



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Эффективное содействие осуществлению Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Риты Ижак, представленный в соответствии с резолюцией 68/172 Генеральной Ассамблеи.

* A/69/150.



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств

Резюме

Лица, принадлежащие к меньшинствам, часто являются жертвами насилия и жестокости. Насилие может принимать форму нападения на отдельных лиц, их дома, магазины или места отправления культа или более масштабных актов агрессии в отношении общин с различной национальной, этнической или религиозной идентичностью. В худших случаях насилие принимает форму массовых злодеяний, преступлений против человечности, военных преступлений, этнических чисток и даже геноцида, причем зачастую такое насилие совершается безнаказанно. Иногда насилие осуществляется негосударственными субъектами, в том числе субъектами, принадлежащими к большинству или более крупным и влиятельным группам, экстремистским группам или даже бизнес-сообществу. В некоторых случаях оно совершается государственными субъектами.

Одна из главных целей Организации Объединенных Наций и большинства государств в области укрепления мира и стабильности заключается в предотвращении насилия до его совершения. Трагические события прошлого, связанные с насилием и злодеяниями, помогают лучше понять причины насилия и тот факт, что жертвами насилия зачастую становятся меньшинства, а также разработать показатели для прогнозирования актов насилия и обеспечения раннего предупреждения. Хотя прогнозировать насилие довольно трудно, государствам слишком часто не удается воплотить четкие сигналы раннего предупреждения в адекватные, надлежащие и своевременные меры по предотвращению или прекращению насилия. Для спасения жизни людей и обеспечения мира в обществе одна из приоритетных задач заинтересованных сторон на всех уровнях должна состоять в совершенствовании механизмов предотвращения и обеспечении раннего реагирования на сигналы раннего предупреждения.

В число основных элементов стратегий повышения эффективности предотвращения и ликвидации насилия в отношении меньшинств входит принятие мер по укреплению единства среди различных групп населения, всеобъемлющее осуществление прав меньшинств и создание или укрепление институциональной и политической базы защиты их прав. Что касается национального уровня, то ключевыми условиями, необходимыми для предупреждения, являются эффективное управление, охватывающее все слои населения, в том числе меньшинства, и принятие мер по обеспечению равенства. Помимо этого, международное сообщество должно более эффективно вовлекать государства в усилия по предупреждению и устранению насилия и оказывать им помощь в этой деятельности, а также принимать действенные меры в тех случаях, когда государства не выполняют свои обязанности по защите меньшинств.

I. Введение

1. В своей резолюции 25/5 Совет по правам человека постановил продлить мандат текущего мандатария по вопросам меньшинств в качестве Специального докладчика по вопросам меньшинств и просил Специального докладчика, в частности, поощрять осуществление Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в том числе посредством консультаций с правительствами, принимая во внимание действующие международные стандарты и национальное законодательство, касающиеся меньшинств. Сводная информация о деятельности Специального докладчика, осуществлявшейся в последнее время, приводится в ее ежегодном докладе Совету по правам человека (A/HRC/25/56).

II. Предотвращение и устранение насилия и злодеяний в отношении меньшинств

2. Меньшинства могут подвергаться насилию вследствие таких факторов, как их численность; их недоминирующее социально-экономическое и политическое положение; их особая этническая принадлежность, культура, религия или язык; презрительное отношение со стороны общества; и широко распространенное подозрительное и предвзятое отношение к ним со стороны большинства. Меньшинства часто не имеют надлежащих средств защиты самих себя и своих прав, и они слабо защищены от насилия со стороны государственных субъектов, в составе которых может не быть лиц, принадлежащих к меньшинствам. Законодательные и институциональные базы зачастую являются неадекватными и не обеспечивают правовой и практической защиты от нападения или возможности получения правовой помощи и соответствующего наказания виновных.

3. Совершение насилия в отношении меньшинств во всем мире свидетельствует о том, что во всех регионах необходимо принять меры по их защите. Во многих случаях насилие совершается безнаказанно, что может привести к его эскалации. В настоящем докладе предпринята попытка выявить некоторые из основных причин насилия в отношении меньшинств и рассмотреть меры, которые должны быть приняты государствами и другими субъектами в целях предотвращения и надлежащего устранения насилия и недопущения его продолжения или эскалации. Приведенные ниже примеры проявления насилия, имевшие место в прошлом и продолжающиеся в настоящем, являются лишь частью общей картины, однако они свидетельствуют о широком разнообразии ситуаций, в которых совершается насилие в отношении меньшинств в различных регионах мира, и о масштабе нерешенных задач.

4. Холокост является одним из наиболее наглядных примеров масштабных, массовых злодеяний, совершавшихся в отношении групп меньшинств. Жертвами нацистской пропаганды и систематического геноцида стали еврейские общины, общины рома и синти, Свидетели Иеговы, гомосексуалисты и другие. Геноцид в Руанде также является одним из наглядных примеров массовых злодеяний, совершенных против меньшинства, и того, как, несмотря на предупреждения, международное сообщество не приняло никаких мер. В результате было убито около 800 000 человек из племени тутси и умеренных представителей

племени хуту. Международный уголовный трибунал по Руанде определил, что совершенные в Руанде убийства являлись геноцидом. В 1995 году в Сребренице произошли самые массовые убийства гражданских лиц в Европе со времен Второй мировой войны, в ходе которых силами боснийских сербов были убиты около 8000 мусульманских мужчин и мальчиков. Генеральный секретарь признал, что международному сообществу не удалось предотвратить то, что было признано геноцидом (см. A/54/549).

5. В докладах и заявлениях органов и механизмов Организации Объединенных Наций рассматривались и многие другие случаи целенаправленного насилия в отношении меньшинств. В 2002 году в Гуджарате, Индия, после пожара в поезде, в результате которого погибло 58 граждан, исповедующих индуизм, начались нападения на мусульман. Согласно докладу Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, который посетил Индию в 2012 году, правительство признало, что в ходе последующего межобщинного насилия погибло более 1000 человек (см. A/HRC/23/47/Add.1 и Corr.1). Специальный докладчик выразил обеспокоенность по поводу медленных темпов проведения расследования, отметив при этом разработку в 2011 году законопроекта о предотвращении межобщинного и целенаправленного насилия (о доступе к правосудию и возмещении ущерба).

6. Во время своего визита в Эфиопию, совершенного в 2006 году, бывший Независимый эксперт по вопросам меньшинств была информирована о том, что в декабре 2003 года в городе Гамбела членами других этнических групп были убиты 424 представителя народа ануак (A/HRC/4/9/Add.3). В число факторов, обусловивших случившееся, вошли перемещение в этот регион горцев и проницаемость границы с беспокойными южными районами Судана. В регион вошли хорошо вооруженные бойцы Народно-освободительной армии Судана, и последующий наплыв беженцев привел к конфликтам и развалу системы традиционного совместного землепользования и механизмов урегулирования конфликтов. Несмотря на предупреждающие сигналы, предотвратить насилие власти не смогли. Конфликты по поводу землепользования в этом регионе продолжаются.

7. В 2003 году в Дарфуре, Судан, после многих лет напряженности и земельных споров обострился конфликт между правительством и повстанческими группами, которые обвинили его в угнетении чернокожих африканцев, не являющихся арабами. Правительственные силы и арабские отряды самообороны, «Джанджавид», обвинялись в систематическом проведении кампании по вытеснению неарабов из региона, которая привела к гибели почти 300 000 человек, уничтожению сотен деревень и массовому перемещению населения. Следственная комиссия Организации Объединенных Наций пришла к выводу о том, что преступления против человечности и военные преступления, совершенные в Дарфуре, могут быть не менее серьезными и зловещими, чем геноцид (см. S/2005/60).

8. В Колумбии, которую бывший Независимый эксперт по вопросам меньшинств посетила в 2010 году, несмотря на утверждения правительства о завершении вооруженного конфликта, афро-колумбийцы сообщили ей о непрекращающихся актах насилия, избирательных убийствах, исчезновениях, угрозах и общинах, которые были вынуждены покинуть места своего постоянного

проживания. Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях выяснила, что общины коренного населения и афро-колумбийцев подвергались гонениям со стороны всех сторон конфликта в Колумбии и что в прошлом полувоенные формирования, иногда в сговоре с государственными силами, присваивали земли и совершали массовые убийства для запугивания местного населения (A/HRC/14/24/Add.2, пункт 76). Эксплуатация природных ресурсов, развитие сельского хозяйства и реализация крупных проектов создали новые стимулы для насилия.

9. Согласно сообщениям, в 2013 году в Пакистане число убийств представителей религиозных меньшинств на религиозной почве выросло более чем на одну пятую. Комиссия Пакистана по правам человека заявила, что в результате более чем 200 нападений на религиозной почве были убиты 687 человек, что на 22 процента больше, чем в 2012 году, и 1319 человек получили ранения, что на 46 процентов больше, чем в 2012 году¹. В Бангладеш имели место многочисленные жестокие нападения на религиозной почве на представителей индусского меньшинства, о чем было упомянуто в пресс-релизе, выпущенном несколькими мандатариями в марте 2013 года², и такие нападения продолжаются по сей день.

