



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1994/36
6 July 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок шестая сессия
Пункт 18 повестки дня

ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ

Рабочий документ,
содержащий предложения по всеобъемлющей программе для предупреждения
дискриминации и защиты меньшинств, подготовленный г-ном Асбьёрном Эйде
в соответствии с резолюцией 1993/43 Подкомиссии от 26 августа 1993 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. МАНДАТ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ	1 - 9	2 - 3
II. НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	10 - 17	3 - 5
III. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО МАНДАТА ПОДКОМИССИИ	18 - 21	5 - 6
IV. ОСНОВА ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДКОМИССИИ	22 - 32	6 - 9
V. ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДКОМИССИИ	33 - 49	9 - 12

І. МАНДАТ И ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. В своей резолюции 1993/43 Подкомиссия поручила г-ну Асбьерну Эйде подготовить без финансовых последствий рабочий документ, содержащий предложения по всеобъемлющей программе для предупреждения дискриминации и защиты меньшинств. Это решение было одобрено Комиссией по правам человека в ее резолюции 1994/22 от 1 марта 1994 года.
2. Цель настоящего краткого рабочего документа состоит в том, чтобы обеспечить основу для обсуждения той роли, которую Подкомиссия может сыграть в предстоящем году при выполнении основных задач ее мандата, каковыми являются предупреждение дискриминации и защита меньшинств. В документе будет говориться о том, что между этими двумя задачами существует тесная взаимосвязь, но в то же время необходим определенный баланс, достичь которого весьма непросто.
3. Рассматривая потенциальную роль Подкомиссии, необходимо признать, что сейчас мир переживает период колоссальных перемен, которые в некоторых районах даже угрожают основным элементам международного порядка. Под угрозой находятся целостность и стабильность государств. Несомненно, в последние три-четыре года возникли такие новые возможности и надежды. Однако возникли и новые, весьма серьезные проблемы, угрожающие международному и внутригосударственному порядку, а тем самым и соблюдению прав человека.
4. Некоторые из позитивных изменений, а также некоторые новые проблемы однозначно относятся к кругу ведения Подкомиссии и будут оказывать значительное влияние на ее будущую работу. В качестве позитивных изменений следует отметить выдающуюся трансформацию, происшедшую в Южной Африке, и начавшийся обнадеживающий процесс урегулирования отношений между Израилем и палестинцами. Однако сложившаяся за последние три-четыре года ситуация также предвещает новые серьезные опасности. Появились новые изощренные формы дискриминации, выходящие за рамки дискриминации в таких областях, как занятость и проблемы жилья.
5. Сегодня можно отметить такие явления, как массовая этническая чистка и массовые убийства, граничащие с геноцидом, и огромные потоки беженцев и лиц, перемещенных внутри стран. Стали очевидными некоторые подходы и позиции, являющиеся открытым вызовом основополагающим принципам прав человека, посягательством на принцип равенства и недискриминации независимо от цвета кожи, расы, этнического или национального происхождения.
6. Подкомиссия может гордиться своими прежними достижениями в области ликвидации расизма. С помощью своей программы исследований и многими другими способами она внесла значительный вклад в разработку международных документов, направленных на ликвидацию расизма. Она разработала предварительные проекты Декларации Организации Объединенных Наций и позднее Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой

дискриминации, первая из которых была принята Генеральной Ассамблеей в 1963 году, а вторая – в 1965 году. Таковую же роль она сыграла при подготовке Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, которая была провозглашена Генеральной Ассамблеей в 1981 году. Благодаря своей программе исследований Подкомиссия подготовила почву для принятия документов по предупреждению дискриминации в области образования, политических прав и равенства при отправлении правосудия.

7. Особенно важный вклад внесла Подкомиссия в мобилизацию усилий по борьбе с апартеидом, в частности с помощью доклада о неблагоприятных последствиях политической, военной, экономической и других видов помощи, оказываемой колониалистским и расистским режимам в южной части Африки, для соблюдения прав человека, а также ежегодной публикации списков банков данных, транснациональных корпораций и других организаций, оказывающих помощь колониалистским и расистским режимам в южной части Африки. Нет сомнений в том, что эта работа, которой руководил г-н Ахмед Халифа, значительно содействовала ослаблению системы апартеида.

