



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 July 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая 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 доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Риты Ижак-Ндиайе, представленный в соответствии с резолюцией 68/172 Генеральной Ассамблеи.

* A/71/150.



Доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств Риты Ижак-Ндиайе

Резюме

В настоящем докладе рассматриваются права человека лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в тех случаях, когда они оказываются в условиях гуманитарных кризисов, таких, как конфликты или стихийные бедствия, вызванные неблагоприятными природными явлениями или факторами антропогенного характера.

Последствия гуманитарных кризисов часто в несоразмерно большей степени затрагивают общины меньшинств в силу их уникальной самобытности, географического положения, нищеты, дискриминации или других особых обстоятельств.

Настоящий доклад подготовлен с целью проанализировать некоторые из основных предпосылок возникновения таких несоразмерных последствий. Во-первых, Специальный докладчик рассматривает причины, в силу которых меньшинства в большей степени подвержены последствиям гуманитарных кризисов или стихийных бедствий. Во-вторых, она рассматривает конкретные трудности или дискриминацию, с которыми потенциально могут сталкиваться меньшинства во время или после перемещения населения или кардинального изменения его положения в результате гуманитарного кризиса или бедствия даже в тех случаях, когда причины для такого перемещения населения или изменения его положения прямо не связаны с принадлежностью меньшинств к конкретной группе.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. Деятельность Специального докладчика	4
A. Поездки в страны в 2016 году	4
B. Ежегодный доклад 2016 года Совету по правам человека.....	6
C. Форум по вопросам меньшинств	6
III. Меньшинства в условиях гуманитарных кризисов.....	7
A. Введение	7
B. Методология	9
C. Необходимость дезагрегированных данных.....	10
D. Определение гуманитарного кризиса	10
E. Международные и региональные нормативно-правовые и политические механизмы защиты меньшинств, затронутых гуманитарными кризисами	12
F. Взаимосвязь между гуманитарными кризисами и положением меньшинств	16
G. Конкретные проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются меньшинства, затронутые гуманитарными кризисами	18
H. Меньшинства в условиях бедствий, обусловленных природными явлениями или антропогенными факторами.....	24
I. Проблемы, с которыми сталкиваются перемещенные меньшинства в поиске долговременных решений	28
IV. Выводы и рекомендации.....	29

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросам меньшинств представляется Генеральной Ассамблее на её семьдесят первой сессии в соответствии с резолюцией 68/172 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 25/5 Совета по правам человека.
2. В разделе II доклада содержится краткий обзор деятельности Специального докладчика. В разделе III основное внимание уделяется меньшинствам в условиях гуманитарных кризисов, в частности рассматриваются конкретные трудности, с которыми сталкиваются меньшинства, уже находящиеся в уязвимом положении, будь то в качестве внутренне перемещенных лиц, просителей убежища, беженцев или жертв стихийных бедствий. В заключительном разделе излагаются выводы и предлагаются рекомендации.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Краткая информация о деятельности Специального докладчика за последнее время содержится в её докладе за 2015 год тридцать первой сессии Совета по правам человека (A/HRC/31/56, пункты 2–19) и в бюллетенях, размещенных на её странице веб-сайта Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

A. Поездки в страны в 2016 году

1. Ирак

4. Специальный докладчик посетила Ирак 27 февраля – 7 марта 2016 года. Она признала, что на протяжении своей долгой истории Ирак всегда отличался большим разнообразием населения, но при этом с сожалением отметила, что в результате ряда лет маргинализации, конфликтов, этнической и религиозной напряженности, а в последнее время и терроризма общины утратили доверие друг к другу и к правительству. Иракские меньшинства сообщают о том, что не имеют защиты и что они считают, что в отношении них осуществляются конкретные действия в целях их притеснения и маргинализации. Специальный докладчик также отметила, что, хотя так называемое «Исламское государство» или «ДАИШ» является источником огромных страданий и целенаправленно действует против некоторых общин меньшинств, проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, появились гораздо раньше и имеют гораздо более глубокие корни в иракском обществе. Специальный докладчик далее отметила, что с учетом кризиса, вызванного перемещением населения, и его несоразмерных последствий для меньшинств следует принять закон о защите прав меньшинств и внутренне перемещенных лиц, в котором бы четко признавались права всех этнических и религиозных групп на равную защиту и долгосрочные решения в форме возвращения в их дома или, в тех случаях, когда это не представляется возможным или желательным, местной интеграции или переселения.

5. Специальный докладчик также особо отметила положение общины езидов и заявила, что имеющаяся информация свидетельствует о том, что все злодеяния в отношении езидов, включая убийства и причинение физического и психического ущерба, совершаются с намерением уничтожить их как сообщество, будь то частично или полностью. Она настоятельно призвала провести полное расследование преступлений, совершенных «ДАИШ» и любыми другими сторонами конфликта, и привлечь виновных к ответственности за все преступления и нарушения прав человека, включая военные преступления, преступления против человечности и геноцид. Её полный доклад будет представлен на тридцать четвертой сессии Совета по правам человека в марте 2017 года.

2. Республика Молдова

6. Специальный докладчик посетила Республику Молдова 20–29 июня 2016 года. Республика Молдова является многоэтнической, многоконфессиональной и многокультурной страной, обладающей всеобъемлющей правовой системой защиты прав меньшинств; тем не менее отсутствие специальных бюджетных ассигнований и недостаточное институциональное внимание к вопросам меньшинств остаются основными помехами для её надлежащего функционирования.

7. Специальный докладчик отметила, что использование родного языка имеет очень большое эмоциональное значение для многих общин и является существенно важным атрибутом индивидуальной и коллективной самобытности. Она рекомендовала правительству принять необходимые меры для того, чтобы гарантировать качество образования как на государственном языке, так и на родном языке. Она предложила внедрить методологии многоязычного образования и создать классные комнаты для многоязычного обучения и призвала службы государственного управления обеспечить использование государственного языка, русского языка и других языков меньшинств. Результаты бесед с представителями религиозных меньшинств указывают на то, что хотя в большинстве районов страны преобладают мирные межконфессиональные отношения, все же есть примеры расового профилирования и насилия в отношении мусульманских и еврейских общин, совершаемого по религиозным мотивам. Общины рома продолжают сталкиваться с экономической, социальной и политической маргинализацией и зачастую подвергаются дискриминации, в частности в плане трудоустройства и получения доступа к образованию и медицинскому обслуживанию.

8. Касаясь возможного углубления противоречий в обществе на почве этнических, языковых и других различий между общинами, Специальный докладчик подчеркнула, что определение и построение будущего Республики Молдова должны основываться на таких ценностях и принципах, как уважение прав человека, качественное управление с широким участием и защита прав меньшинств, а не на геополитических клише. Её полный доклад будет представлен на тридцать четвертой сессии Совета по правам человека в марте 2017 года.

3. Шри-Ланка

9. Специальный докладчик получила приглашение посетить Шри-Ланку 10–20 октября 2016 года. Она выражает признательность за предоставленную возможность, поскольку посещение этой страны стоит в плане её работы на одном из первых мест уже не первый год. Она намеревается изучить положение меньшинств во

всей стране с учетом недавнего прекращения вооруженного конфликта, который продолжался более 30 лет, и результаты первых выборов, состоявшихся в 2015 году, после которых наблюдаются улучшение условий для развития демократии и новая приверженность делу поощрения и защиты прав человека. Её полный доклад будет представлен на тридцать четвертой сессии Совета по правам человека в марте 2017 года.

В. Ежегодный доклад 2016 года Совету по правам человека

10. Специальный докладчик представила свой тематический доклад о «меньшинствах и дискриминации на основе кастовой или аналогичной системы унаследования статуса» на тридцать первой сессии Совета по правам человека в марте 2016 года (A/HRC/31/56).

С. Форум по вопросам меньшинств

11. Совет по правам человека в своих резолюциях 6/15 и 19/23 просил Специального докладчика руководить работой Форума по вопросам меньшинств.

12. В ходе восьмой сессии Форума, которая состоялась в Женеве 24 и 25 ноября 2015 года, тематический акцент был сделан на проблематике меньшинств в системе уголовного правосудия (см. A/HRC/31/56). В Форуме приняли участие свыше 500 делегатов, в том числе представители государств-членов, механизмов Организации Объединенных Наций, межправительственных органов, неправительственных организаций и представителей меньшинств. Они выявили существующие проблемы и эффективную практику борьбы с дискриминацией в отношении меньшинств на всех этапах уголовного судопроизводства. Рекомендации Форума были представлены Совету на его тридцать первой сессии (A/HRC/31/72).

13. Девятая сессия Форума, на которой основное внимание будет уделено теме меньшинств в условиях гуманитарных кризисов, состоится в Женеве 24 и 25 ноября 2016 года.