10. Мусульмане народности рохингья в штате Ракхайн, Мьянма, сталкиваются с дискриминацией, изоляцией и отказом в предоставлении им гражданства³. В 2012 году насилие между представителями народности рохингья и буддистами привело к гибели сотен человек, в основном представителей народности рохингья, и перемещению более 150 000 человек. Специальный докладчик по ситуации в области прав человека в Мьянме посетил эту страну в 2014 году и отметил, что общинные, политические и религиозные группы безнаказанно проводили хорошо организованную и скоординированную кампанию подстрекательства к дискриминации, вражде и насилию в отношении представителей народности рохингья и других мусульманских меньшинств (A/HRC/25/64, пункт 21). Он отметил пропаганду вытеснения из штата Ракхайн около одного миллиона проживающих там представителей народности рохингья и пришел к выводу о том, что широко распространенные и систематические нарушения прав человека в штате Ракхайн могут представлять собой преступления против человечности (A/HRC/25/64, пункты 45 и 51).

11. В 2014 году в Центральноафриканской Республике увеличилось число вооруженных столкновений, в ходе которых христиане и мусульмане совершали акты возмездия друг против друга. Это происходило в стране, в которой до этого редко наблюдалось такое насилие на религиозной почве. В марте 2014 года Специальный советник Организации Объединенных Наций по предупреждению геноцида охарактеризовал эти нарушения как преступления против человечности и указал на то, что мусульмане подвергаются преднамеренным и си-

¹ www.southasianmedia.net/stories/south-asia/violence-against-minorities-rose-alarmingly-in-2013-hrcp-story.

² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E.

³ См. совместные заявления специальных докладчиков и Независимого эксперта по вопросам меньшинств от 2 апреля 2007 года и 31 октября 2012 года. Имеются по адресу: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7792&LangID=E и www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E, соответственно

стематическим нападениям со стороны повстанцев из формирований «антибалака» и толп гражданских лиц как в Банги, так и в сельской местности⁴. В ноябре 2013 года он предупредил о возможном геноциде⁵.

III. Международно-правовая база

12. В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи, приложение), говорится о том, что государства «охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности» (статья 1, пункт 1). В преамбуле к Декларации подчеркивается, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, способствуют политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают, и что постоянное поощрение и осуществление их прав в качестве «неотъемлемой части развития общества в целом и в демократических рамках на основе верховенства закона способствовало бы укреплению дружбы и сотрудничества между народами и государствами».

13. В своем комментарии к Декларации (см. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) Рабочая группа по меньшинствам отметила, что защита существования меньшинств предполагает их физическое существование, возможность их продолжительного существования на занимаемых ими территориях и обеспечение постоянного доступа к материальным ресурсам, необходимым для продолжения их существования на этих территориях, и что не допускается ни их физическое вытеснение с их территории, ни их лишение доступа к ресурсам, необходимым для поддержания их существования. Рабочая группа высказала мнение о том, что право на существование в его физическом смысле закреплено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него и что принудительное перемещение населения, целью или результатом которого является вытеснение представителей меньшинств с занимаемой ими территории, представляет собой серьезное нарушение современных международных стандартов, включая Римский статут Международного уголовного суда.

14. В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (резолюция 260 A (III) Генеральной Ассамблеи, приложение) геноцид признается международным преступлением, которое влечет за собой национальные и международные обязательства отдельных лиц и государств. Согласно статье II Конвенции, под геноцидом понимаются следующие действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу: а) убийство членов такой группы; б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; в) преднамеренное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на пол-

⁴ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2014-03-12%20Statement%20of%20USG%20Adama%20Dieng%20to%20the%20Security%20Council.%20FINAL.pdf.

⁵ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Statement%20by%20Mr.%20Adama%20Dieng.%20United%20Nations%20Special%20Adviser%20on%20the%20Prevention%20of%20Genocide.%20at%20the%20Arria%20Formula%20Meeting%20of%20.pdf.

ное или частичное физическое уничтожение ее; d) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; и e) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

15. В 2004 году была создана должность Специального советника по предупреждению геноцида, главная задача которого заключается в вынесении рекомендаций относительно мер защиты уязвимых групп населения от геноцида. Специальный советник выявляет потенциальные угрозы для населения на раннем этапе и выносит рекомендации относительно наиболее конструктивного урегулирования вопросов культурного многообразия. В резолюции 60/1 Генеральная Ассамблея приняла Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, в котором был сформулирован принцип, имеющий первостепенное значение для защиты меньшинств: ответственность по защите населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Согласно этому принципу, до рассмотрения возможности применения силы должны быть использованы дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства. Вместе с тем в рамках этого принципа признается обязанность международного сообщества принимать меры по защите населения, когда собственное правительство не может или не желает этого делать. Возглавить работу по концептуальной, политической, институциональной и оперативной разработке соответствующей концепции было поручено Специальному советнику по вопросу об ответственности по защите.

IV. Факторы, обуславливающие уязвимость меньшинств

16. Хотя каждая ситуация уникальна, существует множество факторов, которые потенциально могут поставить меньшинства в уязвимое положение перед насилием или усугубить его. Хотя объем доклада не позволяет провести подробный анализ, ниже приводятся некоторые из наиболее распространенных и существенных факторов.

A. Изоляция и неравенство

17. Часто элементами сложных социально-экономических и геополитических условий, которые приводят к конфликтам и насилию, являются вопиющее неравенство и хроническая нищета. Находящиеся в неблагоприятном положении общины меньшинств часто малочисленны, не занимают доминирующего положения в политике и экономике, маргинализированы и принадлежат к беднейшим слоям общества. Они, как правило, слабо представлены на государственных должностях и в правоохранительных и судебных органах, в связи с чем редко могут влиять на принятие решений, касающихся их жизни. Они могут быть социально маргинализированы, в частности, на основе их этнической принадлежности или вероисповедания, национального происхождения и исторической связи со страной, их языка или представлений о них как об иностранцах или сепаратистах. Такие факторы могут приводить к формированию идеологии изоляции меньшинств и к их уязвимости перед насилием, для реагирования на которое у них нет надлежащих средств.

18. Научные исследования⁶ свидетельствуют о связи низких темпов роста и неравенства и большей вероятности возникновения конфликтов в развивающихся странах. Вероятность беспорядков и конфликтов с применением насилия выше там, где существует серьезное горизонтальное неравенство в политическом и экономическом положении разных этнических или культурных групп⁷. Согласно соответствующим показателям, более высокий уровень образования может снижать опасность возникновения внутреннего конфликта. В 2009 году из 101 миллиона детей в мире, не посещавших школу, примерно 50–70 процентов приходилось на долю детей из числа меньшинств или коренных народов. Крайне важно, чтобы вопросы, касающиеся меньшинств, включались в программы в области развития, а сами меньшинства могли пользоваться их благами. В 2014 году Специальный докладчик посвятила свой ежегодный доклад Совету по правам человека (A/HRC/25/56) важности включения вопросов, касающихся меньшинств, в процесс планирования, осуществления и оценки новых целей в области развития в повестке дня в области развития на период после 2015 года в качестве одного из средств сокращения неравенства.

В. Дефицит демократии, эффективного управления и верховенства права

19. Насилие может иметь место в любой стране, однако в странах, где есть функционирующая демократия, эффективное управление и верховенство права, вероятность совершения насилия в отношении конкретных общин меньше. Конкуренция за ресурсы и должности вполне естественна во всех обществах и не должна представлять никакой угрозы для общин. Тем не менее в тех случаях, когда дефицит демократии, верховенства права и управления дополняется конкуренцией за территорию, ресурсы и власть, когда появляется политическая предвзятость и фаворитизм по этническим или религиозным признакам, когда меньшинствам отказывают в их правах, нарушают или игнорируют эти права, в отношениях между общинами может появиться напряженность, угрожающая миру и стабильности и иногда приводящая к насилию. Эффективные учреждения, независимые и эффективные правоохранительные и судебные органы и независимые национальные правозащитные учреждения могут принимать меры по противодействию коррупции и изоляции до того, как злоупотребление властью начнет приводить к напряженности в отношениях между общинами.

20. В показателе под названием «Народы, находящиеся под угрозой» Международной группы по защите прав меньшинств учитываются известные проявления массового насилия в прошлом, показатели, связанные с эффективным управлением и верховенством права, а также существующие конфликты и предыдущие массовые убийства. Было установлено, что общины в большей степени подвержены риску в закрытых государствах, которые имеют неэффективную систему управления, подвержены конфликтам и в которых в прошлом совершались убийства. В трех четвертях недавних конфликтов большая часть

⁶ Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and grievance in civil war", Oxford Economic Papers, vol. 56, No. 4 (October 2004), pp. 563-595. Имеется по адресу www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf.

⁷ Frances Stewart, "Crisis prevention: tackling horizontal inequalities", Oxford Development Studies, vol. 28, No. 3 (2000), pp.245-262. Имеется по адресу www.unicef.org/socialpolicy/files/Crisis_Prevention_Tackling_Horizontal_Inequalities.pdf.

убийств совершалась по признаку этнического происхождения или вероисповедания. Хотя этническое разнообразие в государстве не обязательно связано с риском возникновения конфликта, этот риск резко возрастает, когда социально-политические разногласия в обществе основаны на этнических или религиозных признаках⁸.