8. Еще одной областью, в которой Подкомиссия может испытывать глубокое чувство гордости за проделанную работу, является предупреждение дискриминации в отношении коренных народов. Всестороннее исследование, подготовленное г-ном Мартинесом Кобо при содействии г-на Аугусто Виллемсона Диаса, представляет собой монументальный труд, содержащий анализ положения коренных народов во всем мире. После подготовки этого исследования была учреждена и начала свою деятельность Рабочая группа по коренным народам, которая под председательством г-жи Эрики-Ирен Даес в 1993 году завершила разработку проекта декларации по этому вопросу, который представлен на рассмотрение нынешней сессии Подкомиссии.

9. Подкомиссия также прилагала усилия, хотя и с несколько меньшим успехом, в области обеспечения надлежащей защиты меньшинств. Значительным вкладом Подкомиссии явилось первое в своем роде исследование, подготовленное в 70-х годах г-ном Франческо Капоторти. Одним из последующих мероприятий стало начало разработки Комиссией по правам человека Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1992 году.

II. НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

10. Несмотря на достигнутые в прошлом успехи, Подкомиссии следует теперь заняться анализом новых явлений, которые по существу равнозначны расовой или этнической дискриминации, даже если при этом не используются понятия или атрибуты дискредитировавшей себя расистской идеологии.

11. Сегодня во многих районах мира можно наблюдать два связанных друг с другом явления: ксенофобию с ее понятиями, идеологией и практикой и этнонационализм с его понятиями, атрибутами и в особенности практикой. Сочетание этих двух явлений

представляет собой гремучую смесь. У них есть один общий элемент – догматическое утверждение о желательности существования однородных в этническом или культурном отношении обществ; которое означает отвержение тех, кто имеет какие-либо отличные особенности, или лишение их возможности сохранения своей самобытности как отдельной группы.

12. В некоторых районах мира можно наблюдать проведение более или менее жесткой политики ассимиляции, являющейся весьма несправедливой, ибо такая политика отрицает существование национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств или их самобытность. В других районах ведется откровенная этническая чистка, сопровождающаяся расправами и изуверскими преступлениями.

13. Во многих районах мира проявляется ксенофобия в отношении трудящихся-мигрантов. Акты насилия в отношении мигрантов совершаются сегодня главным образом маргинальными элементами общества, безработными и молодежью, испытывающими чувства разочарования и недовольства. Однако не следует исключать, что чувства разочарования этих людей могут эксплуатироваться циничными, но ловкими политическими авантюристами, стремящимися воспользоваться их безрассудством в целях достижения корыстных политических выгод.

14. Сегодня, как утверждают наблюдатели, во многих районах мира отмечается тенденция к анархии ^{1/}. Во многих местах существует угроза насильственного расчленения общества, т.е. ситуация, которую можно сравнить с положением, сложившимся в XV и XVI веках во многих районах Европы, когда войны велись каждым против всех, прежде чем сложилась организованная государственная система и возникла концепция прав человека.

15. Некоторые происходящие в настоящее время события можно было бы рассматривать как слепые и безрассудные столкновения между представителями различных групп. Однако становится все более очевидным, что в большинстве случаев инициаторами актов насилия являются так называемые "организаторы" конфликтов, т.е. лица, которые преследуют собственные политические цели и в своем стремлении к власти эксплуатируют проблему демографического стресса и чувства личной небезопасности граждан. Если это наблюдение верно, то международное сообщество обязано оказать помощь ответственным правительствам, а также ответственным представителям различных заинтересованных групп в поиске мирных и конструктивных решений их проблем без применения физического насилия и без нарушений норм международного или национального права.

16. Для осуществления прав человека и основных свобод необходим правовой порядок, способный обеспечить равенство всех членов общества и их взаимное уважение. Функционирующий правовой порядок может быть обеспечен лишь государствами,

^{1/} См., например, Robert Kaplan, "The coming of anarchy", The Atlantic Monthly, February 1994.

составляющими основу правовой системы, однако для этого в свою очередь требуется надлежащим образом созданная и действующая правовая система, соответствующая принципам прав человека. Таким образом, задача заключается в создании правового порядка и его эффективном применении без использования авторитарных методов, отрицающих свободы и права человека.

17. Государство должно рассматриваться всеми членами общества как воплощение законности, что требует не только равенства в вопросах участия, но и уважения прав меньшинств. С другой стороны, меньшинства обязаны также уважать существующий в обществе единый правовой порядок и права человека большинства населения.

III. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО МАНДАТА ПОДКОМИССИИ

18. С учетом этих проблем Подкомиссии следует со всей серьезностью отнестись к выполнению своего мандата, который включает в себя две задачи – предупреждение дискриминации и защиту меньшинств, а также признать наличие взаимосвязи между этими задачами. С самого начала своей деятельности 2/ Подкомиссия определила предупреждение дискриминации как предупреждение любых действий, отрицающих право отдельных лиц или групп на равное обращение. Защиту меньшинств она определила как защиту недоминирующих групп, которые, желая в целом равного по сравнению с большинством обращения, стремятся добиться для себя в определенной мере отличающегося режима, с тем чтобы сохранить основные особенности, которые могут быть присущи им и которые отличают их от большинства населения 3/.

19. Предупреждение дискриминации является крайне важной задачей, однако этого не всегда достаточно. Необходимо добиваться фактического равенства, в том числе равенства представителей различных существующих в обществе групп в вопросах сохранения их культуры, религии и самобытности. С другой стороны, признание самобытности различных групп не предполагает права этих групп на расчленение государства или разрушение структуры общества, состоящего из представителей различных культур. Нельзя поощрять действия организаторов конфликтов, будь то этнонационалисты (в основном в Европе) или соперники, принадлежащие к различным этническим группам (в основном в Африке), а напротив, следует всячески сдерживать их.

2/ Подробные сведения об истории деятельности Подкомиссии см. в публикации Eider, Asbjørn: "The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities", Alston (ed).

3/ The United Nations and Human Rights, Clarendon Press, Oxford, 1992.

20. Таким образом, необходим всеобъемлющий подход, основанный на нормах международного права, закрепленных в Уставе Организации Объединенных Наций и в Декларации 1970 года о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, а также на совокупности норм международного права, касающихся прав человека.

21. Подкомиссии следует учесть задачи, намеченные в рамках третьего Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации, провозглашенного Генеральной Ассамблеей в резолюции 48/91 от 20 декабря 1993 года, и определить области, в которых она могла бы внести наиболее эффективный вклад в достижение целей Десятилетия. Многие делегации выразили на Генеральной Ассамблее беспокойство по поводу новых проявлений расизма, расовой дискриминации, нетерпимости и ксенофобии в различных районах мира и по поводу того, что эти проявления в особенности затрагивают меньшинства, этнические группы, трудящихся-мигрантов, коренные народы, кочевников, иммигрантов и беженцев.

IV. ОСНОВА ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДКОМИССИИ

22. Настоящий рабочий документ подготовлен на основе уже проделанной работы, в частности на исследовании возможных путей и средств облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (Е/CN.4/Sub.2/1993/34 и Add.1-4). Его следует читать одновременно с рекомендациями, содержащимися в добавлении 4 к докладу, посвященному указанному исследованию.

23. Первая задача Подкомиссии должна заключаться в уточнении и подтверждении руководящих принципов, разработанных на основе современного международного права, включая нормы, касающиеся прав человека, без чего любые миротворческие усилия будут бессистемными и в определенной мере произвольными.

24. Основопологающим принципом международного права является уважение территориальной целостности существующих суверенных государств. Чтобы оспорить принцип целостности, сегодня часто ссылаются на принцип самоопределения. В этой связи следует подчеркнуть, что право на самоопределение не включает одностороннего права на независимость или отделение; исключениями являются два случая: несамоуправляющиеся территории и территории, находящейся под незаконной оккупацией, согласно определению Организации Объединенных Наций. Об этом четко сказано в Декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 году:

"Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, вышесказанное 4/ не должно

4/ Имеется в виду право на самоопределение.

истолковываться как разрешение или поощрение любых действий, нарушающих или подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий" (часть I, пункт 2).

25. Следующим основополагающим принципом является обеспечение равенства и недискриминации в сфере общих интересов всех слоев общества. Сюда относится эффективное участие всех в процессе демократического управления. Содержание этого основополагающего принципа излагается в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

26. В свете недавних событий необходимо уделить внимание одной конкретной проблеме: проблеме законодательства по вопросам гражданства и его осуществления. Особого внимания заслуживают ситуации, когда федерация или другие крупные образования распадаются на два или более независимых государств. Вне зависимости от того, рассматриваются ли такие государства в качестве правопреемников или восстановленных государств, люди, поселившиеся на территории, которая предназначалась для постоянного проживания в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством, имеют одинаковые потребности и сталкиваются с аналогичными проблемами.

