституцию или повторную выдачу удостоверений личности лицам, принадлежащим к меньшинствам, после кризиса, в том числе таких документов, как свидетельства о рождении или документы о гражданстве, с тем чтобы предотвратить риск утраты гражданства.

87. Государства должны предоставлять необходимые документы всем лицам, пострадавшим от кризисов, в особенности общинам меньшинств, которые нередко подвергаются социальному отчуждению, с тем чтобы они могли получить доступ к государственной помощи и услугам и, когда это применимо, отстаивать свои политические права. Если такую задачу выполнить не удастся, то государства не должны требовать такие документы при доступе к соответствующим услугам или осуществлении прав.

Оценка потребностей и возможностей меньшинств

88. Правительствам следует проводить экономический, социальный и экологический анализ при участии гражданского общества в целях оценки общих и конкретных потребностей и возможностей меньшинств после кризиса и осуществлять обзор всей совокупности различных расовых, этнических, религиозных, национальных, возрастных и гендерных компонентов населения. Затем результаты такой деятельности должны служить основой для координации программ различных национальных и международных субъектов, участвующих в работе на этапе восстановления.

89. Организации Объединенных Наций и другим международным гуманитарным учреждениям и организациям, занимающимся вопросами развития, следует продолжать следить за положением перемещенных лиц, беженцев и других групп, пострадавших от кризисов, с уделением особого внимания лицам, принадлежащим к меньшинствам. Они должны взаимодействовать с соответствующими государствами в целях предоставления помощи в поиске долгосрочных решений для этих общин и оказания поддержки деятельности местных организаций гражданского общества путем финансирования и организации профессиональной подготовки, а также представления результатов их работы по мониторингу.

90. Национальные правозащитные учреждения должны организовать процесс независимого мониторинга, анализа и представления отчетности о положении меньшинств в целях обеспечения дальнейшей защиты и недискриминации меньшинств после завершения кризиса и в ходе поиска долгосрочных решений.

91. Региональные организации должны оказывать поддержку государствам и международному сообществу в деле контроля за положением перемещенных

общин или общин, оправляющихся от кризиса, в их регионе и должны обращать внимание на такие ситуации, в которых перемещенные, принимающие или восстанавливающиеся общины лишаются национальной или международной поддержки. Они должны также укреплять национальный потенциал посредством оказания технической помощи, в частности в том, что касается предоставления поддержки меньшинствам на этапе восстановления после кризисов.

Варианты долгосрочных решений

92. Государства должны в полной мере соблюдать Рамочную программу по поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц Межучрежденческого постоянного комитета с уделением особого внимания меньшинствам. Меньшинства, перемещенные внутри страны или на международном уровне во время кризиса, должны стимулироваться и поддерживаться без какой-либо дискриминации в целях обеспечения долгосрочной безопасности и защиты, достижения достаточного жизненного уровня, предоставления доступа к средствам существования и занятости, создания эффективного и доступного механизма для восстановления жилья, земли и имущества, предоставления доступа к личной и другой документации, обеспечения воссоединения семей и участия в ведении государственных дел и предоставления доступа к эффективным средствам правовой защиты и правосудию. Меньшинствам следует оказывать помощь в возвращении в свои первоначальные места, как только того позволят обстоятельства, на добровольной, безопасной и достойной основе или предоставлять возможность для нахождения альтернативных долгосрочных решений в отношении местной интеграции или переселения.

93. Государства должны оказывать меньшинствам поддержку по восстановлению в условиях после кризиса путем проведения исследования о намерениях относительно того, каким образом они намерены восстанавливать свою жизнь – путем возвращения в места своего происхождения, или проживания в нынешнем месте, или переезда в альтернативное место по своему выбору. В контексте таких обследований о намерениях следует принимать во внимание различные мнения в рамках каждой общины, включая такие аспекты, как мнения женщин, наилучшие интересы ребенка, мнения молодежи и пожилых людей, а также всех лиц, все еще ожидающих решения вопроса об урегулировании их положения.

94. Государствам следует выявлять приемлемые и достойные альтернативные места проживания, включая местную интеграцию и переселение внутри страны для меньшинств, которые не могут или не желают возвращаться в свои родные места из-за сохраняющихся опасностей и угроз или по другим причинам. Альтернативные места проживания должны позволить общинам сохранить свою целостность и насколько это возможно продолжить традиционную деятельность, обеспечивающую средства к существованию.