21. После своей поездки в Нигерию в феврале 2014 года Специальный докладчик по вопросам меньшинств отметила, что некоторые очаги напряженности и конфликты, которые вспыхнули в северных штатах Нигерии и «среднем поясе» страны, характеризовались как религиозные или этнические конфликты. Вместе с тем она выяснила, что, хотя напряженность и конфликты имели очевидные религиозные и этнические составляющие, их коренные причины были связаны и с другими факторами, в том числе с неэффективным управлением, конкуренцией за ресурсы и их несправедливым распределением, земельными вопросами, политическим манипулированием этническими и религиозными вопросами, массовым перемещением населения и миграцией. Она высказала мнение о том, что, хотя укрепление потенциала, подготовка и ресурсы сил безопасности в районах, где имели место вспышки насилия, крайне необходимы, устойчивые решения проблемы насилия в общинах должны также разрабатываться с учетом застарелых и спорных политических, экономических и социальных вопросов и проблемы неравенства, которые во многих случаях в течение долгого времени игнорировались⁹.

С. Риторика ненависти и стигматизация

22. Риторика ненависти в общественно-политической сфере, основных средствах массовой информации и социальных медиа и разжигающие ненависть высказывания влиятельных лиц, в том числе религиозных лидеров, должностных лиц или членов политических групп, могут прямо или косвенно приводить к насилию в отношении меньшинств. Увеличение числа высказываний, разжигающих ненависть, может быть важным показателем возможного совершения насилия. Отслеживание риторики ненависти и подстрекательства к насилию дает возможность определить конкретные угрозы безопасности и надлежащим образом на них отреагировать. Геноцид в Руанде наглядно свидетельствует о способности такой риторики заражать общество ненавистью и побуждать тысячи людей убивать своих соседей и бывших друзей. Точно так же было признано, что в Центральноафриканской Республике риторика ненависти сыграла определенную роль в разжигании и эскалации насилия, и, по мнению должностных лиц Организации Объединенных Наций, она стала одной из предпосылок серьезных нарушений прав человека, в том числе потенциальных актов геноцида¹⁰.

⁸ *Peoples under Threat 2011*. Имеется по адресу www.minorityrights.org/10744/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2011.html#downloads.

⁹ Заявление от 28 февраля 2014 года. Имеется по адресу www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14293&LangID=E).

¹⁰ www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/.

23. Для понимания того, каким образом риторика ненависти выливается в акты ненависти и насилия, необходимо провести соответствующие исследования. Риторика ненависти является одним из факторов в процессе, который направлен на то, чтобы сделать козлами отпущения, очернить или, в крайних случаях, обезличить людей, считающихся чужаками или иными, и представить их как причину социальных недугов или угрозу. Сила риторики ненависти, которая может превратить узкую группу подстрекающих к ненависти экстремистов в массовое движение за насилие, хорошо задокументирована, и в связи с этим крайне важны меры по противодействию влиянию этой риторики. Несколько стран, включая некоторые страны, в которых имели место массовые злодеяния, такие как Босния и Герцеговина, приняли законодательство для уголовного преследования преступлений, совершенных на почве ненависти, и подстрекательства к национальной, расовой или религиозной ненависти. Такие страны, как Канада и Соединенные Штаты Америки, создали подразделения полиции по борьбе с преступлениями, которые совершаются на почве ненависти.

24. Согласно статье 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (см. резолюцию 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение), всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом. Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию¹¹, является важным шагом, предпринятым международным сообществом для оказания помощи государствам в выполнении ими своих обязательств, и содержит указания относительно установления баланса между свободой выражения мнений, которая охраняется в соответствии со статьей 19 Пакта, и статьей 20. В Плане действий государствам было рекомендовано обеспечивать поддержание межкультурного диалога и наличие механизмов и диалога в целях содействия межкультурному и межрелигиозному взаимопониманию и обучению. Государствам было также рекомендовано содействовать учебно-просветительской деятельности в области прав человека и повышать осведомленность правоохранительных органов и сил безопасности.

25. В разжигании насилия и подстрекательстве к нему важную роль могут играть средства массовой информации. В Руанде средства массовой информации были использованы для того, чтобы разжечь ненависть в отношении меньшинства тутси и спровоцировать широкую волну насилия, направленного против него. Для стратегий предотвращения насилия важное значение имеет контроль за средствами массовой информации, осуществляемый независимыми органами регулирования деятельности средств массовой информации, причем желательно, чтобы в работе таких органов участвовали меньшинства. В контексте международного права прав человека, касающегося свободы выражения мнений и запрещения разжигания ненависти, такие органы могут анализировать элементы и тенденции, которые представлены в средствах массовой информации, в том числе в сетевых средствах массовой информации, и могут представлять собой подстрекательство к насилию посредством использования риторики ненависти. Структуры, осуществляющие контроль за средствами массовой информации, должны иметь возможность представлять свои выводы соответ-

¹¹ www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

ствующим органам в целях незамедлительного проведения расследования и, в соответствующих случаях, начала уголовного судопроизводства в отношении совершивших преступления лиц.

26. Во многих европейских странах в средствах массовой информации и публичных политических дебатах широко распространены высказывания, возбуждающие ненависть к рома. В таких высказываниях на всех рома навешивают опасный ярлык лиц, которые агрессивны и совершают преступления и паразитируют на системах социального обеспечения. Рома нечасто имеют доступ к основным средствам массовой информации или государственным должностям и редко имеют возможность противодействовать такой стигматизации. Агентство Европейского союза по основным правам установило, что один из пяти представителей рома подвергался насилию расистского характера¹². Трагическим свидетельством того, как риторика ненависти может послужить подстрекательством к преступлениям на почве ненависти и привести к их совершению, стали события, произошедшие в Венгрии в период 2008–2009 годов, когда в результате жестоких и неизбирательных нападений на ни в чем не повинных представителей рома погибли шесть человек, в том числе 4-летний мальчик. В ходе судебного разбирательства подозреваемые, которые впоследствии были приговорены к лишению свободы, говорили о цыганской преступности и использовали другие распространенные в основных средствах массовой информации выражения, которые, по их мнению, оправдывали их действия.

27. 2 июля 2014 года Специальный докладчик по вопросам меньшинств вместе с другими экспертами Организации Объединенных Наций призвала Шри-Ланку принять срочные меры для того, чтобы положить конец расовой и религиозной ненависти и насилию со стороны буддистских экстремистских групп в отношении мусульманских и христианских общин, и привлечь виновных к ответственности¹³. Наряду с другими группами, группа, известная как «Боду Бала Сена» (Буддистская сила), пропагандирует экстремистские взгляды, провозглашает расовое превосходство сингальских буддистов и сеет страх среди населения, утверждая, например, что религиозные меньшинства сносят статуи Будды бульдозерами или что евангельские христиане насильно обращают в свою веру уязвимые группы населения. Эти заявления подпитывают напряженность и привели к тому, что в течение последних двух лет было совершено более 350 актов насилия в отношении мусульман и более 150 нападений на христиан.

28. Вместе с тем средства массовой информации могут способствовать достижению взаимопонимания и примирения. Например, в 2014 году активисты начали кампанию «Панзагар» (речь цветов) по борьбе с риторикой ненависти в отношении мусульман, которая стала обычным явлением в средствах массовой информации Мьянмы.

¹² European Union Agency for Fundamental Rights, *European Union Minorities and Discrimination Survey, Data in Focus Report 1: The Roma* (2009). Имеется по адресу http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EUMIDIS_ROMA_EN.pdf.

¹³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E.

D. История безнаказанного насилия и напряженных отношений без примирения

29. Другие соответствующие факторы, которые способствуют появлению всплесков насилия, включают неурегулированные разногласия прошлого, историю напряженных отношений между группами, обусловленных их этнической и/или религиозной принадлежностью, без какого-либо примирения, активное использование этнических или религиозных компонентов политическими лидерами и безнаказанность, когда виновные избегают ответственности за свои действия. Специальный докладчик отметила обеспокоенность, вызванную масштабом насилия в отношении религиозных меньшинств, в том числе в своем докладе Генеральной Ассамблее в 2013 году (A/68/268), в котором она указала на то, что «акты насилия и широко распространенные и систематические нарушения прав человека — иногда со стороны самого государства — угрожают самому существованию религиозных меньшинств в некоторых государствах или территориях». Международному сообществу следует уделять особое внимание государствам, где насилие направлено против отдельных групп населения и остается безнаказанным.

30. Оказавшись между враждующими группировками, меньшинства в Ираке уже больше десяти лет являются объектом актов насилия. В 2014 году нападения на меньшинства продолжились и активизировались в так называемом «Исламском государстве», которое уже контролирует значительную часть страны. В июле 2014 года Специальный докладчик вместе с еще одним экспертом Организации Объединенных Наций опубликовала пресс-релиз¹⁴, в котором она выразила свою серьезную озабоченность в связи с физической безопасностью нескольких групп меньшинств в Ираке, в том числе христиан, шиитов, шабаков, туркмен и езидов, которые стали жертвой преследований по признаку религиозной и этнической принадлежности. Она настоятельно призвала правительство Ирака и международное сообщество сделать все возможное для защиты гражданского населения и меньшинств, оказавшихся в уязвимом положении.

31. В некоторых случаях насилие или угрозы насилия в отношении некоторых подвергающихся стигматизации меньшинств являются широко распространенными и почти общепринятыми в обществе. Например, в Индии, несмотря на наличие законодательства (Закон о кастах и племенах, включенных в списки (предотвращение жестокости), принятый в 1989 году), которое запрещает дискриминацию по кастовому признаку, по-прежнему широко распространено насилие в отношении далитов, а их доступ к правосудию весьма ограничен. В мае 2013 года¹⁵ Специальный докладчик вместе с другими экспертами Организации Объединенных Наций отметила, что дискриминация по признаку кастовой принадлежности по-прежнему широко распространена и имеет глубокие корни, а ее жертвы сталкиваются с насилием, структурной дискриминацией, маргинализацией и систематической изоляцией, при этом в этой категории правонарушений сохраняется высокий уровень безнаказанности.