14. Поскольку Совет просил Специального докладчика осуществлять руководство работой Форума (резолюция 25/5), она регулярно проводит обсуждения и анализ путей оптимизации и укрепления формата Форума, его роли и информационно-пропагандистских усилий. В этой связи параллельно с работой Форума в Женеве в 2015 году она организовала и провела мероприятие под названием «Защита прав меньшинств в системе Организации Объединенных Наций: оглядываясь назад и глядя в будущее – Форум для будущего». Исходя из консенсуса, достигнутого в ходе этого параллельного мероприятия, она приняла решение провести в 2016 году консультативное мероприятие параллельно с работой семьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи. Ввиду того, что Форум уделяет основное внимание вопросам меньшинств в условиях гуманитарных кризисов, усилия в рамках этого мероприятия будут направлены на привлечение к участию в работе Форума гуманитарных организаций и гражданского общества Нью-Йорка. Специальный докладчик выражает надежду на то, что обсуждения в рамках этого мероприятия позволят добиться повышения уровня информированности и улучшения взаимодействия с Форумом по

вопросам меньшинств и способствуют укреплению связей между соответствующими организациями и инициативами, базирующимися в Женеве и в Нью-Йорке.

III. Меньшинства в условиях гуманитарных кризисов

A. Введение

15. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), уровень гуманитарных потребностей в мировом масштабе высок, как никогда. Согласно оценочным данным, по состоянию на декабрь 2015 года во всем мире насчитывалось 125 млн. человек, нуждающихся в гуманитарной помощи¹. Продолжающиеся гуманитарные кризисы в Сирийской Арабской Республике, Южном Судане и Ираке, а также различные стихийные бедствия и эпидемии, в том числе вспышка заболевания, вызванного вирусом Эбола, в Западной Африке пагубно отразились на жизни десятков миллионов людей. Большое число людей продолжают страдать в результате других непрекращающихся, повторяющихся или новых конфликтов, кризисов и бедствий. Кроме того, в настоящее время существует беспрецедентное количество перемещенных лиц по всему миру, причем обстоятельства, вызванные затянувшимися конфликтами и насилием, ведут к дальнейшему увеличению числа беженцев и внутренне перемещенных лиц. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, к концу 2015 года во всем мире были насильственно перемещены 65,3 млн. человек; на сегодняшний день наибольшее число людей были перемещены в результате преследований, конфликтов, повсеместных проявлений насилия или нарушений прав человека.² Кроме того, приблизительно 107,3 млн. человек (наибольшее на сегодняшний день число) были перемещены в результате стихийных бедствий³.

16. Однако при этом нет точных данных о том, какое число меньшинств страдают в результате кризисов и где именно; это связано с тем, что во многих случаях доступ к людям и их учет невозможны из-за быстрого изменения ситуации, а в наиболее подверженных кризисам местах демографические данные часто отсутствуют. Тем не менее в ходе осуществления своего мандата Специальный докладчик по вопросам меньшинств установила, что меньшинства, независимо от их языковой, этнической, национальной или религиозной принадлежности, могут быть прямо или косвенно подвержены несоизмеримо большим страданиям в силу их статуса меньшинств как во время самих кризисов, так и при обращении за защитой после них. В деятельности в рамках мандата Специального докладчика неоднократно уделялось внимание тяжелому положению таких меньшинств в условиях гуманитарных кризисов во время поездок в страны⁴, при проведении консультаций, в ходе параллельных мероприятий и в

¹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Global Humanitarian Overview 2016".

² United Nations High Commissioner for Refugees, "Global Trends 2015".

³ Internal Displacement Monitoring Centre, "Global Estimates 2015".

⁴ Миссия в Ирак, 2016 год; доклад будет представлен на тридцать четвертой сессии Совета по правам человека 2017 года; миссия в Украину, 2014 год (A/HRC/28/64/Add.1); миссия в Нигерию, 2014 год (A/HRC/28/64/Add.2); миссия в Колумбию бывшего независимого эксперта по вопросам меньшинств, 2010 год (A/HRC/16/45/Add.1).

тематических докладах⁵, а также (в случае возникающих и уже возникших чрезвычайных ситуаций) в сообщениях⁶, и в заявлениях для прессы⁷. Однако Специальный докладчик отмечает, что несмотря на эти усилия особые потребности и факторы уязвимости меньшинств в условиях гуманитарных кризисов в общемировом масштабе все еще недостаточно хорошо изучены и осмыслены.

17. Пожалуй, самым недавним подтверждением этого служит проведение Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который был созван Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в 2016 году как признание того, что в результате гражданских волнений и конфликтов страдания людей и их потребности в гуманитарной помощи достигают беспрецедентных масштабов. Задача Саммита, одним из главных мотивов в работе которого был девиз «Никто не должен быть забыт», состояла в объединении усилий гуманитарных организаций в поиске путей совершенствования международной гуманитарной системы в целях решения колоссального числа проблем, стоящих сегодня перед миром. Цель, отраженная в этом девизе, также соответствует основной обязанности 3, озвученной в докладе Генерального секретаря (см. A/70/709, приложение), и упоминается в резюме Председателя в качестве одной из основных целей саммита. Тем не менее Специальный докладчик с сожалением отмечает, что на самом деле этот конкретный вопрос и повышенная степень уязвимости меньшинств затрагивались в ходе лишь очень немногих из обсуждений, состоявшихся во время саммита. Кроме того, в резюме Председателя нет упоминания о проблеме меньшинств в гуманитарных ситуациях.⁸

⁵ «Человеконенавистническая риторика и разжигание ненависти в отношении меньшинств в средствах массовой информации», 2015 год (см. A/HRC/28/64); «Предотвращение и устранение насилия и злодеяний в отношении меньшинств», 2014 год (см. A/69/266); «Основанные на соблюдении прав меньшинств подходы к защите и поощрению прав религиозных меньшинств», 2013 год (см. A/68/268); «Роль защиты прав меньшинств в содействии стабильности и предотвращении конфликтов», 2011 год (см. A/HRC/16/45).

⁶ Примеры сообщений по вопросам меньшинств в условиях гуманитарных кризисов: см. IRQ 1/2015; IRQ 5/2014; ПАК 6/2014. LKA 9/2014; COL 4/2013; COL 4/2013.

⁷ Пресс-релиз, Косово, “Rights experts urge the UN to implement a panel opinion on Roma IDPs poisoned in camps in Kosovo”, 15 April 2016, (все упоминания о Косово в настоящем документе следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово), www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19822&LangID=E#sthash.XIGbWyl.dpuf; пресс-релиз, Соединенные Штаты Америки, “Flint [Michigan, United States of America]: Fundamentally about human rights – UN experts underline”, 3 March 2016, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E#sthash.MpAeHPkC.dpuf; пресс-релиз, Ирак, “Immediate action needed to protect human rights of Yazidis in grave danger”, 12 August 2014, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E; пресс-релиз, “Iraq: Impact of conflict on minorities ‘devastating’”, 25 July 2014, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E; пресс-релиз, Нигерия, “A forgotten tragedy – UN experts call for a stronger response to internal displacement in Nigeria”, 23 July 2014, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E#sthash.Wr00IjDa.dpuf; пресс-релиз, Центральноафриканская Республика, “Evacuation of internally displaced populations should be used as a last resort”, 25 April 2014, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E; пресс-релиз, “Sri Lanka: UN experts alarmed at deportations of Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 August 2014.

⁸ World Humanitarian Summit, Chairs Summary, available at: <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/5171492e71696bcf9d4c571c93dfc6dcd7f361ee?vid=581078&disposition=inline&op=view>.

18. В этом контексте Специальный докладчик по вопросам меньшинств решила посвятить свой окончательный доклад Генеральной Ассамблее этой важной теме и рассмотреть в нем два ключевых вопроса:

- В самом ли деле меньшинства в большей степени подвержены последствиям гуманитарных кризисов или стихийных бедствий и в силу этого чаще оказываются в трудных условиях и в числе перемещенных лиц или чаще других вынуждены искать убежище в другой стране?
- С какими дополнительными трудностями сталкиваются меньшинства в условиях гуманитарных кризисов или бедствий при поиске защиты даже в тех случаях, когда их перемещение или изменение их положения напрямую не связаны с их принадлежностью к конкретному меньшинству?