27. Поскольку международное право по этому вопросу отличается расплывчатостью, эксперты предлагают противоречивые пути решения указанной проблемы. Крайне важно, чтобы в контексте предупреждения дискриминации были предприняты усилия по выработке руководящих принципов, касающихся принятия законодательства по вопросам гражданства, регламентирующего подобные ситуации. Наличие гражданства является одним из условий возможности участвовать в демократических процессах в соответствующей стране. Будучи лишенными возможности участвовать в голосовании и быть избранными, многочисленные группы не имеют никакого сколь-нибудь удовлетворительного мирного способа защиты своих ценностей и интересов, и в этом случае возникает серьезная опасность того, что их чувства разочарования могут привести к нежелательным формам поведения.

28. Третьим элементом основы является обеспечение плюрализма в условиях единства в соответствии с Декларацией о меньшинствах 1992 года. В настоящем документе не ставится цель описать содержание этого принципа; оно весьма подробно изложено как в докладе г-на Капоторти, так и в исследовании по вопросам мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (E/CN.4/Sub.2/1993/34 и Adds. 1-4). Однако следует отметить, что Комитет по правам человека недавно принял Замечание общего порядка 5/ по статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах.

5/ Замечание общего порядка № 23 (50) по статье 27 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 26 апреля 1994 года).

Это Замечание помогает уяснить ряд вопросов, касающихся плюрализма и участия различных групп. Во-первых, в нем подчеркивается, что права, закрепленные в статье 27, должны осуществляться без ущерба для суверенитета и территориальной целостности государств-участников. В то же время тот или иной аспект прав лиц, защищаемых в соответствии с этой статьей, – например, в отношении пользования какой-либо конкретной культурой – может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов. Это особенно касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство (Замечание общего порядка № 23 (50), пункт 3.2).

29. Другой важной мыслью, содержащейся в данном Замечании общего порядка, является идея о том, что лица, пользующиеся защитой в соответствии со статьей 27 как принадлежащие к меньшинству, необязательно должны быть гражданами соответствующего государства-участника. Закрепленные в Пакте права обеспечиваются всем лицам, находящимся в пределах территории государства-участника и под его юрисдикцией. Поэтому государство не может распространять права по статье 27 только на своих граждан (Замечание общего порядка № 23 (50), пункт 5.1). Это Замечание весьма важно, поскольку в прошлом определения граждан часто носили ограничительный характер.

30. В Замечании общего порядка также подчеркивается, что согласно статье 27 государство обязано принимать эффективные меры защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам, не только от действий государства, но и от действий других лиц, находящихся на территории государства (Замечание общего порядка № 23 (50), пункт 6.1).

31. Для эффективного участия в жизни общества групп, принадлежащих к меньшинствам, и для эффективного осуществления их культурных прав в определенных случаях, возможно, необходимы меры по территориальной децентрализации или предоставлению местной автономии. В некоторых ситуациях такие меры могут быть полезными, а в других – чрезвычайно опасными. Для того чтобы децентрализация дала полезные результаты, она должна осуществляться на территориальной, а не этнической основе; она должна содействовать развитию демократии, а не этнократии. Территориальное деление по этническому признаку сопряжено с опасностью этнической чистки, о чем наглядно свидетельствует ситуация в Боснии и Герцеговине (где территориальной целостности государства угрожают крайне воинственные этнические группы), в Абхазии и Южной Осетии (где угроза территориальной целостности Грузии сопровождается процессами этнической чистки). С другой стороны, существует позитивный опыт, когда территориальное деление определяется путем мирных переговоров между заинтересованными сторонами, оказывается эффективным и не влечет за собой каких-либо форм этнической чистки. В качестве примера можно упомянуть децентрализацию, которая была осуществлена в Испании или Бельгии. Положительным примером территориальной децентрализации, расширяющей рамки автономии групп, принадлежащих к коренным народам, но не на этнической, а на территориальной основе, является Гренландия. Несомненно, что в дальнейшем появятся и другие примеры.

В своем Замечании общего порядка № 23 Комитет по правам человека также подчеркнул, что культура может проявляться во многих формах, включая особый образ жизни, связанный с использованием земельных ресурсов, особенно в случае рыболовства и охоты, и право жить в охраняемых законом резервациях.

32. Что касается культурных, а не территориальных вопросов, то наилучшим путем их решения может быть та или иная форма нетерриториальной культурной автономии, которая может сочетаться с территориальной, но не этнической автономией.

в. ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДКОМИССИИ

33. Признав, что Подкомиссия является единственным экспертным органом, мандат которого включает две задачи – предупреждение дискриминации и защиту меньшинств, необходимо определить элементы ее программы работы. Нормативная основа для ее работы складывалась постепенно и в настоящее время в основном сформировалась; она включает в себя, в частности, следующие элементы: Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений и декларацию прав коренных народов, которая вскоре должна быть принята. Существует и ряд других документов, в том числе документов, принятых другими учреждениями, например Конвенция ЮНЕСКО по борьбе с дискриминацией в области образования и Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах.

34. Первоочередное внимание следует уделять реализации этой нормативной системы в национальном праве, как конституционном, так и основанном на законодательных актах. Необходимо поощрять надлежащее сочетание положений, касающихся равенства и недискриминации, и положений, обеспечивающих условия для сохранения самобытности различных групп.

35. В этих целях необходимо использовать консультативное обслуживание, однако для этого требуются более глубокое знание и анализ положительного опыта, накопленного в данной области. Некоторые элементы такого опыта отражены в исследовании г-на Капоторти и в исследовании, подготовленном автором настоящего документа относительно мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами; вместе с тем требуется проделать дополнительную работу, с тем чтобы Организация Объединенных Наций могла оказать правительствам удовлетворительную помощь в этой области.

36. Крайне важна роль образования, ориентированного на права человека. Однако что касается содержания такого образования, необходимо поддерживать надлежащий баланс между знанием собственных прав и уважением и защитой прав других людей, включая лиц,

принадлежащих к другим религиозным и этническим группам. Ключевым элементом всей системы прав человека является, по-видимому, принцип терпимости, значение которого и в рамках образования в области прав человека невозможно переоценить.

37. Общество не может функционировать, если существуют только права и нет обязанностей. Государство должно устанавливать такие обязанности, которые необходимы в демократическом обществе для осуществления и защиты прав человека и основных свобод всех членов общества и их защиты не только от действий государства, но и от угроз со стороны представителей других групп, живущих в том же обществе.

38. Важное значение имеют такие превентивные функции. В целях предупреждения конфликтов, возникающих вследствие дискриминации или напряженности в отношениях между различными этническими или религиозными группами, необходимо проведение непрерывного диалога с государствами по вопросам, касающимся реализации принципов, закрепленных в соответствующих международных документах. Такой диалог облегчает выполнение договорными органами своих функций наблюдения. В этой связи особенно важное значение имеет деятельность Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Осуществляя наблюдение за выполнением Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Комитет имеет возможность на раннем этапе обнаруживать опасные тенденции, требующие к себе внимания. Подкомиссии следует постоянно быть в курсе работы Комитета по ликвидации расовой дискриминации и извлекать из нее уроки для своих собственных усилий по выработке всеобъемлющей стратегии осуществления своего двойного мандата.

39. Вместе с тем существует необходимость того, чтобы функции наблюдения, выполняемые Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, дополнялись аналогичными функциями наблюдения за уважением прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые должны осуществляться на основании Декларации о правах меньшинств 1993 года. Для наблюдения за осуществлением других деклараций созданы рабочие группы и назначены специальные докладчики. Что же касается меньшинств, то этого пока еще не сделано. Один из возможных вариантов заключается в том, чтобы Подкомиссия сама взяла на себя выполнение этой задачи, запросив разрешение на учреждение рабочей группы по меньшинствам. Такая рабочая группа функционировала бы затем параллельно с Рабочей группой по коренным народам и существенным образом способствовала бы более всестороннему выполнению Подкомиссией своего мандата.

40. Независимо от того, какая система наблюдения за выполнением договорных обязательств в отношении меньшинств будет разработана, важно, чтобы Подкомиссия была способна заниматься всем комплексом соответствующих вопросов и исследованием взаимосвязи между различными областями проблем – недискриминацией, расизмом, этническими конфликтами, религиозной нетерпимостью, ксенофобией. Действуя на этой основе, Подкомиссия сможет ориентировать многие другие органы, докладчиков и учреждения, занимающиеся отдельными аспектами этого комплекса вопросов.

41. Подкомиссии и Комитету по расовой дискриминации следует поощрять государства к созданию механизмов правовой защиты для жертв расовой или этнической дискриминации.

42. В обострившихся условиях, когда конфликты приобретают все более серьезный характер, все шире используется практика назначения докладчиков по конкретным темам или странам. Назначение докладчиков относится к компетенции Комиссии; Подкомиссии следует уделять пристальное внимание подготавливаемым ими докладам по вопросам, относящимся к ее мандату, и рекомендовать докладчикам наиболее оптимальные пути решения задач, предусмотренных их соответствующими мандатами.