¹⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E.

¹⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E.

Е. Отказ в гражданстве или лишение гражданства

32. Как отметило Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и бывший Независимый эксперт по вопросам меньшинств (А/НRC/7/23, пункт 20) порядка 15 миллионов человек в 49 странах, особенно представители меньшинств, сталкиваются с проблемой лишения гражданства или отказа в нем или не имеют гражданства вообще. Отсутствие гражданства ставит меньшинства в исключительно уязвимое положение, поскольку государственные власти, которые не признают их как граждан, чьи права они должны защищать, предоставляют им очень слабую защиту. В некоторых случаях государства активно стремятся выдворять представителей меньшинств из страны, что может стать причиной лишь минимальных мер реагирования на насилие по отношению к ним стороны других действующих лиц или причиной их преследования с подачи государства с целью устранения нежелательных меньшинств.

33. В октябре 2012 года¹⁶ Специальный докладчик и другие независимые эксперты Организации Объединенных Наций выразили глубокую обеспокоенность в связи с продолжающимся межобщинным насилием в штате Ракхайн, Мьянма, повлекшим за собой гибель людей, разрушение домов и массовое перемещение людей, большая часть которых является мусульманами рохингья. Они призвали правительство страны незамедлительно устранить коренные причины конфликта между буддистской и мусульманской общинами и решить проблему отказа в предоставлении рохингья гражданства. Они подчеркнули недопустимость использования такой ситуации для изгнания нежелательной общины, и выразили глубокую озабоченность в связи с утверждением правительства, что рохингья являются незаконными иммигрантами и лицами без гражданства.

Е. Политические изменения или смена режима

34. Политические изменения или смена режима могут привести к созданию нового политического и социального порядка и условий, при которых представители меньшинств могут оказаться в состоянии повышенной опасности насилия. Хотя изначально в ряде стран «арабская весна» преподносилась как народная революция против жестких, авторитарных режимов, на практике она привела к возникновению новых факторов неопределенности в отношении некоторых меньшинств, а в некоторых случаях и усилению вражды и насилия в отношении меньшинств, в том числе ряда мусульманских и христианских меньшинств. В сентябре 2013 года мандатарии направили правительству Египта сообщение¹⁷ в связи со вспышкой насилия в отношении христианских меньшинств со стороны приверженцев свергнутого президент Мухаммеда Мурси в различных районах страны. Нападениям, разгрому и осквернению подверглась примерно 61 церковь. Толпы людей совершали нападения на христианские школы, коммерческие предприятия и дома, поступали сообщения об убитых и раненых.

¹⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E.

¹⁷ [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_\(12.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_(12.2013).pdf).

35. Некоторые нападения, возможно, носят случайный характер и совершаются по причине более широких политических и социальных волнений в нестабильных ситуациях, отмеченных нарушениями правопорядка. По итогам визита на Украину в апреле 2014 года¹⁸ Специальный докладчик особо отметила эскалацию нападений на цыган в контексте продолжающихся беспорядков в восточных и южных районах страны. Так, например, в Славянске более 20 человек ворвались в дома цыган и избили их, требуя отдать деньги и ценные вещи. Некоторые цыгане были ранены, а другие, предположительно, покинули этот район, опасаясь нападений.

36. В случаях, когда меньшинство традиционно доминировало и обладало политической и социально-экономической или военной властью над более многочисленным большинством и затем утратило это положение, после смены режима может возникнуть опасность ответного насилия в отношении представителей этого меньшинства.

Г. Дискриминация по множественным или совокупным признакам

37. Дискриминация по множественным или совокупным признакам может усиливать степень уязвимости перед насилием. Женщины и девочки из числа меньшинств особенно страдают от насилия, становятся жертвами изнасилований и других форм сексуального насилия, пыток и убийств по причине их этнической или религиозной принадлежности и их пола. В 2011 году в рамках Форума по проблемам меньшинств¹⁹ особое внимание было уделено правам женщин и девочек из числа меньшинств, а в вынесенных на нем рекомендациях подчеркивалась необходимость того, чтобы силы, проводящие операции по поддержанию мира, и национальные силы безопасности в районах, затронутых конфликтом, уделяли особое внимание женщинам и девочкам из числа меньшинств, в том числе посредством проведения профессиональной подготовки штатных сотрудников, полиции и военного персонала по вопросам, касающимся потребностей и уязвимости женщин и девочек из числа меньшинств. Женщины из числа меньшинств должны привлекаться к участию во всех процессах урегулирования конфликтов и постконфликтного восстановления.

38. В конфликтах в Афганистане, Гватемале, Демократической Республике Конго, Ираке, Колумбии, Конго, Кыргызстане, Мьянме, Сомали, Судане и Шри-Ланке женщины из числа меньшинств подвергаются систематическому сексуальному и другим формам насилия. Насилие в отношении женщин из числа этнических меньшинств не всегда совершается в условиях конфликта. В ряде стран женщины, подвергающиеся кастовой дискриминации, сталкиваются с высоким уровнем насилия по причине их низкой касты и пола, становятся жертвами убийств, изнасилований, групповых изнасилований и пыток в местах содержания под стражей.

¹⁸ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E.

¹⁹ См. United Nations, *Forum on Minority Issues: Compilation of Recommendations of the First Four Sessions 2008 to 2011*, chap. IV. См. по адресу www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf.

Н. Пагубные действия негосударственных субъектов

39. Ответственность правительств за защиту прав человека и предотвращение насилия распространяется и на регулирование деятельности негосударственных субъектов. Представители предпринимательских и деловых кругов также бывают причастны к актам насилия в отношении меньшинств, например, в отношении групп меньшинств, которые проживают на землях или территориях, пригодных для развития сельского хозяйства, освоения природных ресурсов или осуществления национальных проектов в области развития. Меньшинства часто становятся жертвами запугивания и насилия со стороны субъектов, которые стремятся взять эти земли и ресурсы под свой контроль. В некоторых случаях национальные и/или международные компании провоцируют насилие в отношении меньшинств при участии или с согласия правительства: например, с целью получения доступа к районам проживания общин меньшинств или имеющимся там ресурсам.

40. В Камеруне, который Специальный докладчик посетила в сентябре 2013 года, в начале апреля 2014 года в районе Баменда примерно 300 скотоводов племени мбороро лишились крова и были выселены с земель их предков, когда Католический университет заявил о праве собственности на их земли и намерении построить на них университетское здание. Специальные докладчики по вопросам меньшинств и прав коренных народов²⁰ настоятельно призвали власти и Католический университет пересмотреть свои действия, осознать их последствия для этой общины и попытаться урегулировать эту проблему.

41. 26 марта 2014 года Специальные докладчики опубликовали заявление для прессы²¹, когда власти города Дананг во Вьетнаме приняли решение об экспроприации земель, где проживают и занимаются сельскохозяйственной деятельностью жители древни Кондао, что является явным случаем захвата земель в интересах частных предпринимателей. Кондао строили многие поколения ее жителей, чья культура формировалась под влиянием их традиционной сельскохозяйственной деятельности — выращивание риса и посещение церкви. Приходское кладбище, объект национального культурного наследия, было разрушено и перенесено в отдаленный район.

42. Представители меньшинств имеют право участвовать в принятии решений, касающихся их самих или их района. Государства несут основную ответственность за осуществление территориальной юрисдикции, в том числе и над такими третьими сторонами как торгово-промышленные предприятия, о чем говорится в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека²². В контексте мер, принимаемых для предотвращения насилия в отношении меньшинств с участием представителей предпринимательских кругов, необходимо обеспечивать юридический контроль за предпринимательской деятельностью и внимательно отслеживать ее, а также создавать официальные каналы для консультаций между затрагиваемыми общинами,

²⁰ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14496&LangID=E.

²¹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14438&LangID=E.

²² Организация Объединенных Наций, *Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека* (HR/PUB/11/04). См. по адресу www.ohchr.org/Documents/publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf.

правительством и предприятиями на всех этапах оперативной деятельности. Меньшинствам необходимо предоставить возможность поднимать волнующие их вопросы и высказывать свою обеспокоенность в отношении последствий предпринимательской деятельности и деятельности в области развития для общин. Принцип свободного, предварительного и осознанного согласия должен применяться в отношении меньшинств и их земель и территорий.

43. Государства должны проводить всестороннее расследование случаев насилия, и, если представители деловых сообществ оказываются подстрекателями или исполнителями, применять предусмотренные законом санкции, включая прекращение действия контрактов и уголовное преследование. Жертвы должны получать адекватную компенсацию в безотлагательном порядке. Как заявил Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях (A/HRC/17/32, пункт 5), «наиболее вопиющие нарушения прав человека в связи с предпринимательской деятельностью, как правило, происходят в затронутых конфликтом районах».