В. Методология

19. Настоящий доклад подготовлен на основе аналитического обзора печатных материалов, выводов, сделанных Специальным докладчиком по итогам поездок в страны, и информации, полученной в его контексте процедуры сообщений. В список использованной литературы входят публикации Организации Объединенных Наций и доклады других международных организаций, неправительственных организаций и научных кругов. В докладе приводится обзор некоторых из наиболее неотложных вопросов, стоящих в повестке дня, проведенный на основе анализа глобальных тенденций и повторяющихся в общемировом масштабе ситуаций с точки зрения тех конкретных проблем, с которыми сталкиваются меньшинства, затронутые кризисами. Перечень проблем, рассмотренных ниже, не является исчерпывающим, и важно отметить, что меньшинства часто сталкиваются с целым рядом других проблем в области прав человека в силу весьма специфических особенностей своего положения во время сложных чрезвычайных ситуаций.

20. Признавая широкий спектр ситуаций, с которыми сталкиваются меньшинства, затронутые гуманитарными кризисами, Специальный докладчик применяет глобальный подход, сосредоточивая внимание на общих характеристиках обстоятельств и ситуаций, в которых оказываются перемещенные меньшинства во всех регионах. Специальный докладчик также ссылается на частные случаи, чтобы привлечь внимание к конкретным проблемам, с которыми сталкиваются меньшинства. Эти случаи использованы лишь в качестве наглядных примеров и ни коим образом не дают полной картины.

21. Специальный докладчик выражает надежду на то, что её анализ поспособствует углублению понимания форм дискриминации и насилия, с которыми сталкиваются меньшинства во время кризисов и после них, и что посредством своего доклада она сможет внести вклад в совершенствование механизмов обеспечения достойного обращения с меньшинствами в контексте гуманитарных кризисов в соответствии с международными нормами в области прав человека.

С. Необходимость дезагрегированных данных

22. Хотя и существуют некоторые исследования в отношении конкретных ситуаций, связанных с перемещением населения, которые затрагивают меньшинства,

Специальный докладчик отмечает, что нет точных, общемировых, дезагрегированных данных, которые давали бы более четкую глобальную картину того, как именно гуманитарные кризисы, независимо от причин их возникновения (будь то в результате конфликта или стихийных бедствий), влияют на меньшинства. Тогда как материалы некоторых специальных тематических исследований в отношении конкретных ситуаций уже доступны, предстоит еще многое сделать для подготовки более подробной документации по этой проблематике в глобальном масштабе на основе всеобъемлющих дезагрегированных данных.

23. Специальный докладчик признает, что легкодоступные данные в этой области отсутствуют по ряду причин. Во-первых, вероятно, что одна из причин – это нежелание представителей меньшинств, перемещенных или пострадавших в результате кризисов, признавать свою принадлежность к этническим, национальным, религиозным или языковым меньшинствам, из опасения дальнейшей дискриминации или продолжения насилия. Во-вторых, государства могут проявлять нежелание собирать соответствующие данные, поскольку они не признают затронутые меньшинства своими гражданами, не признают их статус как меньшинств, не признают, что они были перемещены, или не желают привлекать внимание к конкретным трудностям, с которыми сталкиваются члены их обществ. Наконец, при проведении анализа в контексте вынужденного перемещения населения гуманитарные учреждения, как правило, дезагрегируют данные главным образом по таким признакам, как половая принадлежность и возраст и редко рассматривают другие категории, такие, как статус меньшинства или особые потребности. Таким образом, отсутствие точных данных и оценок потребностей конкретных групп населения, таких, как меньшинства, сказывается на способности разрабатывать гуманитарные программы целенаправленной и комплексной работы по решению проблемы дискриминации в отношении меньшинств в условиях кризисов.

24. Поэтому для выявления всех последствий гуманитарных кризисов и бедствий для общин меньшинств необходимы дополнительные исследования и более полные данные. В частности, необходимо дезагрегировать данные не только по признакам пола и возраста, но и по таким категориям многообразия, как, например, этническая и религиозная принадлежность, уместность использования которых следует определять исходя из реалий конкретных ситуаций. Сбор этой информации (при условии полного соблюдения международных стандартов защиты и использования данных) должен осуществляться на основе принципа добровольности, и наличие такой информации могло бы помочь в прогнозировании и предотвращении несоразмерных последствий кризисов, конфликтов и бедствий для определенных общин и поспособствовать разработке столь необходимых систем оценки рисков и механизмов раннего предупреждения.

D. Определение гуманитарного кризиса

25. Понятие «гуманитарный кризис» можно определить как ситуацию, при которой в стране, регионе или обществе, происходит значительное или полное разрушение структур власти, обусловленное внутренним или внешним конфликтом, и возникает потребность в принятии международным сообществом таких мер, которые выходят за рамки мандата или возможностей любой отдельно взятой организации и/или действующей страновой программы Организации Объединенных Наций.

26. Возникновение подобной ситуации на национальном уровне может быть связано с внутренним вооруженным конфликтом или военными действиями в том или ином государстве. Что касается международного уровня, то возникновение соответствующей ситуации может быть связано с трансграничными боевыми действиями с участием вооруженных сил двух или нескольких стран. Подобные вспышки конфликтов могут обусловить крупномасштабное перемещение большой массы людей, пытающихся спастись от насилия и хаоса. Это может привести как к перемещению населения внутри страны, так и к возникновению международных миграционных потоков по мере того, как затронутые люди и общины, покидая свои дома, становятся внутренне перемещенными лицами или группами на территории их собственных стран или мигрируют за рубеж, в том числе в поисках убежища. Конфликты также могут стать причиной других крупномасштабных гуманитарных проблем, таких, как, например, эпидемии, нехватка воды или продовольствия.

27. Кроме того, в своем докладе Специальный докладчик рассматривает как стихийные, так и антропогенные бедствия (о чем см. ниже в разделе H). Бедствия, которые по определению представляют собой катастрофические события, серьезно нарушающие функционирование общин или всего общества, приводят к человеческим, материальным, экономическим или экологическим потерям, преодоление последствий которых за счет собственных ресурсов не под силу ни общинам, ни обществу в целом. Эти потери могут быть как следствием внезапных природных явлений, таких, как ураганы, цунами, землетрясения, извержения вулканов и лесные пожары, так и результатом более частых замедленных бедствий и крупных катаклизмов, таких, как повторяющиеся засухи или наводнения. Результатами бедствий могут быть гибель людей и разрушение общин, что обуславливает перемещение населения или миграцию, а также возникновение более комплексных чрезвычайных ситуаций, связанных с такими последствиями бедствий, как потеря средств к существованию, голод, жилищный кризис и медицинские пандемии, которые в свою очередь тоже могут послужить причиной массового перемещения населения.

28. Техногенные или антропогенные бедствия – это явления, которые вызваны деятельностью человека и происходят либо непосредственно в населенных пунктах, либо вблизи них. К их числу можно отнести ухудшение состояния окружающей среды, загрязнение и аварии, которые также могут привести к катастрофическим последствиям для отдельных общин и обществ в целом.

29. Также следует отметить, что учащение, усложнение и повышение опасности кризисов и усугубление их последствий для населения и, в частности, для общин меньшинств могут быть результатом воздействия ряда внешних факторов, таких, как изменение климата, стихийная урбанизация, экономическая отсталость и нищета. Хотя рассмотрение этого вопроса и выходит за рамки настоящего доклада, Специальный докладчик все же заинтересована в выяснении того, как именно подобные факторы могут влиять на общины меньшинств, которые могут оказаться особенно чувствительны к негативному воздействию этих факторов в силу того, что они уже находятся в маргинализованном положении.

Е. Международные и региональные нормативно-правовые и политические механизмы защиты меньшинств, затронутых гуманитарными кризисами

1. Международное право прав человека

30. Декларация Организации Объединенных Наций о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятая резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1992 года, является основной нормативной базой в области защиты прав меньшинств. В Декларации предусматривается, 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» (резолюция 47/135, приложение, статья 1, пункт 1).

31. В своем комментарии к Декларации (см. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, пункт 24) 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.

32. Принципы человеческого достоинства и равенства всех людей получили дальнейшее развитие в основных международных инструментах по правам человека, в которых также закрепляются право на равенство и право на недискриминацию⁹. По сути, принципы недискриминации и равенства являются основополагающими компонентами прав человека и защиты меньшинств. Не менее актуальными с точки зрения обращения с меньшинствами в контексте гуманитарных кризисов являются право на свободу и личную неприкосновенность¹⁰, право на защиту от пыток и других видов жестокого обращения¹¹ и право на жизнь¹².

33. Поскольку меньшинства часто подвергаются риску потери гражданства, Конвенция о статусе апатридов 1954 года и Конвенция о сокращении безгражданства

⁹ В число этих инструментов входят: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации; Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него; Конвенция о правах ребенка и другие. См. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, «Права меньшинств: международные стандарты и руководство по их соблюдению», HR/PUB/10/3, (Нью-Йорк и Женева, 2010 год), глава 1.A.