95. Государствам следует обеспечить в тех случаях, когда переселение населения является неизбежным, соблюдение всех стандартов в области прав человека и норм международного гуманитарного права¹⁷ и принятие при участии населения, непосредственно пострадавшего в результате кризиса, а также затрагиваемых принимающих общин совместных решений относительно места и путей его переселения. В тех случаях, когда принимающая община является

¹⁷ См. Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны 1949 года, статья 49; Дополнительный протокол I (1977 год), статьи 54 и 59; и Дополнительный протокол II (1977 год), статья 17.

меньшинством в конкретной стране, особенно важно обеспечить, чтобы она могла выразить свое весомое мнение по поводу процесса переселения другого населения в их общину и получить соответствующую компенсацию и поддержку. Все стороны должны соблюдать положения Комплекса мер в отношении беженцев, прилагаемого к Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в частности в отношении поддержки принимающих стран и общин¹⁸.

96. Государства должны, при поддержке гражданского общества и международного сообщества, обеспечить, чтобы общины и страны были надлежащим образом подготовлены для размещения перемещенных лиц, которые в некоторых случаях могут стать новым меньшинством. Они должны обсудить возможные изменения в схемах взаимодействия в своей стране или районе, а также потенциальные преимущества, с тем чтобы воспрепятствовать ксенофобии, расовой дискриминации и нетерпимости.

97. Организация Объединенных Наций и другие организации, занимающиеся вопросами развития, и гуманитарные учреждения должны оказывать поддержку государствам в деле анализа местных схем взаимодействия в принимающих общинах, с тем чтобы предвосхитить всякое возможное изменение в этих схемах с прибытием новых общин, перемещенных в результате кризиса. Как перемещенные, так и местные принимающие общины должны охватываться осуществляемыми на посткризисном этапе программами Организации Объединенных Наций и других международных партнеров в области развития.

98. В тех случаях, когда это возможно, государствам следует обеспечить принятие всех необходимых мер для восстановления окружающей среды и динамики развития районов, в которые возвращаются перемещенные лица.

99. Государствам следует обеспечить, чтобы группы меньшинств, затронутые перемещением, были надлежащим образом включены в любое долгосрочное решение, стратегии или целенаправленную политику в отношении перемещенных лиц, разработанные после перемещения населения. Такие стратегии и политика должны вносить свой вклад в разработку всеобъемлющих мер реагирования, предусматривающих удовлетворение гуманитарных нужд и потребностей в защите и развитии. Всеобъемлющие мероприятия по профилированию могут быть полезны для поддержки процесса осуществления таких процессов.

100. Государства должны обеспечить эффективный и всеобъемлющий мониторинг процесса восстановления и прогресса в нахождении долгосрочных решений в интересах всех общин, в том числе лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые могут сталкиваться с особыми трудностями или дискриминацией, препятствующими им в восстановлении их жизни или нахождении долгосрочных решений после кризиса.

Доступ к услугам

101. Государствам следует планировать и осуществлять программы психологической и социальной поддержки для лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые восстанавливаются после кризиса. Такие программы должны учитывать культуру, религию, возраст и пол бенефициаров. Государствам следует обеспечивать, чтобы меньшинства были проинформированы о существовании таких услуг, конкретно предназначенных для них.

¹⁸ См. резолюцию 71/1 Генеральной Ассамблеи, приложение 1, пункт 8.

102. Детям из числа меньшинств в посткризисных ситуациях должен быть гарантирован равный доступ к качественному образованию, которое способствует применению межкультурного подхода, учитывающего культурное разнообразие¹⁹.

103. Никакая дискриминационная практика не должна препятствовать доступу представителей общин меньшинств к рынку труда, занятости или любым возможностям для получения средств к существованию после кризиса. Если предыдущие средства к существованию не могут быть восстановлены, то государствам следует обеспечивать и поощрять создание новых рабочих мест и возможностей для получения средств к существованию в интересах восстановления общин посредством обучения, образования и принятия позитивных мер в целях их полного восстановления и защиты от дальнейшей маргинализации.

104. Целенаправленное внимание следует уделять меньшинствам, которые могут подвергаться множественной и межсекторальной дискриминации на посткризисном этапе. Все поставщики услуг должны принимать во внимание тот факт, что некоторые группы населения в общинах меньшинств, такие как женщины, дети, пожилые люди, инвалиды или лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры или интерсексуалы, могут нуждаться в особой поддержке, с тем чтобы по-прежнему пользоваться такими услугами.

Отстаивание прав меньшинств

105. Государства, Организация Объединенных Наций, международные и другие субъекты должны работать на всех этапах, особенно на этапе восстановления, в целях расширения прав и возможностей меньшинств, с тем чтобы они могли знать и отстаивать свои права и повышать уровень осведомленности об их собственном положении. В этой связи лидеры меньшинств и организации гражданского общества должны получать поддержку, особенно на посткризисном этапе.