44. Насилие в отношении меньшинств может быть делом рук террористических, экстремистских, радикальных правых, радикальных этнических и религиозных организаций, которые формируют вооруженные группы или являются повстанцами. Такое насилие может быть направлено против определенных групп меньшинств, как в случае с «Исламским государством» в Ираке, действия которого направлены против религиозных меньшинств в районах, находящихся под его контролем, или против различных общин, с тем чтобы повлиять на их жизнь, как это происходит в случае группировки «Боко Харам» в северных районах Нигерии. Деятельность таких групп может также способствовать дестабилизации общества в целом и привести к возникновению или углублению разногласий между группами населения. Меры по пресечению действий таких преступных и жестоких субъектов имеют жизненно важное значение для поддержания межэтнического и межрелигиозного согласия.

45. Следует также напомнить, что негосударственные субъекты могут сыграть позитивную роль в предотвращении насилия и часто могут использовать свое значительное влияние для поощрения прав человека в районах их действия. Предприятия, работающие в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и проводящие консультации с представителями меньшинств, могут, например, осуществлять свою деятельность таким образом, чтобы сводить к минимуму негативные последствия для меньшинств и их среды обитания, при этом они могут также уменьшать угрозу насилия.

I. Вооруженные конфликты

46. Развязанный вооруженный конфликт создает серьезную опасность насилия в отношении некоторых групп меньшинств, хотя и не является его обязательным условием. В пункте 12 своего доклада, озаглавленного «Ответственность по защите: ответственность государств и предупреждение» (A/67/929-S/2013/399), Генеральный секретарь заявил, что

злодеяния с большей степенью вероятности совершаются в ходе вооруженного конфликта, особенно внутреннего вооруженного конфликта. Сам по себе вооруженный конфликт является источником риска совершения злодеяний, а злодеяния могут также повысить риск вооруженного конфликта. Не все вооруженные конфликты приводят к злодеяниям и не все злодеяния имеют место в контексте вооруженного конфликта. Отличительной чертой злодеяний являются целенаправленное избрание в качестве объекта конкретных групп, общин или представителей населения, включая лиц, находящихся под защитой Женевских конвенций, и иногда — циклы ответных мер и противодействия этим мерам со стороны различных общин.

47. В условиях вооруженного конфликта его динамика и развитие могут поставить меньшинства в крайне уязвимое положение, причем даже тех, кто непосредственно не вовлечен в конфликт, как в случае Ирака и Сирийской Арабской Республики, где конфликт привел к целенаправленным убийствам, массовым перемещениям и гуманитарному кризису. От конфликтов часто больше всего страдает гражданское население, а гражданские лица из числа меньшинств могут быть особенно уязвимы. В некоторых случаях мужчины могут вступать в вооруженные группировки или могут быть насильно завербованы или бежать, спасаясь от нападения, в то время как женщины остаются дома в качестве главы домашнего хозяйства, ухаживая за членами семьи и присматривая за имуществом.

48. В декабре 2013 года²³ наряду с другими независимыми экспертами Организации Объединенных Наций Специальный докладчик настоятельно призвала все стороны в Центральноафриканской Республике незамедлительно и безоговорочно прекратить насилие в этой стране, которое во многом направлено против представителей меньшинств. В апреле 2014 года²⁴ вместе со Специальным докладчиком по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Специальный докладчик вновь выразила свою серьезную обеспокоенность по поводу положения внутренне перемещенных лиц из числа мусульманских меньшинств в Центральноафриканской Республике и настоятельно призвала к защите их прав. Она подчеркнула, что ситуация в стране является крайне серьезной и что спасение жизней должно стать первоочередной задачей.

V. Механизмы раннего оповещения и чрезвычайного реагирования

49. Насилие в отношении меньшинств бывает сложно спрогнозировать, и его может быстро спровоцировать какое-то отдельное событие или фактор. Однако в некоторых случаях настораживающие признаки заметны задолго до вспышки насилия, и существуют возможности для его предотвращения на важном начальном этапе. Важно, чтобы ранние настораживающие признаки служили сигналом к безотлагательным действиям для предотвращения насилия. Комитет по ликвидации расовой дискриминации разработал показатели, касающиеся угрозы геноцида. Эти и аналогичные показатели могут и должны использоваться для выявления более низких уровней опасности проявлений насилия в

²³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=E.

²⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14538&LangID=E.

отношении меньшинств. Для оценки наличия факторов, которые, как известно, могут приводить к возникновению конфликта и геноцида, были разработаны 15 показателей (см. A/60/18, глава II). Их можно резюмировать следующим образом:

- отсутствие законодательных рамок и институтов по предупреждению расовой дискриминации и обеспечению средств правовой защиты;
- непризнание существования тех или иных конкретных групп;
- систематическое лишение конкретных групп возможности занимать руководящие должности и работать в государственных учреждениях и по важным специальностям;
- принудительная идентификация, включая использование удостоверений личности с указанием этнического происхождения;
- крайне искаженное изложение исторических событий;
- принудительное переселение детей;
- политика сегрегации;
- высказывания или пропаганда, разжигающие ненависть и/или подстрекающие к насилию против групп меньшинств;
- заявления, свидетельствующие о поддержке идеи превосходства какой-либо расы или этнической группы, обезличивающие и демонизирующие меньшинства или потворствующие или оправдывающие насилие;
- насилие или серьезные ограничения в отношении групп меньшинств, которые, как считается, традиционно занимали в обществе важное положение;
- серьезные нападения со стороны отдельных граждан на представителей меньшинств;
- создание военизированных групп и/или экстремистских политических групп, придерживающихся расистских взглядов;
- значительные потоки беженцев и внутренне перемещенных лиц, принадлежащих к конкретным этническим или религиозным группам;
- несоответствия в социально-экономических показателях, свидетельствующие о существовании явной расовой дискриминации;
- противодействие оказанию базовых услуг или помощи, направленных против конкретных групп.

50. Комитет отметил, что значимость показателей для выявления угрозы геноцида или насилия в отношении расовых, этнических или религиозных групп должна дополняться с учетом следующих общих показателей: а) предыдущая история геноцида или насилия в отношении той или иной группы; б) политика или практика безнаказанности; в) существование активных общин в других странах, способствующих проявлениям экстремизма и/или предоставляющих оружие; и д) присутствие внешних смягчающих факторов, таких как Организация Объединенных Наций или другие признанные приглашенные третьи стороны.

51. Специальный советник по предупреждению геноцида разработал основу для проведения анализа, в состав которой входят восемь категорий факторов для определения опасности возникновения геноцида²⁵: отношения между различными группами, в том числе случаи дискриминации и/или другие нарушения прав человека, совершенные в отношении какой-либо группы; обстоятельства, которые влияют на способность государства предотвращать геноцид; наличие незаконного оружия и вооруженных элементов; мотивация основных субъектов государства или региона и действия, поощряющие разногласия между национальными, расовыми, этническими или религиозными группами; обстоятельства, способствующие совершению актов геноцида (динамичные факторы); акты геноцида; свидетельства намерения полного или частичного уничтожения национальной, этнической, расовой или религиозной группы; и провоцирующие факторы.

52. В соответствии с упомянутой основой провоцирующие факторы включают в себя: предстоящие выборы; смену правительства вне рамок избирательного или предусмотренного конституцией процесса; использование внутри страны военных против гражданских лиц; начало боевых действий; стихийные бедствия; рост потенциала оппозиции, что может быть воспринято как угроза и спровоцировать упреждающие меры. Специальный докладчик считает, что эти ценные показатели можно также эффективно применять и в ситуациях, когда насилие не обязательно принимает форму геноцида. Показатели и механизмы раннего предупреждения должны применяться на практике и приводить к заблаговременному уведомлению о тревожной ситуации и принятию конкретных мер.

53. Бездействие после получения сигналов раннего предупреждения наблюдается не только на национальном уровне. Так, например, в апреле 1993 года Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях посетил Руанду. В своем докладе, который был опубликован в августе 1993 года, но был рассмотрен Комиссией по правам человека только в марте следующего года, он предупредил, что целенаправленные действия против народности тутси исключительно по причине их принадлежности к конкретной этнической группе могут быть приравнены к геноциду. Международное сообщество не смогло принять необходимые меры на основе этих предупреждений, что имело трагические последствия.

54. В 2007 году Представитель Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц посетил Центральноафриканскую Республику и отметил, что силы безопасности не располагают возможностями для защиты населения. Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях, который посетил Руанду в 2008 году, а затем в 2010 году, также отметил отсутствие безопасности. Он сообщил, что жители деревень все активнее формируют специальные группы самообороны и что уровень насилия на этнической почве постоянно возрастает, при этом очень часто убийства остаются безнаказанными.

²⁵ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf.

55. В январе 2009 года Специальный представитель Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц предупредил, что военные операции в восточной части Демократической Республики Конго могут вылиться в жестокие репрессии против гражданского населения. И в этом случае никаких мер принято не было, и гражданское население подверглось репрессиям. В октябре 2009 года в пресс-релизе, опубликованном после его поездки в Демократическую Республику Конго²⁶, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях указал на тревожные сигналы и призвал международное сообщество принять срочные меры для предотвращения убийств в будущем.

56. Ввиду потенциально важной роли специальных процедур в установлении обоснованных фактов и признаков возможных проявлений насилия и массовых злодеяний Специальный докладчик по вопросам меньшинств рекомендует изучить вопрос об укреплении каналов связи и обмена информацией между специальными процедурами и Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности. Следует рассмотреть возможность более эффективного использования таких процедур как «совещания по формуле Аррии» для представления выводов напрямую в срочном порядке. Кроме того, следует дополнительно рассмотреть меры, позволяющие в срочном порядке вступать во взаимодействие со всеми соответствующими региональными органами и органами Организации Объединенных Наций и Совета по правам человека вне периодов ежегодного представления докладов.