¹⁰ Всеобщая декларация прав человека, статьи 3 и 9; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 9; и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5, пункты а) и б).

¹¹ Всеобщая декларация прав человека, статья 5; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7; Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 б).

¹² Всеобщая декларация прав человека, статья 3; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6; и Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 б).

1961 года также актуальны. Статья 9 Конвенции 1961 года устанавливает, что «никакое Договаривающееся Государство не может лишить никакое лицо или группу лиц их гражданства по расовым, этническим, религиозным или политическим основаниям».

2. Международное гуманитарное право

34. Международное гуманитарное право основывается на принципах гуманности, беспристрастности¹³, нейтралитета¹⁴ и независимости¹⁵, а также на ключевом правиле «Не причини вреда». В контексте прав меньшинств это тесно переплетается с принципом недискриминации и поэтому всем гуманитарным организациям в их деятельности следует стремиться обеспечивать одинаковое отношение к меньшинствам без какой бы то ни было дискриминации.

35. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК), который является основным механизмом межучрежденческой координации гуманитарной помощи, подготовил документ, озаглавленный “Operational Guidelines on protection of persons in situations of natural disaster” («Оперативные руководящие принципы по защите людей в условиях стихийных бедствий»)¹⁶. В этом документе тоже затрагиваются важные темы, касающиеся меньшинств, и содержится приложение по вопросам защиты конкретных групп населения с перекрестными ссылками на соответствующие руководящие принципы.

36. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца тоже разработала рамочную стратегию по гендерным аспектам и многообразию на период 2013–2020 годов, которая включает ряд важных элементов, относящихся к вовлечению меньшинств в деятельность по оказанию гуманитарной помощи. В этом документе конкретно говорится о важности многообразия и подчеркивается, что признание разнообразия, может способствовать снижению остроты многих гуманитарных проблем, в число причин которых входят насилие, неравный доступ к здравоохранению и негативные последствия бедствий¹⁷.

¹³ Гуманитарные организации не должны принимать чью-либо сторону в военных действиях или вступать в споры политического, расового, религиозного или идеологического характера. Источник: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, guiding principles.

¹⁴ В своей деятельности гуманитарные организации должны руководствоваться исключительно потребностями пострадавших (при этом уделяя первоочередное внимание наиболее нуждающимся) независимо от их национальной, расовой, половой, религиозной или классовой принадлежности или их политических взглядов. Источник: там же

¹⁵ Гуманитарная деятельность должна быть независимой от политических, экономических, военных или других целей, которые может преследовать какая-либо сторона в отношении тех районов, где осуществляется гуманитарная деятельность. Источник: там же

¹⁶ The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, “Inter-Agency Standing Committee operational guidelines on the protection of persons in situations of natural disasters” (Washington, D.C., 2011), available from www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2011/1/06-operational-guidelines-nd/0106_operational_guidelines_nd.pdf.

¹⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, “International Federation of Red Cross strategic framework on gender and diversity issues 2013-2020, available from www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201412/IFRC%20Strategic%20Framework%20on%20Gender%20and%20Diversity%20Issues-English.pdf.

3. Международное беженское право

37. Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол 1967 года к ней – это ключевые международно-правовые документы, устанавливающие международные обязательства по защите беженцев в общемировом масштабе. В Конвенции содержится определение понятия «беженец» и устанавливаются права человека, соответствующие статусу беженца. Вследствие принятия Протокола 1967 года временной критерий, предусмотренный в Конвенции 1951 года, был опущен. Таким образом, основные принципы защиты беженцев, установленные в Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года, по сути предусматривают конкретные меры по защите людей от преследования, обусловленного их принадлежностью к меньшинствам.

38. Кроме того, в статье 3 Конвенции говорится о том, что «договаривающиеся государства будут применять положения [настоящей] Конвенции к беженцам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения». Поэтому беженцы, прибывающие в принимающую страну и становящиеся меньшинством в этой стране, должны быть защищены от дискриминации по признаку расы, вероисповедания или страны происхождения.

39. УВКБ тоже разрабатывает стратегии в области политики и документы, которые содержат дальнейшие рекомендации в отношении защиты беженцев, а именно как обеспечить широкое участие, отсутствие дискриминации и учет особых потребностей всех подмандатных лиц, в том числе конкретных потребностей представителей меньшинств. Его Исполнительный комитет (Исполком), в работе которого участвует более 90 государств, в 2005 году принял документ, озаглавленный «Общее заключение по вопросу о международной защите № 102», в котором Исполнительный комитет признает, что осуществление стратегии всестороннего учета возрастных и гендерных аспектов и вопросов многообразия на основе принципа широкого участия в значительной степени облегчает выявление факторов, сказывающихся на уровне защищенности различных членов сообщества беженцев; и призывает УВКБ и его партнеров из числа НПО продолжать внедрять и применять на местах механизмы этой важной стратегии в целях защиты прав и обеспечения благополучия всех беженцев, в частности в целях обеспечения недискриминационного обращения с беженцами из числа меньшинств, женщин и детей и их защиты.

40. В программном документе УВКБ о политике в отношении возрастных и гендерных аспектов и многообразия (2011 год) предметно рассматривается понятие «разнообразие», которое определяется как некое сочетание «различных систем ценностей, взглядов, культурных особенностей, убеждений, этнического происхождения, национальности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, способностей, состояния здоровья, социального положения, умений и навыков и других специфических индивидуальных характеристик» (см. раздел II.5). В документе далее признается, что «женщины и мужчины, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам или к коренным народам нередко сталкиваются с дискриминацией и маргинализацией, то есть с факторами среды, негативное воздействие которых усугубляется в ситуациях принудительного перемещения. Возраст, пол и другие особые факторы могут стать причиной дополнительного риска дискриминации и отсутствия защиты». Поэтому в этом документе сотрудникам УВКБ рекомендуется работать в тесном взаимодействии с группами меньшинств и коренных народов в целях выявления рисков, с которыми они

сталкиваются, и формулирования стратегий по смягчению этих рисков, что крайне важно (см. раздел V.23).

41. Наконец, весьма полезным инструментом является опубликованный в 2011 году документ УВКБ под названием «Работа с национальными или этническими, религиозными и языковыми меньшинствами и коренными народами в условиях насильственного перемещения»;¹⁸ в этом документе признается потенциальная уязвимость перемещенных меньшинств, а также то, что при насильственном перемещении соответствующие проблемы могут многократно усиливаться и приводить к увеличению риска незащищенности.

4. Международно-правовая база по вопросам перемещения лиц внутри страны

42. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (см. документ 1998 года E/CN.4/1998/53/Add.2) были разработаны на основе существующих международных норм в области прав человека и положений международного гуманитарного права, а также соответствующих норм беженского права в качестве международных стандартов, направляющих деятельность государств, международных организаций и других соответствующих субъектов по оказанию помощи внутренне перемещенным лицам и их защите. Принцип 6.2 гласит: «Запрещение произвольных перемещений распространяется на перемещения: а) основанные на политике апартеида, «этнической чистке» или аналогичной практике, целью или результатом которой является изменение этнического, религиозного или расового состава соответствующего населения». Принцип 9 далее устанавливает, что «на государства возлагается конкретное обязательство защищать от перемещений коренных жителей, меньшинства, крестьян, занимающихся скотоводством лиц и другие группы, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним».

5. Региональные стандарты в соответствующих областях

43. На региональном уровне тоже существуют некоторые целевые и прочие инструменты, в которых рассматриваются или упоминаются проблемы меньшинств в контексте кризисов. В 1969 году Организация африканского единства приняла Конвенцию, регулирующую специфические аспекты проблемы беженцев в Африке. Кроме того, в ходе состоявшейся в 2006 году Международной конференции по району Великих озер 11 государств приняли юридически обязательный Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер; Пакт включает 10 отдельных протоколов, в том числе Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью. Принципы 6 и 9, изложенные в Протоколе, совпадают с упомянутыми выше руководящими принципами 6 и 9, касающимися защиты от перемещения и конкретных мер по защите коренных народов, меньшинств и других групп населения.

44. Впоследствии этот Протокол послужил толчком для разработки Африканским союзом первого юридически обязательного регионального документа по вопросу о внутренне перемещенных лицах, а именно Конвенции Африканского союза о защите

¹⁸ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Working with national or ethnic, religious and linguistic minorities and indigenous peoples in forced displacement” (Geneva, 2011). Available from www.refworld.org/docid/4ee72a2a.html.

внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (далее Кампальская конвенция). Положения этой Конвенции, которая была принята в 2009 году и вступила в силу в 2012 году, способствуют выработке регионального подхода к защите прав внутренне перемещенных лиц в рамках усилий по обеспечению мира, безопасности и развития. Что касается защиты прав меньшинств, то в статье 4 (5) предусматривается, что в число запрещенных категорий произвольного перемещения входит, в частности, «перемещение на основе политики расовой дискриминации или другой аналогичной практики, целью или результатом которой является изменение этнического, религиозного или расового состава населения». Статья 5 Конвенции гласит: «Государства-участники стремятся защищать общины, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним в силу своих культурных особенностей и духовных ценностей, от перемещения из таких земель за исключением тех случаев, когда перемещение необходимо с точки зрения соблюдения высших интересов общества в целом».

45. Принятие Картахенской декларации о беженцах 1984 года (далее Картахенская декларация) считается одним из главных достижений в развитии системы защиты беженцев в странах Северной и Южной Америки. В Декларации дается более широкое определение понятия «беженец», чем в статье 1(А) Конвенции 1951 года и в Протоколе 1967 года, и, согласно Декларации, к числу беженцев относятся «лица, которые покинули свою страну в силу того, что их жизнь, безопасность или свобода находились под угрозой в результате общего насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массового нарушения прав человека или других обстоятельств, которые серьезно подрывают общественный порядок». Несмотря на то, что Картахенская декларация не носит обязательного характера, некоторые государства включили её положения в свои национальные законодательства.

46. Кроме того, в 2013 году Генеральная ассамблея Организации американских государств одобрила два новых международно-правовых инструмента, а именно Межамериканскую конвенцию по борьбе против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости, а также Межамериканскую конвенцию по борьбе против всех форм дискриминации и нетерпимости. Последняя является более всеобъемлющей с точки зрения защиты уязвимых групп, в том числе меньшинств, а также содержит новые формулировки, конкретно направленные на обеспечение защиты интересов внутренне перемещенных лиц в этом регионе. Конвенция прямо запрещает дискриминацию в отношении внутренне перемещенных лиц в плане их доступа к государственным службам, а также ограничение прав, связанных с трудоустройством, получением средств к существованию и участием в политической жизни. Поэтому положения этой Конвенции могут распространяться и на случаи дискриминации в отношении внутренне перемещенных лиц, которые принадлежат к тем или иным меньшинствам. Однако эта Конвенция еще не вступила в силу.

Г. Взаимосвязь между гуманитарными кризисами и положением меньшинств

47. Иногда между последствиями гуманитарного кризиса для людей и их принадлежностью к тому или иному меньшинству существует прямая причинно-следственная связь. Принадлежность к тому или иному меньшинству в самом деле может стать прямой причиной перемещения населения в условиях конфликта. УВКПЧ

отмечает следующее: «Неуважение, незащищенность и несоблюдение прав меньшинств могут по меньшей мере служить одним из существенных факторов, если и не главной причиной, их вынужденного перемещения и могут – в самом худшем случае – даже приводить к исчезновению [таких] общин. Из этого следует, что вынужденное перемещение меньшинств может также служить свидетельством того, насколько уважаются, защищаются и соблюдаются права меньшинств в стране, которую они вынуждены покинуть»¹⁹.

48. Однако, хотя тематические исследования, подтверждающие наличие прямой связи между положением меньшинств и гуманитарными кризисами, и существуют, исследования по данному вопросу в основном сводятся к подготовке специальных докладов о конкретных ситуациях или конфликтах. И действительно, получение статистических данных или данных о несоразмерности последствий конфликтов и кризисов для меньшинств крайне затруднено.

49. Тем не менее общие тенденции явно свидетельствуют о наличии связи между последствиями кризисов и положением меньшинств.²⁰ Как указывает Специальный докладчик в своем докладе о религиозных меньшинствах (A/68/268, пункт 81), информация, получаемая из всех регионов, к сожалению, показывает, что религиозные меньшинства сталкиваются с гораздо более значительными рисками как в мирное время, так и в конфликтных и постконфликтных условиях. Такие лица могут становиться индивидуальными мишенями или сталкиваться с отсутствием безопасности главным образом во время общинной деятельности. На уровне группы нарушения включают вынужденное перемещение и культурную зачистку городов, деревень и других территорий от «нечистых» и «бесчеловечных», «других» в религиозном отношении.

50. По сути, перемещение общин меньшинств не прекращалось ни в 2014, ни в 2015 году. В Ираке, который Специальный докладчик посетила в феврале 2016 года, общины езидов в силу их национальной самобытности стали мишенью для боевиков исламского государства и были вынуждены покинуть свои дома, в частности в Синджаре, северный Ирак. Другие иракские общины меньшинств, включая христиан, туркменов и некоторые суннитские арабские племена, также особенно сильно пострадали от нападений со стороны боевиков исламского государства.

51. Насилие в отношении меньшинств в ходе конфликтов также может привести к долгосрочному перемещению этих меньшинств. Например, в 1990 году организация «Тигры освобождения Тамил-Илама» изгнала из северных районов Шри-Ланки всё мусульманское население (по оценкам не меньше 70 000 человек), причем многие из изгнанных до сих пор не смогли вернуться на эти территории.

52. Даже вне полномасштабных вооруженных конфликтов дискриминация со стороны обществ по отношению к меньшинствам может достигать такого уровня, что это выражается в совершении человеконенавистнических преступлений и приводит к перемещению населения внутри стран. Насилие и зверства, совершаемые в отношении общины рохингья в Мьянме, в сочетании с отказом правительства признать их статус

¹⁹ См. УВКПЧ, «Права меньшинств: международные стандарты и руководство по их соблюдению», HR/PUB/10/3 (Нью-Йорк и Женева, 2010 год).

²⁰ См. A/HRC/32/35, пункт 76, в котором Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц отмечает, что внутреннее перемещение в наибольшей степени затрагивает определенные общины, включая меньшинства.

как этнического меньшинства и предоставить им гражданство, были и остаются причинами, вынуждающими рохингья бежать в другие районы страны или за рубеж.

53. Меньшинства могут быть в несоразмерно большей степени подвержены рискам и в результате конфликтов, обусловленных борьбой за их земли или природные ресурсы. Например, Специальный докладчик отметила, что в Нигерии конкуренция за землю между кочевыми скотоводами и местными фермерами является одной из основных причин конфликтов как в штате Кадуна, так и в штате Плато, причем эти конфликты часто характеризуются как не связанные с межрелигиозными противоречиями (см. A/HRC/28/64/Add.2, пункт 30).

54. Кроме того, негативные последствия конфликтов могут оказывать несоразмерное воздействие на меньшинства в силу ряда усугубляющих их положение факторов. Например, маргинализированные или живущие в условиях нищеты меньшинства могут проживать в самых отдаленных или крайне бедных регионах или районах, в том числе в городских трущобах, в которых возможности по обеспечению гуманитарной или полицейской защиты ограничены. Следовательно, эти меньшинства могут быть либо подвержены несоразмерным рискам в результате вспыхивающих кризисов, либо недостаточно подготовлены к возникновению конфликтов в силу своего уязвимого и маргинализованного положения.

G. Конкретные проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются меньшинства, затронутые гуманитарными кризисами

55. Несмотря на то, что меньшинства могут быть по-разному затронуты гуманитарными кризисами в силу своего статуса как меньшинств и по не связанным с этим причинам, зачастую они также могут сталкиваться с дискриминацией и конкретными проблемами в области прав человека (как во время, так и после возможного перемещения или нарушения уклада жизни в результате гуманитарных кризисов) из-за своего особого места в обществе как одной из групп меньшинств даже в тех случаях, когда причины их перемещения или изменения их положения не связаны с их принадлежностью к этой группе меньшинств напрямую. Таким образом, Специальный докладчик отмечает, что принадлежность к меньшинству в сочетании с наличием других потенциально дискриминационных факторов, таких, как пол может оказывать серьезное негативное влияние на уровень гуманитарной защиты, предоставляемой соответствующим лицам.

56. С одной стороны, неблагоприятные условия, в которых оказываются меньшинства в плане доступа к гуманитарной помощи в кризисных ситуациях, зачастую объясняется существующими материально-техническими ограничениями. В кризисных и конфликтных ситуациях гуманитарная помощь может быть сосредоточена в столицах и/или в небольшом числе очень крупных, официально признанных лагерей для беженцев или внутренне перемещенных лиц и практически не достигать периферии, где могут проживать меньшинства и уязвимые группы населения.