43. Консультативное обслуживание способно оказать большую помощь в периоды, когда напряженность усиливается, но еще не переросла в открытое насилие. Благодаря такому обслуживанию правительства, стремящиеся к достижению конкретных проблем, могут найти еще более эффективные пути налаживания отношений с различными группами своего общества, а также могут продемонстрировать, что их политика находится в соответствии с принципами уважения прав человека, в то время как те, кто выдвигает обвинения по поводу дискриминации или нарушения прав тех или иных групп, в действительности представляют собой группы, не соблюдающие принципа терпимости и выступающие против общества, основанного на сосуществовании различных культур и равенстве в сфере общих интересов.

44. Важно подчеркнуть, что многие проблемы возникают не по вине правительства, а по вине других элементов общества: иногда это этнические группы, как, например, сербы в Боснии, а иногда – это подразделения сил безопасности, которые, прибегая к насилию, преследуют свои собственные цели и которые правительство не способно полностью контролировать. В процессе дебатов по вопросам прав человека на международном уровне их участники исходят из того, что ответственность за нарушение прав человека несут только правительства. Кроме того, сформировалось несколько упрощенное представление, что все неправительственные организации выступают в поддержку прав человека. Такие упрощенные подходы способны привести к крайне неправильным мерам по урегулированию напряженных ситуаций. Во многих случаях правительства стремятся найти подходы к согласованию интересов всех групп на основе равенства, однако при этом сталкиваются с нетерпимостью, а иногда и с актами насилия со стороны определенных кругов. В таких случаях они, возможно, нуждаются в помощи, которая позволит им найти конструктивные решения и продемонстрировать нетерпимую позицию противостоящих им групп.

45. Важная роль в осуществлении превентивных функций, несомненно, принадлежит Верховному комиссару по правам беженцев. Полезные уроки можно также извлечь из позитивного опыта, накопленного Верховным комиссаром по национальным меньшинствам, назначенным Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которому удалось в некоторых случаях содействовать снижению напряженности и помочь сторонам в урегулировании взаимных отношений. Безусловно, крайне важно, чтобы такое урегулирование осуществлялось на основе норм в области прав человека, включая нормативную систему, рассматриваемую в настоящем документе.

46. В случаях, когда конфликт носит открытый характер, необходимо настаивать на применении всеми сторонами минимальных гуманитарных норм, предусмотренных гуманитарным правом и нормами права, касающимися прав человека. Выражение "все стороны" означает не только силы безопасности соответствующей страны, но и противостоящие этим силам или борющиеся между собой неправительственные образования. Сюда также относятся международные силы по поддержанию мира, где бы они ни присутствовали. Используя опыт Международного трибунала по военным преступлениям в бывшей Югославии, необходимо прилагать усилия к тому, чтобы не допускать безнаказанности и привлекать к суду лиц, виновных в совершении связанных с конфликтом серьезных преступлений.

47. В процессе постконфликтного миростроительства в соответствующей стране должны предприниматься усилия по созданию или укреплению инфраструктуры в области прав человека на основе, в частности, нормативной системы, изложенной в настоящем документе. Необходимо извлечь уроки из опыта связанных с правами человека элементов операций Организации Объединенных Наций, например в Камбодже. Подкомиссии следует проанализировать этот опыт, с тем чтобы рекомендовать руководящие принципы в отношении аспектов, относящихся к ее мандату, для осуществления аналогичной деятельности в будущем.

48. Очевидна необходимость укрепления Центра по правам человека, с тем чтобы он мог предоставлять надлежащие услуги в вышеуказанных областях как в плане научной деятельности, исследований и оценки, так и в плане процедур практической деятельности. В этой связи необходимо организовать работу Центра таким образом, чтобы обеспечить надлежащее понимание взаимосвязи между предупреждением дискриминации и защитой меньшинств в целях принятия надлежащих мер.

49. После того как Подкомиссия признает свою уникальную роль как единственного органа, мандат которого объединяет в себе задачи по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, она должна разработать последовательную программу работы по этим крайне актуальным вопросам. Следует надеяться, что высказанные в настоящем документе замечания, а также рекомендации, содержащиеся в исследовании возможных путей и способов облегчения мирного и конструктивного решения проблем, связанных с меньшинствами (Е/CN.4/Sub.2/1993/34 и Add.1-4), окажут помощь Подкомиссии в этой работе.