57. Гражданское общество также принимает весьма активное участие в своевременном оповещении о надвигающихся кризисах и их предотвращении. Так, например, в Кыргызстане после свержения президента Бакиева в апреле 2010 года Международная группа по правам национальных меньшинств предупредила, что политическая напряженность может приобрести этнический характер и привести к эскалации насилия на этнической почве. В июне в Оше и Желалабаде вспыхнули беспорядки. По словам Верховного комиссара по делам национальных меньшинств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), группы этнических киргизов совершали систематические нападения на группы этнических узбеков, что сопровождалось убийствами, грабежами и поджогами. Было убито около 500 человек, главным образом узбеков, и разрушено 2000 зданий.

VI. Ключевые элементы предотвращения насилия в отношении меньшинств

A. Осознание положения и существа проблем меньшинств

58. Для предотвращения возникновения проблем и напряженности или насилия важно, чтобы правительства были осведомлены о положении меньшинств и любых угрозах, с которыми они сталкиваются. Меньшинства часто недостаточно представлены в правительстве, государственных учреждениях и органах, принимающих решения, поэтому волнующие их вопросы и проблемы, как правило, игнорируются, неправильно понимаются или не получают должного

²⁶ www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf.

внимания, необходимого для защиты их прав. Диалог, консультации с меньшинствами и их участие в процессе принятия решений являются основополагающими принципами защиты прав меньшинств и помогают государствам лучше понять их опыт, связанный с дискриминацией, запугиванием, угрозами или актами насилия, которому они подвергаются.

59. Точные данные позволяют разработать эффективные решения и содействовать предотвращению насилия. Сбор данных с разбивкой по признаку этнической принадлежности, вероисповедания и районам проживания, например, позволяет получить точную информацию о численности и положении меньшинств и является важным ресурсом. Такие данные позволяют выявлять неравенство между группами, добиваться более глубокого понимания его причин и помогают найти и осуществить эффективные решения. Обоснованную озабоченность у меньшинств, особенно тех, которые сталкиваются с насилием, вызывает проблема злоупотребления данными, вследствие чего представители меньшинств становятся объектами нападений. Такую озабоченность можно устранить, если в процессе в полной мере соблюдаются международные нормы защиты и использования личных данных.

60. Одним из ключевых элементов предотвращения насильственных преступлений, мотивированных ненавистью, является осведомленность о существующей напряженности и более четкое понимание ее причин. Понимание мотивов ненависти, агрессивной риторики и их превращения в преступления на почве ненависти — это сложная задача, но она имеет важное значение для эффективного уменьшения угрозы насилия со стороны общества. Она требует постоянного взаимодействия с общинами меньшинств и большинства, с руководителями и ассоциациями в целях выявления проблем и оперативного реагирования на возникающие ситуации напряженности. В некоторых случаях напряженность может возникать на таком уровне, что относительно незначительные инциденты могут привести к более широкой волне насилия.

61. Особое внимание следует уделять положению и перспективам молодежи. Молодые люди, находящиеся в маргинальных условиях, где отмечается высокий уровень безработицы и нищеты и высокий процент отсева учащихся из образовательных учреждений, могут стать объектом вербовки со стороны жестоких и радикальных групп. Некоторые успешные общинные проекты работы с молодыми людьми были реализованы в местах, где имело место насилие, в том числе в Джосе в Нигерии и Сребренице в Боснии и Герцеговине. Такие проекты содействуют укреплению взаимопонимания между молодыми людьми, представляющими различные или затронутые конфликтом общины, и уменьшают опасность того, что они будут втянуты в круг насилия.

В. Соблюдение международных стандартов в области прав человека

62. Полное соблюдение международных стандартов, касающихся равенства, недискриминации и прав меньшинств, а также эффективное и всеохватное управление являются важнейшими факторами предотвращения конфликтов, насилия и злодеяний, совершаемых в отношении меньшинств. Полноценное осуществление прав меньшинств позволяет национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам наравне с другими пользоваться своими

правами, в том числе экономическими, социальными и культурными. Оно также помогает создать общую социальную атмосферу уважения, понимания и признания многообразия, способствующую мирному сосуществованию различных национальных, этнических, религиозных и языковых групп и ослабляющую угрозу насилия против любых лиц или групп.

63. Несмотря на то что крайне националистические, расистские, ксенофобные или радикальные элементы могут существовать в любой стране, государства, которые обеспечивают полноценную защиту прав меньшинств, и юридические, судебные и институциональные гарантии, имеют больше возможностей пресекать и преследовать по закону любые незаконные действия и подстрекательства к актам насилия. Государства запрещают действия, совершаемые на почве ненависти, предусматривают за них соответствующее наказание, кроме того, такие действия вызывают общую негативную реакцию в обществе. Угроза судебного преследования и наказания является одним из главных сдерживающих факторов и средств предотвращения подобных преступлений.

64. Исключительно важную роль в этой области играют эффективное и всеохватное управление и политическая воля. Правительства несут главную ответственность за предотвращение насилия и имеют больше всего возможностей для решения проблем, которые могут привести к насилию, включая пропаганду ненависти и вопиющее неравенство. Государства могут возглавлять усилия, предпринимаемые как различными правительственными и государственными органами, включая правоохранительные органы (как межведомственные структуры), так и многими другими заинтересованными сторонами. Кроме того, для укрепления демократии и верховенства права и своевременной отчетности чрезвычайно важно создавать независимые и эффективные судебные системы.

С. Обеспечение институционального внимания к вопросам, касающимся меньшинств

65. Необходимым первым шагом в этом направлении является создание внутренних средств правовой защиты прав меньшинств; однако одних лишь законодательных мер для защиты меньшинств от насилия недостаточно. Одной из важнейших мер предотвращения насилия, особенно в странах, в которых напряженность и насилие могут быть обусловлены историческими факторами, является обеспечение институционального внимания к вопросам, касающимся меньшинств. Должный учет соответствующими ведомствами этих вопросов позволяет укрепить потенциал правительств в области защиты меньшинств на практике и реагирования на возникающие ситуации. Учет этих вопросов обеспечивает укрепление взаимодействия с меньшинствами и выявление и устранение угроз уже на раннем этапе.

66. Свою роль в предотвращении насилия могут сыграть специализированные департаменты или подразделения по делам меньшинств и межэтническим и межрелигиозным вопросам в составе соответствующих министерств и независимых национальных правозащитных учреждений. Эти структуры должны иметь четкий мандат, полномочия и бюджетные средства для их эффективной работы. Специализированные учреждения, в том числе их сотрудники из числа меньшинств, имеющие опыт в вопросах, касающихся меньшинств, могут взять на себя ведущую роль в разработке и осуществлении политики, учете вопро-

сов, касающихся меньшинств, наблюдении за положением меньшинств, создании механизмов подачи жалоб, расширении практики консультаций, проведении исследований и расследовании случаев ущемления прав человека, угроз и нарушений прав. В некоторых случаях вопросы, касающиеся меньшинств, следует рассматривать на самом высоком государственном уровне для создания институциональных и стратегических рамок решения проблем, обусловленных многообразием в ситуациях, характеризующихся напряженностью.

D. Укрепление мер безопасности и правоохранительных органов

67. Угроза насилия в отношении меньшинств может потребовать принятия неотложных оперативных мер безопасности, которые позволят препятствовать проявлениям насилия или оперативно реагировать на них. В некоторых ситуациях можно определить характер насильственных нападений, что позволяет правоохранительным органам лучше прогнозировать попытки совершения новых аналогичных нападений. Национальные власти и правоохранительные органы обязаны действовать решительно и грамотно. Предсказать, когда и где могут произойти инциденты, связанные с проявлением насилия, представляется довольно сложной задачей, однако это не должно служить оправданием для бездействия; в любой ситуации можно принять ряд конкретных мер.

68. Для предотвращения и пресечения насилия крайне необходимо создать механизмы и процессы выявления угроз и реагирования на них. Установление надежных контактов с общинами способствует укреплению доверия и созданию и поддержанию прочных и эффективных каналов связи между общинами и правоохранительными органами. Кроме того, также важно выявлять, какие лица, общины или места, общинные лидеры и места отправления культа и собраний подвергаются наибольшей опасности. Увеличение числа сотрудников сил безопасности в ключевых точках, в том числе местах отправления культа или близлежащих районах проживания групп населения, находящихся в опасности, позволяет сдерживать насилие. В ряде случаев для защиты местных общин может возникнуть необходимость в направлении сотрудников сил безопасности в отдаленные районы, в которых слабо представлены органы власти.

69. Еще одной возможной мерой является создание в районах групп поддержания общественного порядка силами населения и механизмов раннего оповещения, позволяющих группам населения, находящимся в опасности, выявлять угрозы и оперативно связываться с правоохранительными органами; такая мера была, в частности, принята в Нигерии, где имеют место случаи насилия и напряженных отношений между общинами. Местные источники информации являются ценным общинным механизмом, способным обеспечивать раннее предупреждение о потенциальных угрозах, хотя эффективность такого механизма по-прежнему зависит от оперативности реагирования сотрудников правоохранительных органов на поступающие сигналы.