57. С другой стороны, несмотря на то, что внешние факторы (например, небезопасность и труднодоступность мест и высокая стоимость мероприятий) безусловно значительно затрудняют реагирование на чрезвычайные ситуации, они представляют собой препятствия, которые не только следует преодолевать, но и можно преодолеть при условии целенаправленного планирования и надлежащей организации

работы. Кроме того, хотя субъектам гуманитарной деятельности и нужно учитывать факторы риска во время конфликтов, неприятие риска не должно означать, что этим субъектам следует ставить на первое место тех нуждающихся, которые находятся в самых легкодоступных местах, а не тех, которые наиболее уязвимы. Напротив, залогом успеха любой гуманитарной операции является способность преодолевать определенные трудности или по крайней мере адаптироваться к ним, чтобы обеспечить всеобщий недискриминационный и равный доступ к гуманитарной помощи.

58. Хотя каждая кризисная ситуация по своему уникальна, в нижеследующих разделах Специальный докладчик освещает те проблемы, существующие в ряде ключевых областей, вызывающих озабоченность, которые могут привести к уязвимости меньшинств в условиях гуманитарных кризисов или усугубить их и без того уязвимое положение.

1. Угроза существованию: насилие в отношении меньшинств во время кризисов

59. Меньшинства, затронутые кризисами и бедствиями, могут быть специально выбраны в качестве объектов насилия, и они могут подвергаться особым рискам с точки зрения уровня их физической безопасности и защищенности как во время кризисов, так и после них. К сожалению, в основе многих современных конфликтов и в самом деле лежат идеологии превосходства, а выбор меньшинств в качестве мишени – это один из ключевых факторов, ведущих к эскалации конфликтов (см. A/68/266). В частности, в число проблем, с которыми сталкиваются меньшинства во время конфликта, могут входить как физическое насилие в отношении них, так и ксенофобские оскорбления в их адрес. С одной стороны, это может объясняться развалом системы правопорядка во время конфликта, но с другой стороны, сам по себе выбор меньшинств в качестве объектов насилия может быть одним из факторов, провоцирующих возникновение конфликта. В некоторых случаях неуважение права меньшинств на физическую неприкосновенность во время конфликта может быть одним из главных элементов конфликта и даже принимать форму этнических чисток, преступлений против человечности или особо тяжких преступлений.

60. Во время конфликтов и гуманитарных кризисов меньшинства также могут сталкиваться с особыми ограничениями на свободу передвижения, в том числе их могут более часто останавливать или даже не пропускать через границу или контрольно-пропускные пункты из-за их самобытности, когда они пытаются бежать из зоны конфликта; при этом при попытке покинуть опасную зону меньшинства также могут подвергаться запугиванию, дискриминации или даже насилию. Например, документально подтверждено, что мигранты и просители убежища из стран Африки к югу от Сахары, пытающиеся проследовать в Европу транзитом через страны Северной Африки, сталкиваются с препятствиями и становятся жертвами насилия именно в силу их расовой принадлежности.²¹ В некоторых случаях представители меньшинств, ищущие статуса беженца, могут подвергаться произвольным задержаниям и насильственной депортации в страны их происхождения без надлежащего рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища²², и/или они могут

²¹ Amnesty International, “Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees” (London, 2015). Available from http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports_and_Briefings_2015/Libya_is_full_of_cruelty.pdf.

²² See Urgent Appeal, UA case No. LKA /9/2014 [URL not found, document not found]; see also OHCHR and Press Release at: “Sri Lanka: United Nations experts alarmed at deportations of

сталкиваться с особыми препятствиями при попытке зарегистрироваться как просители убежища по причине их принадлежности к меньшинствам²³.

61. В других ситуациях, например, во время внутренних конфликтов, свобода передвижения лиц, относящихся к некоторым меньшинствам, ограничивается по признаку их самобытности на основе предположений о том, что они могут представлять собой опасность. Таким образом, в силу принадлежности этих лиц к самобытной общине или их этнического происхождения они могут столкнуться с отказом в получении разрешения на проход в безопасные районы и с ограничением доступа к гуманитарной помощи. Это было отмечено Специальным докладчиком при рассмотрении вопросов, касающихся внутренне перемещенных лиц, на примере мусульман-суннитов в Курдистанском регионе Ирака (см. A/HRC/32/35/Add.1, пункт 43).

62. Акты насилия в отношении меньшинств могут принимать и более изощренные формы, что стало очевидным во время текущего миграционного кризиса в Европе. Затянувшиеся конфликты на Ближнем Востоке и, в частности, в Сирийской Арабской Республике привели к массовой миграции в Европу в 2015 и 2016 годах. При этом такая миграция сопровождается определенным ксенофобским поведением в отношении пытающихся спастись от кризиса беженцев и отдельных групп лиц, ищущих убежище, что, в свою очередь, может поставить их в более опасную ситуацию и привести к росту насилия в отношении них.

2. Доступ к продовольствию, воде и услугам в области санитарии, здравоохранению, образованию и возможностям трудоустройства

63. В силу их крайней уязвимости меньшинства сталкиваются с дополнительными проблемами в плане реализации своих основных экономических, социальных и культурных прав как во время кризисов, так и по их завершении. В результате дискриминации и маргинализации, затронутые кризисами и бедствиями меньшинства зачастую не имеют надлежащего доступа к достаточному питанию, воде и услугам в области санитарии, а также к услугам в других областях, в том числе в областях здравоохранения и образования.

64. Например, затяжной кризис, вызванный конфликтной ситуацией в Йемене, привел к особенно тяжелым последствиям для общины Мухамашин, которая страдает в результате почти полного отсутствия защиты и недостаточности ресурсов для предоставления гуманитарной помощи. В отличие от других групп населения, затронутых этим конфликтом, община Мухамашин часто подвергается насильственному перемещению на открытые пространства или на окраины городов, что в еще большей мере затрудняет доступ её членов к жилью, воде и неотложной медицинской помощи²⁴.

Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 August 2014, available from <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&>.

²³ Human Rights Watch, HRW World Report: 2016—Events of 2015, (New York, 2016) pp. 155-157, available at:

https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf.

²⁴ Glenn Payot, Advocacy Officer of the Minority Rights Group, advocacy statement made at the thirty-first session of the Human Rights Council, Geneva, 15 March 2016. Available from minorityrights.org/advocacy-statements/mrg-calls-the-attention-of-the-un-human-rights-council-on-minorities-in-yemen-and-ogiek-in-kenya/.

65. Отсутствие равных возможностей в плане реализации отдельными группами меньшинств их экономических, социальных и культурных прав в условиях перемещения зачастую может усугубляться отсутствием у них надлежащих документов. Отсутствие надлежащих документов в период кризиса может затруднить и доступ к гуманитарной помощи и программам государственных служб в таких сферах, как здравоохранение, образование, предоставление жилья и трудоустройство, а также к услугам в области социальной интеграции. Например, в докладе по Сербии и Косово²⁵ Специальный докладчик по вопросу о внутренне перемещенных лицах отмечает, что из-за отсутствия документов внутренне перемещенные лица из числа рома, ашкали и египтян более уязвимы с точки зрения доступа к основным услугам, чем другие внутренне перемещенные лица (см. A/HRC/26/33/Add.2, пункт 20).

66. Группы меньшинств, спасающиеся от кризисов, могут находиться как в лагерях, так и в принимающих общинах, но и в том и в другом случае они могут сталкиваться с несоразмерными трудностями в плане доступа к рынку труда. Зачастую причиной возникновения этих трудностей являются дискриминация и страх. Реализация права на образование также может быть значительно затруднена, особенно в случае детей, которые, спасаясь от кризиса, приезжают в страну, языком которой не владеют.

3. Реализация жилищных, земельных и имущественных прав

67. Вопрос о реализации жилищных, земельных и имущественных прав в условиях кризисов и после них, может иметь важное значение для меньшинств. Очевидно, что решение этого вопроса часто связано с вопросом о наличии документов, тогда как меньшинства зачастую не имеют официальных бумаг, подтверждающих их право на землю. При этом земля может обладать особой значимостью для меньшинств либо в силу того, что некоторые группы могут иметь особую привязанность к своей земле, либо в силу того, что сам образ жизни этих групп может зависеть от этой земли. Поэтому при решении проблем перемещенных меньшинств в посткризисный период, защита имущественных прав этих меньшинств имеет наиважнейшее значение.

68. В некоторых случаях, когда вспыхивают конфликты, имущество меньшинств может быть конфисковано²⁶. В докладе Специального докладчика о посещении Украины среди прочих проблем упоминаются сообщения об утрате имущества лицами, перемещенными из Автономной Республики Крым, в том числе в результате конфискации собственности (см. A/HRC/28/64/Add.1, пункты 48 и 62). Кроме того, в тех случаях, когда меньшинства покидают свои земли или изгоняются с их земель в результате конфликтов или кризисов и эти земли занимают другие общины, возвращение меньшинств на эти земли может оказаться особенно затруднительным. Эта проблема может усугубляться в тех случаях, когда меньшинства не имеют документов, подтверждающих их право собственности (см. A/HRC/22/49/Add.1), и, в частности, в тех случаях, когда право собственности было установлено на основе обычного права.