106. Государства должны осуществлять принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц²⁰, обеспечивать физическую, языковую и экономическую доступность процедур реституции и принимать, когда это необходимо, специальные меры для того, чтобы маргинализованные группы и уязвимые лица могли воспользоваться такими процедурами на справедливой и равноправной основе.

107. В соответствующих случаях следует содействовать передаче прав на землю членам семьи, в частности, чтобы позволить женщинам, выжившим во время конфликта или бедствия, вернуть имущество мужа или семьи или восстановить права на собственность, если свидетельства о праве на собственность и документы были утеряны во время кризиса. Аналогичным образом в случаях утраты документов о праве на землю или на собственность необходимо обеспечить меры по оказанию правовой помощи для содействия меньшинствам в подаче их претензий.

108. Государствам следует обеспечивать, чтобы меньшинства, которые восстанавливаются после кризиса, имели возможность осуществлять свои политические права, в частности право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах.

¹⁹ См. рекомендации первой сессии Форума по вопросам меньшинств (A/HRC/10/11/Add.1)

²⁰ E/CN.4/Sub.2/2005/17, приложение.

109. Государствам следует обеспечивать, чтобы меньшинства, которые восстанавливаются после кризиса, могли осуществлять свое право на свободу религии путем предоставления гарантированного доступа к местам отправления религиозных обрядов.

110. Государствам следует планировать и проводить надлежащие и конструктивные консультации с меньшинствами, пострадавшими от кризисов, и обеспечить механизм подачи жалоб для меньшинств в целях поиска эффективных средств правовой защиты в тех случаях, когда, по их мнению, они могли подвергаться дискриминации на любом этапе оказания гуманитарной помощи или, возможно, не получили поддержки или защиты, на которую они имели право. Государствам следует обеспечить, чтобы меньшинства не подвергались репрессиям в связи с поиском средств правовой защиты.

111. Организация Объединенных Наций в сотрудничестве с национальными правозащитными учреждениями и другими структурами должны оказывать техническую помощь в создании механизмов рассмотрения жалоб с безопасным доступом для лиц из групп меньшинств, с тем чтобы предоставить им возможность выразить свое мнение в отношении мер по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению. Организации или отдельные лица, ответственные за нарушения прав человека, включая акты дискриминации или пренебрежения, должны привлекаться к ответственности. Организации должны обеспечить своевременную и полную отчетность о своей деятельности в целях повышения транспарентности и подотчетности за свои действия. Общины меньшинств и местные неправительственные организации должны использовать стандарты подотчетности и качества в области оказания гуманитарной помощи в целях повышения ответственности субъектов в области гуманитарной деятельности.

112. Организация Объединенных Наций и другие международные гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны проводить транспарентную оценку своих программ с участием общин меньшинств, с тем чтобы извлечь соответствующие уроки с целью их использования при планировании будущих операций.

Создание справедливых и инклюзивных обществ

113. Государства, Организация Объединенных Наций и другие гуманитарные учреждения и организации, занимающиеся вопросами развития, должны на самой ранней стадии принимать участие в осуществлении программ оказания поддержки, специально предназначенных для меньшинств в посткризисных ситуациях, и проектов, направленных на поощрение сплоченности общин.

114. Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы с учетом Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 года, партнеры по развитию и гуманитарной деятельности оперативно завершили фазу чрезвычайного реагирования, а также предусмотреть недопущение дискриминации меньшинств и их полноценное участие и консультации с ними в рамках программ развития и реконструкции после кризиса.

115. Меньшинства должны в полной мере участвовать в процессе миростроительства и правосудия в переходный период, направленном на создание стабильности и предотвращение кризисов в будущем. В мирных соглашениях и процессах отправления правосудия, включая комиссии по установлению истины, процедуры уголовного преследования, механизмы возмещения ущерба, причиненного жертвам, и институциональные реформы, должен использоваться подход, основанный на учете прав меньшинств, в целях обеспечения прав

меньшинств и поощрения формирования сплоченных и инклюзивных обществ. Подходы, основанные на учете прав меньшинств, должны также применяться в отношении процессов национального восстановления и реконструкции после бедствия.

116. Региональные организации должны взаимодействовать в более долгосрочной перспективе с общинами меньшинств в контексте программ посткризисного развития и опираться при этом на справочник и практическое пособие ПРООН «Участие маргинализированных меньшинств в планировании процесса развития» (2010 год).