70. В некоторых случаях представители меньшинств заявляли о том, что сотрудники правоохранительных органов присутствовали на месте или были проинформированы о случаях насилия, однако они либо не появлялись на месте, либо бездействовали. Пострадавшие сообщали о том, что в худшем случае сотрудники правоохранительных органов сами активно участвовали в насильственных нападениях или находились в сговоре с нападавшими. Помимо этого,

отсутствие должного оснащения или необходимой мотивации, а также надлежащей подготовки или четкой структуры командования не позволяло сотрудникам правоохранительных органов адекватно реагировать на случаи насилия.

71. В связи с этим следует уделять особое внимание подготовке сотрудников правоохранительных органов и развитию у них способности адекватно и эффективно реагировать на ситуации насилия, а также учитывать их этническую или религиозную принадлежность и повышать их мотивацию. Зачастую меньшинства слабо представлены в правоохранительных органах и имеют лишь ограниченные контакты с ними. В таких органах, как правило, работают представители большинства или определенных этнических или религиозных групп. Сотрудники правоохранительных органов, являясь основными гарантами защиты, обязаны быть объективными в рамках реагирования на возможные или фактические случаи насилия в отношении любой общины. В то же время присутствие на местах даже небольшого количества сотрудников правоохранительных органов может также играть крайне важную роль в предотвращении или пресечении насилия.

72. Обеспечению надлежащей защиты национальных меньшинств сотрудниками правоохранительных органов без каких-либо предубеждений могут способствовать различные упреждающие меры. К числу таких мер относятся: инициативы по найму и удержанию сотрудников правоохранительных органов из числа меньшинств, в том числе на руководящих должностях (такие инициативы, как Национальная ассоциация чернокожих полицейских в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Братская ассоциация европейских цыган, служащих в правоохранительных органах (Будапешт)); развертывание в районы межобщинной напряженности подразделений смешанного типа, в состав которых входят представители различных этносов и религий; подготовка сотрудников правоохранительных органов по вопросам прав человека и меньшинств с упором на изучение общин и территорий, куда они будут направлены; назначение участковых и совместная охрана порядка, в ходе которой сотрудники правоохранительных органов налаживают тесные контакты с местными жителями и знакомятся с местными условиями и населением, находящимся в опасности; и создание независимых надзорных органов.

73. В различных обществах, особенно в тех, в которых ранее имели место проявления насилия или конфликты, такие упреждающие меры включаются в стратегии правоохранительной деятельности и защиты в рамках комплексных, всеохватных и инициативных подходов к работе правоохранительных органов. Это позволяет не допускать реагирования на случаи насилия постфактум, поскольку такая реакция зачастую является недостаточной или слишком запоздалой. Методика оценки рисков, используемая сотрудниками правоохранительных органов и включающая анализ инцидентов, связанных с насилием, может помочь органам и другим субъектам оценивать степень угрозы насилия, с которой могут столкнуться некоторые общины, и оперативно отреагировать на него.

Е. Обеспечение функционирования и поддержка гражданского общества

74. Гражданское общество призвано сыграть исключительно важную роль в выявлении первых признаков угрозы насилия, оповещении национальных и международных органов и принятии местных мер по борьбе с ним. Тем не менее усилия по предотвращению насилия не должны предприниматься лишь неправительственными организациями. Эффективность мер предотвращения насилия повышается за счет всестороннего участия различных субъектов, в том числе неправительственных, правозащитных организаций, деловых кругов, религиозных групп и общинных лидеров, учебных заведений и других заинтересованных сторон. Для создания соответствующей инфраструктуры и поощрения культуры предотвращения насилия необходимо участие в этом процессе многочисленных субъектов с различными навыками, полномочиями и отношениями.

75. Гражданское общество играет важную роль в доведении вопросов национального значения до сведения региональных организаций и Организации Объединенных Наций. Однако зачастую информация, представляемая ими, игнорируется или отвергается соответствующим государством и не влечет за собой никаких действий или дополнительных расследований. В некоторых случаях имеет место практика, когда власти полностью отвергают заявления меньшинств и лиц, действующих от их имени, а также неконструктивные отношения между государством и гражданским обществом, что не позволяет должным образом решать проблемы и рассматривать жалобы на всех уровнях. Это может свидетельствовать о несоответствующей политической позиции в отношении групп меньшинств и их ущемленном положении. На смену культуре недоверия должна прийти культура диалога.

Е. Сотрудничество с региональными и международными организациями

76. Региональные организации могут играть важную роль в предотвращении насилия и борьбе с ним, в том числе на основе взаимодействия с государствами в вопросах предотвращения насилия, установления фактов и посредничества в конфликтах. Некоторые региональные организации располагают практически инструментами для решения вопросов меньшинств, основанными на четких региональных стандартах. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств занимается предотвращением конфликтов и ранним оповещением о ситуациях, представляющих угрозу для меньшинств. Для реализации региональных инициатив по предотвращению насилия крайне важно, чтобы более пристальное внимание вопросам меньшинств уделяли и другие региональные органы, включая Африканскую комиссию по правам человека и народов и Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, которые в настоящее время не имеют специальных механизмов для отслеживания положения меньшинств.

77. В Демократической Республике Конго при участии региональных и международных организаций были приняты скоординированные меры по борьбе с кризисом. В 2008 году Сообщество по вопросам развития стран юга Африки (САДК) направило две группы специалистов на места для оценки эскалации

насилия в этой стране. В то же время Международная конференция по району Великих озер при поддержке САДК инициировала создание бригады оперативного вмешательства Организации Объединенных Наций. В 2013 году членами Международной конференции было подписано всеобъемлющее мирное соглашение, предложенное Организацией Объединенных Наций и содержащее конкретные меры по содействию миру и стабильности в регионе.

VII. Усиление ответственности по защите

78. Концепция ответственности по защите играет весьма важную роль в деле защиты обездоленных меньшинств от насилия. Непреложным условием является наличие политической воли к предотвращению насилия и защите уязвимых общин. В некоторых случаях правительства не в состоянии бороться с насилием, и им необходимо оказывать в этом помощь; тем не менее, как показывает история, главную роль в координации массовых злодеяний в отношении меньшинств играют государства. Государство, в котором часто господствует лишь одна этническая или религиозная группа и которое контролирует выделение ресурсов на обеспечение безопасности, национальные средства массовой информации, инфраструктуру и институты, вполне может само совершать насилие. Как показывают последние события, государство, совершающее насилие, это не историческое явление, а современная реальность.

79. Генеральный секретарь изложил трехкомпонентную стратегию осуществления принципа ответственности по защите (см. A/63/677) на основе пунктов 138 и 139 Итогового документа Всемирного саммита 2005 года. Первый компонент предусматривает главную обязанность государств защищать свое население, предотвращая геноцид, военные преступления, этнические чистки и преступления против человечности (массовые зверства). Второй компонент предусматривает обязанность международного сообщества помогать государствам выполнять их обязательства, оказывать необходимую поддержку и принимать меры по укреплению потенциала, когда государство не в состоянии выполнить свое обязательство по защите населения. Третий компонент предусматривает, что международное сообщество должно использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие средства для защиты населения от этих преступлений, при этом оно должно быть готово принять дополнительные коллективные меры по защите населения в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Все три компонента не вытекают друг из друга, и каждый из них одинаково важен. Кроме того, они дополняют друг друга, например назначение специального посланника в страну для наблюдения за ухудшающейся ситуацией само по себе является мерой реагирования, но в то же время и превентивной мерой, поскольку такой шаг может предотвратить эскалацию насилия.

80. Даже страны, имеющие политическую волю защищать обездоленные меньшинства, могут не иметь возможностей, опыта и механизмов для принятия надлежащих мер реагирования. Специальный докладчик считает, что в контексте второго компонента следует уделять больше внимания оказанию помощи государствам, налаживанию технического сотрудничества и созданию потенциала по защите меньшинств, включая учебную подготовку должностных лиц, в том числе сотрудников правоохранительных и судебных органов, по во-

просам прав меньшинств и эффективных методов их защиты, а также по вопросам управления различными группами населения.

81. Правительства могут быть активными исполнителями, т.е. быть непосредственно причастными к преступлениям, если они совершаются сотрудниками их сил безопасности или наемниками, или пассивными исполнителями, когда они не предпринимают никаких действий для защиты групп населения, являющихся жертвами жестоких преступлений со стороны негосударственных субъектов. Когда правительства не могут справиться с ситуацией, международное сообщество обязано принять надлежащие меры для прекращения насилия и преступлений и привлечь виновных к ответственности. В этих случаях предпочтение следует отдавать мирным средствам: международной дипломатии, переговорам и посредничеству, а также гуманитарной помощи. При наличии соответствующего согласия миротворческая операция Организации Объединенных Наций должна принимать меры по прекращению преднамеренных действий или бездействия правительства и стремиться получить надежные гарантии того, что правительство возьмет на себя ответственность по защите.

82. Если правительство демонстративно отказывается остановить преступления или бездействует, то необходимо в срочном порядке принимать коллективные меры. Согласно третьему компоненту стратегии осуществления принципа ответственности по защите, государства-члены обязаны «предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом, через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, в том числе на основании главы VII, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями, в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности» (см. A/66/874-S/2012/578, пункт 2). Такие коллективные действия могут включать в себя санкции, эмбарго и ограничения на сотрудничество. И, наконец, Совет Безопасности может санкционировать применение силы. В ситуациях, когда существует угроза убийств мирных граждан или убийства уже совершаются, необходимо принимать меры адекватного и оперативного вмешательства.