²⁵ Все упоминания о Косово в настоящем документе следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

²⁶ OHCHR, "Iraq: impact of conflict on minorities 'devastating' -United Nations experts", 25 July 2014, available from www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=14904.

69. Согласно Руководящим принципам Межучрежденческого постоянного комитета, заявления этнических меньшинств об их традиционных правах на землю и землевладение должны уважаться даже при отсутствии документов, подтверждающих такие права, и помимо прочей поддержки этим меньшинствам следует предоставлять консультативную и другую правовую помощь, а в случае необходимости также обеспечивать пропагандистское сопровождение усилий по изменению законов и процедур в целях защиты их земельных прав¹⁶.

4. Принудительное возвращение

70. Меньшинства также могут быть подвержены риску принудительного возвращения как во время гуманитарного кризиса, так и тогда, когда считается, что такой кризис уже завершился. Возвращение всегда должно быть добровольным и должно происходить в условиях безопасности и уважения достоинства меньшинств, и соответствующие вопросы должны решаться с участием меньшинств и в консультации с ними. При этом Специальный докладчик с обеспокоенностью и сожалением отмечает примеры насильственной депортации меньшинств, в результате которой они снова оказываются в условиях кризисов или подвергаются опасности преследований²⁷.

71. Возвращения по окончании конфликтов подробно документируются. В качестве примера можно привести публикацию «Хьюман райтс вотч», в которой, в частности, освещается возвращение рома из стран Западной Европы на Балканы²⁸. В тех случаях, когда депортация осуществляется без согласия меньшинств, реализация их основных прав человека может быть затруднена в силу многочисленных проблем, в число которых входят отсутствие доступа к личным документам и безгражданство; проблемы в плане восстановления их права собственности на жилье или получения жилья; трудности с доступом к образованию, здравоохранению, трудоустройству и социальному обеспечению; и разлучение с членами семьи. В некоторых случаях утрата статуса временной защиты в принимающих странах и принудительная репатриация в страны их происхождения в сочетании с отсутствием надлежащей политики в области реинтеграции возвращающихся лиц, приводят к тому, что общины меньшинств вынужденно оказываются в ситуации непрекращающейся миграции²⁹.

²⁷ OHCHR, “Sri Lanka: United Nations experts alarmed at deportations of Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 August 2014, available from www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&#sthash.5fUSbII3.dpuf.

²⁸ For example, see Human Rights Watch, “Rights displaced: forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo”, 27 October 2010, available from <https://www.hrw.org/report/2010/10/27/rights-displaced/forced-returns-roma-ashkali-and-egyptians-western-europe-kosovo>.

²⁹ Angela Mattli and Stephan Müller, “Lost in transition: the forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians from Kosovo” (Ostermundigen, Switzerland, Society for Threatened Peoples, 2015). Available from https://assets.gfbv.ch/downloads/kosovobericht_low_doppelseiten_online.pdf.

5. Уязвимые группы населения

a) Лица без гражданства

72. Зачастую меньшинства в непропорционально большей степени страдают от безгражданства, чем другие группы населения (см. A/HRC/7/23, пункт 20)³⁰, либо вследствие дискриминационного характера законодательства о национальности и гражданстве, согласно которому представителям некоторых этнических, языковых, расовых или религиозных групп может быть отказано в получении гражданства или они могут быть лишены гражданства в силу своей принадлежности к этим группам, либо в результате дискриминационного применения положений национального законодательства о гражданстве на тех же основаниях. Представители меньшинств также могут быть подвержены более высокому риску безгражданства в результате отсутствия доступа к своим личным документам.

73. Лица без гражданства находятся в особенно уязвимом положении, поскольку они не могут пользоваться правом на гражданство или любыми другими вытекающими из него правами человека и гражданскими правами, и эти лица могут подвергаться репрессиям со стороны национальных властей или не получать со стороны этих властей надлежащей защиты. Во время гуманитарных кризисов, конфликтов или стихийных бедствий отсутствие такой защиты может приводить к особенно тяжелым последствиям. Безгражданство часто может быть одной из причин принудительного перемещения, особенно в периоды кризисов. В свою очередь, принудительное перемещение может обусловить повышение риска того, что перемещенные лица станут апатридами, особенно если учесть, что документы могут быть утрачены при бегстве.

74. Например, в Мьянме дискриминационные законы о гражданстве, привели к безгражданству рохингья, которые по-прежнему сталкиваются с особыми препятствиями в плане доступа к гуманитарной помощи, что стало особенно очевидным во время вспышки насилия в 2012 году (см. A/HRC/32/18, пункты 19 и 26).

75. В частности, членам меньшинств, затронутых кризисами, может быть особенно трудно получить документы или восстановить утерянные или уничтоженные документы по причине их принадлежности к меньшинствам или к числу перемещенных лиц (см. A/HRC/26/33/Add.2, пункт 21).

b) Женщины и девочки из числа меньшинств

76. В связи с существованием множества перекрестных форм дискриминации женщины и девочки из числа меньшинств, затронутых гуманитарными кризисами, сталкиваются с рядом конкретных проблем. Согласно документу, озаглавленному «Общая рекомендация № 30, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях» Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (см. CEDAW/C/GC/30, пункт 36), во время и после конфликтов конкретные группы женщин, в том числе женщины из числа внутренне перемещенных лиц и беженцев, женщины различной кастовой, этнической, национальной или религиозной принадлежности или женщины из числа

³⁰ Отказы в предоставлении гражданства, лишение гражданства и безгражданство сказываются на положении приблизительно 15 млн. человек в более чем 49 странах, причем особенно страдают представители меньшинств.

других меньшинств, особенно подвержены риску насилия, особенно сексуального насилия. Эти группы женщин «зачастую становятся объектами нападения как символические представители своих общин». В этом документе Комитет отмечает далее, что во время конфликта женщины и девочки без гражданства сталкиваются с повышенным риском нарушения их прав в силу, среди прочих факторов, их принадлежности к меньшинствам (там же, пункт 60). Женщины из числа меньшинств могут быть подвержены повышенному риску сексуального и гендерного насилия и других форм насилия, например, рабства и торговли людьми. Специальный докладчик была глубоко встревожена и опечалена, когда она выслушивала показания езидских женщин в Ираке о сексуальном и гендерном насилии, совершаемом в отношении них членами «ДАИШ»; эти акты насилия должны быть полностью расследованы, а виновные – привлечены к ответственности³¹.

77. Кроме того, во время конфликтов, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций потребности в области сексуального и репродуктивного здоровья легко упускаются из виду, что может иметь особенно тяжелые последствия для женщин из числа меньшинств, для которых доступ к и без того ограниченному в условиях кризиса гуманитарным услугам может быть затруднен в силу многих из причин, о которых говорилось выше³².

78. Во время кризисов женщины из числа меньшинств также сталкиваются со специфическими трудностями в плане реализации и защиты своих прав на землю и имущество. В тех случаях, когда они не имеют права на владение жильем, наследование или аренду жилья, женщины, в частности женщины из числа меньшинств, могут оказаться в ситуации, когда у них нет возможности найти безопасное жилье. Они также могут быть не в состоянии добиться защиты своих прав наследования или удовлетворения своих требований в отношении общего или совместно нажитого в браке имущества, особенно если они утратили подтверждающие брак документы или если такие документы были уничтожены или никогда не существовали, что может создать особенно сложные проблемы для женщин из числа меньшинств, которые вступают в брак в соответствии с традиционным или обычным правом, которое не признается государством.

Н. Меньшинства в условиях бедствий, обусловленных природными явлениями или антропогенными факторами

79. Имеющиеся данные указывают на то, что общины меньшинств могут быть более уязвимыми в случае бедствий, как природных, так и антропогенных, поскольку они могут быть как недостаточно подготовлены к таким чрезвычайным ситуациям, так и в значительно большей степени подвержены воздействию их негативных последствий. Кроме того, опыт указывает на то, что общины меньшинств также имеют меньше шансов быть равноправными бенефициариями в плане получения достаточной

³¹ See Rita Izsák-Ndiaye, Special Rapporteur on minority issues, statement on conclusion of her official visit to Iraq, 27 February to 7 March 2016, available from www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17157&LangID=E#sthash.dnYErS2S.dpuf.

³² Paola Salwan Daher, Global Advocacy Adviser of the Centre for Reproductive Rights, oral statement at the seventh session of the Forum on Minority Issues, Geneva, November 2014. Available from www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session7/item6/Participants/Center%20for%20Reproductive%20Rights.pdf.