83. Кроме того, предпринимаются перспективные межправительственные инициативы. Глобальное движение против массовых злодеяний — это инициатива, осуществляемая под руководством государств и предназначенная для предотвращения таких преступлений на национальном и региональном уровнях. Она направлена на оказание поддержки государствам, участвующим в этой деятельности, и на оказание помощи тем, кто занимается разработкой превентивных стратегий. Эта инициатива также служит платформой для обмена опытом и передовой практикой и их распространения и действует в тесном контакте с рядом ключевых организаций гражданского общества.

84. Международные субъекты могут сталкиваться с трудностями в получении постоянной поддержки правительства в оказании помощи, а также реагировании на серьезные нарушения прав. В Шри-Ланке подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития и гуманитарными вопросами, оказались не в состоянии в полной мере учитывать приоритеты Организации Объединенных Наций в сфере политики и прав человека. В част-

ности, были выявлены следующие недостатки: в системе Организации Объединенных Наций отсутствовала должная общая ответственность за нарушения прав человека; несогласованная система урегулирования кризисных ситуаций Организации Объединенных Наций не позволяла разработать и использовать последовательную стратегию реагирования на сигналы раннего предупреждения и связанные с ними нарушения прав человека и гуманитарного права в отношении гражданского населения; неэффективная рассредоточенность структур Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в нескольких разных подразделениях Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в Женеве и Нью-Йорке не позволяла координировать действия Организации Объединенных Наций и учитывать международные стандарты в области прав человека и нормы гуманитарного права; концепция деятельности Организации Объединенных Наций на местах была разработана в целях развития, а не урегулирования конфликтов; кроме того, отмечалась недостаточная политическая поддержка со стороны государств-членов в целом²⁷.

85. На основе опыта Шри-Ланки была разработана инициатива Генерального секретаря «Права прежде всего», направленная на повышение организационной готовности к решению проблем, связанных с обеспечением прав человека и защитой гражданского населения в сложных кризисных ситуациях.

VIII. Основные аспекты мер реагирования на проявления насилия и правосудия переходного периода

86. Важную роль в непосредственном реагировании на проявления насилия и предотвращении дальнейшего насилия играют оказание всесторонней помощи пострадавшим общинам, включая гуманитарную помощь, принятие надлежащих мер безопасности для обеспечения защиты, а также всестороннее и независимое расследование случаев насилия. Такие меры необходимо принимать в срочном порядке, а в случае необходимости — при поддержке региональных органов и международного сообщества, если у государств не хватает потенциала или если они причастны к совершению преступлений. В краткосрочной перспективе чрезвычайно важен диалог с общинами, который позволяет понять потребности пострадавших общин и способствует укреплению доверия. Необходимо принимать меры по обеспечению безопасного возвращения лиц, перемещенных в результате насилия, в места их постоянного проживания, причем делать это в кратчайшие возможные сроки, чтобы не допускать замедления этого процесса.

87. Привлечение к ответственности и борьба с безнаказанностью за совершение насильственных преступлений играют важнейшую роль в обеспечении правосудия и примирении после насилия. Правосудие переходного периода требует расследования совершенных преступлений и раскрытия информации о случившемся, компенсации за материальный и моральный ущерб, восстановления стабильности в обществе и полного уважения прав человека. Виновные в совершении преступлений с обеих сторон должны быть привлечены к ответ-

²⁷ Доклад Группы Генерального секретаря по внутреннему обзору деятельности Организации Объединенных Наций в Шри-Ланке. Размещен на веб-странице www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf.

ственности, что будет содействовать восстановлению общества, пострадавшего и расколотого от насилия, и предотвращению дальнейшего насилия. Правосудия и привлечения к ответственности можно добиваться различными способами, в том числе в рамках процессов установления истины, восстановления справедливости и примирения; комиссий по расследованию; судебных процессов; и задействования традиционных способов урегулирования конфликтов и примирения. Такие механизмы доказали свою эффективность на начальном этапе восстановления пострадавших общин и групп населения, например в Руанде, Южной Африке и Северной Ирландии.

88. Комиссии по установлению фактов и расследованию, создаваемые на самом раннем этапе, могут играть важную роль в предотвращении эскалации насилия. Государствам, в которых в отношении групп меньшинств были совершены акты насилия и/или злодеяния, следует разработать политику и стратегии предотвращения насилия и борьбы с ним, чтобы оперативно использовать их для предупреждения опасности возобновления насилия или задействовать их в более широком политическом контексте в целях предотвращения насилия. Укрепление жизнестойкости общин и память о жертвах могут помочь государствам усилить социальную сплоченность и предотвратить дальнейшие злодеяния. Важной инициативой в этом отношении является создание музеев и мемориальных комплексов памяти жертв.

89. В Колумбии Канцелярия Омбудсмана создала механизм раннего предупреждения и систему оценки рисков («Система раннего оповещения») для защиты afroколумбийских общин, находящихся в опасности. В рамках этой системы местные активисты, работающие на местах в районах, в которых слабо представлены органы власти, выявляют реальные угрозы и оповещают о них. Их сигналы оцениваются силами безопасности и гражданскими институтами, которые определяют необходимость в мерах защиты, в том числе в военном присутствии, охране и переселении граждан. Одна из указанных проблем заключается в том, что не все угрозы воспринимаются серьезно и что некоторые меры принимаются без проведения полноценных консультаций.

90. В 2008 году Кения учредила Комиссию по национальному сплочению и интеграции после межэтнического насилия, которое имело место после выборов 2007 года. Комиссия отвечает за содействие и помощь в создании кенийского общества, которое будет ценить гармонию и недискриминацию, в целях обеспечения мирного сосуществования и интеграции. Комиссия занимается борьбой с дискриминацией, укреплением терпимости и управлением многообразием и консультирует правительство по вопросам поощрения гармонии и мирного сосуществования.

IX. Выводы и рекомендации

91. Защита обездоленных и уязвимых групп меньшинств, подвергающихся насилию, по-прежнему необходима. Непрерывающиеся случаи насилия свидетельствуют о том, что в отношении применения соответствующих показателей и методов и стратегий защиты на национальном, региональном и международном уровнях был достигнут лишь ограниченный прогресс и что для защиты уязвимых групп меньшинств предстоит сделать еще очень многое.

92. Насилие влечет за собой далеко идущие последствия для людей, общин и обществ. Возможные прямые последствия — это смерть, увечья, уничтожение имущества, перемещение населения и сексуальное насилие в отношении меньшинств. Более долгосрочные последствия, которые отражаются на меньшинствах, осуществлении ими их прав человека и основных свобод и их отношениях с другими группами в обществе, могут ощущаться на протяжении многих поколений после инцидентов, связанных с насилием.

93. В сложных социально-экономических и геополитических условиях к конфликтам и насилию во многих случаях приводят вопиющее неравенство и хроническая нищета. Дискриминация является причиной и следствием неравенства и нищеты и, при определенных обстоятельствах, в том числе в случаях нехватки земельных и других ресурсов, подвергает общины опасности насилия. Борьба с неравенством и создание равноправного общества являются важнейшими мерами по предотвращению конфликтов и насилия.

94. Прогнозирование и предотвращение насилия должны носить не только теоретический характер. Анализ ситуаций, возникающих в результате насилия, помогает разрабатывать показатели и расширять возможности подачи сигналов и задействования механизмов раннего предупреждения; однако проведение анализа после того, как насилие уже началось, означает, что предпринятые действия часто являются слишком незначительными и запоздалыми. В случае, когда сигналы предупреждения являются совершенно однозначными, государствам необходимо использовать на практике опыт, приобретенный в результате прошлых инцидентов, связанных со злодеяниями, но и во всех других случаях государствам следует более эффективно реагировать на них.

95. Всеобъемлющее осуществление прав меньшинств, недискриминация и принципы равенства представляют собой важную основу для предотвращения насилия в отношении меньшинств и помогают создать условия для стабильности и гармоничных отношений между группами населения. Государствам следует в полной мере осуществлять положения Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и другие соответствующие международные стандарты.

96. Для оказания государствам помощи в оценке положения меньшинств, их вопросов и проблем необходимо создавать механизмы диалога, консультаций и участия, а также осуществления основополагающих принципов прав меньшинств. В тех случаях, когда насилие уже имело место, такие механизмы особенно важны, в том числе для процессов примирения и миростроительства после конфликтов и после инцидентов, связанных с насилием.

97. Создание институтов для защиты прав меньшинств и учет прав меньшинств в деятельности существующих национальных правозащитных учреждений являются исключительно важными мерами по предотвращению насилия. Рассмотрение этих вопросов в рамках подобных учреждений способствует развитию механизмов раннего предупреждения и

раннего реагирования, а также разработке соответствующих концепций и стратегий, необходимых для предотвращения насилия.

98. Специальный докладчик считает, что проблема насилия в отношении меньшинств должна стать одним из приоритетных вопросов для государств, региональных органов, международного сообщества и гражданского общества. Она отмечает, что седьмая сессия Форума по вопросам меньшинств, которая состоится в Женеве 25 и 26 ноября 2014 года, будет посвящена именно этому вопросу и послужит платформой для проведения диалога по этому вопросу между заинтересованными сторонами, включая меньшинства, государства-члены, региональные органы, органы и механизмы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и гражданское общество, а также подготовки рекомендаций для представления Совету по правам человека.