гуманитарной помощи и/или надлежащих услуг по реабилитации как во время, так и по окончании чрезвычайных ситуаций, связанных с бедствиями.

1. Уязвимость перед лицом стихийных бедствий

80. Неоднородность ситуаций, в которых оказываются меньшинства в результате бедствий, объясняется рядом причин. Что касается более высокой уязвимости меньшинств, то Специальный докладчик отмечает, что это может объясняться тем, что меньшинства, находящиеся в неблагоприятном положении, могут либо проживать в отдаленных и маргинальных районах, которые в большей степени подвержены стихийным бедствиям, либо не иметь достаточных возможностей для своевременной эвакуации. Например, меньшинства могут проживать на окраинах более благоустроенных районов в таких зонах, которые в большей мере уязвимы при возникновении бедствий, как то поймы рек, прибрежные города и неустойчивые склоны, или вблизи свалок или других небезопасных объектов, которые потенциально могут стать очагами антропогенных катастроф. Маргинализированные меньшинства могут также проживать в гетто или в трущобах, а также в отдаленных районах, в которых зачастую нет базовой инфраструктуры, и поэтому могут быть особенно подвержены рискам, возникающим в результате стихийных бедствий (см. A/HRC/31/56, пункт 92).

81. В мире существует множество примеров, которые подтверждают, что меньшинства особенно сильно страдают в результате стихийных бедствий. Наводнения в Боснии и Герцеговине в 2014 году имели несоразмерные последствия для отдельных общин рома³³. В результате цунами, которые обрушились на Шри-Ланку в 2005 году, больше всех пострадали мусульмане, проживающие на юге и юго-востоке и на восточном побережье этой страны. Другим примером служит Китай, который является одной из стран, в которых стихийные бедствия случаются наиболее часто и причиняют несоразмерный ущерб сельским районам, в которых проживают этнические меньшинства.

2. Доступ к гуманитарной помощи

82. К сожалению, обстоятельства, в которых находятся меньшинства, могут обусловить не только несоразмерность трудностей, с которыми они сталкиваются в результате бедствий, но и дискриминационное отношение к ним в плане доступа к гуманитарной помощи во время бедствий; впоследствии это зачастую переносится и на этап реабилитации, что замедляет социальную и экономическую реинтеграцию меньшинств в посткризисный период в более долгосрочной перспективе.

83. Например, в своем докладе 2016 года Совету по правам человека Специальный докладчик отметила, что анализ мер срочного реагирования на стихийные бедствия в Южной Азии, включая Индию, Пакистан, Шри-Ланку и Непал, показывает, что далиты страдают от острой дискриминации на всех этапах реагирования на бедствие – от спасательных работ и до реабилитации (см. A/HRC/31/56, пункт 93).

³³ Michelle Yonetani, “Global estimates 2015: people displaced by disasters”, (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2015). Available from www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

84. Похожая ситуация сложилась и в результате урагана «Катрина», который посеял хаос на всем побережье Соединенных Штатов в районе Мексиканского залива в 2005 году. Тогда как этот ураган стал причиной одного из самых масштабных внутренних перемещений населения в истории Соединенных Штатов, когда более одного миллиона человек были вынуждены покинуть свои дома и общины, это бедствие также обнажило и расовый аспект. Что касается эвакуации, то в штате Луизиана, например, объем средств, предусмотренный планом эвакуации, определялся исходя из того, что главным средством для эвакуации будут личные транспортные средства. Однако среди чернокожих американцев, которые составляли большинство населения Нового Орлеана до урагана «Катрина», вряд ли было столько же владельцев автомобилей, сколько среди белых, и, следовательно, они оказались в весьма невыгодном положении. Другой пример касается Пакистана, откуда поступают заявления о том, что члены общины мусульман-ахмадийцев не имели равного доступа к гуманитарным услугам в период после катастрофических наводнений 2010 года³⁴.

85. Специальный докладчик вовсе не имеет в виду, что причиной дифференцированного отношения к меньшинствам в период после бедствий всегда является именно преднамеренная и прямая дискриминация со стороны работников организаций, участвующих в предоставлении помощи. Территории, находящиеся под контролем доминирующих политических сил, могут быть более легкодоступными в плане финансирования гуманитарной деятельности, материального снабжения и для персонала, занимающегося оказанием помощи; подобная ситуация часто обозначается термином «удобный аэродром».

86. Однако именно на государственных субъектах лежит главная ответственность за организацию и распределение гуманитарной помощи. При этом существуют подтвержденные случаи противоречивых или напряженных отношений между правительствами большинства и руководством групп меньшинств, что может сказаться на эффективности усилий по оказанию чрезвычайной помощи, в том числе усилий международных организаций, чья деятельность регламентируется национальным руководством. Это является суровым напоминанием о том, что при отсутствии надлежащей защиты прав человека предоставление гуманитарной помощи во время бедствий может осуществляться в условиях неравного доступа к такой помощи и дискриминации, а гуманитарные учреждения могут этому потакать, пусть и не преднамеренно.

87. Кроме того, неравномерность доступа меньшинств к гуманитарной помощи в ситуациях после стихийных бедствий может быть в большей мере связана с другими причинами, более тесно соотносящимися с институциональной дискриминацией, с которой сталкиваются маргинализированные меньшинства. Например, общины меньшинств часто бывают изолированы от организаций, учреждений и органов, занимающихся планированием мероприятий на случай чрезвычайных ситуаций и осуществлением мер реагирования на них, или не доверяют им. В своем докладе 2015 года Генеральной Ассамблее (A/70/212), [http://undocs.org/ru/A/70/212\(A/70/212\)](http://undocs.org/ru/A/70/212(A/70/212)) Специальный докладчик отмечает, что отношения между общинами меньшинств и правоохранительными органами зачастую являются проблематичными. Жалобы как в

³⁴ Atif M. Malik, “Denial of flood aid to the Ahmadiyya Muslim community of Pakistan”, 2011, available from <https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/13/2013/06/Malik-FINAL2.pdf>.

отношении чрезмерного присутствия полиции, так и в отношении недостаточности ее присутствия наряду с утверждениями о злоупотреблениях со стороны полиции, являются типичными элементами ситуаций, связанных с меньшинствами. С учетом того, что именно полицейские органы нередко являются основными субъектами быстрого реагирования при возникновении гуманитарных кризисов, такие факторы, как недоверие меньшинств к правоохранительным органам и системе правосудия, а также их социальная и политическая изоляция, могут обуславливать снижение эффективности усилий по оказанию чрезвычайной помощи³⁵.

88. Кроме того, одним из важнейших компонентов всей деятельности по подготовке к чрезвычайным ситуациям и по оказанию помощи является связь. В целях охвата уязвимых лиц планы действий в чрезвычайных ситуациях и соответствующая информация должны распространяться до, во время и после чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Получение надлежащей информации во время бедствия может быть затруднительно для любых групп населения, но особую сложность оно представляет для групп меньшинств, члены которых обладают лишь ограниченным знанием языка большинства. Даже многоязычные усилия могут оказаться недостаточными для обеспечения равного и эффективного информационного охвата из-за сложностей, возникающих при разработке материалов, учитывающих культурные особенности отдельных групп населения.

89. Эффективное и надлежащее планирование может иметь важнейшее значение с точки зрения способности обеспечить предоставление помощи общинам, проживающим в районах, подверженных таким ситуациям. Однако меньшинства и бесправные группы населения могут оказаться в невыгодном положении в том, что касается их способности добиваться справедливости политических решений выборных и назначаемых официальных органов при помощи обычных процедур, поскольку представленность разных групп населения в структурах политической власти является, как правило, асимметричной.

3. Последствия неспособности оказать помощь в чрезвычайных ситуациях

90. Неспособность оказать помощь в чрезвычайных ситуациях может приводить к катастрофическим последствиям, в том числе к утрате пострадавшими способности работать и жить независимо, увечьем и даже к смерти. Это может привести к особенно тяжелым последствиям для меньшинств, которые и без того вероятнее всего понесут несоразмерный ущерб в случае бедствий. Поэтому потребностям меньшинств следует уделять внимание на всех трех этапах операций по реагированию на чрезвычайные ситуации – на этапе подготовки и планирования, во время развития чрезвычайной ситуации и на этапе восстановления.

91. Неспособность надлежащим образом учитывать принципы недискриминации и защиты прав меньшинств при планировании операций по реагированию на стихийные бедствия влечет за собой долгосрочные последствия. Если меньшинства считают, что им уделяется меньше внимания во время таких бедствий, чем другим группам населения, то это может не только породить недоверие к властям, но послужить непосредственной причиной разжигания будущих этнических конфликтов и возникновения напряженности в отношениях между общинами меньшинств и другими

³⁵ See International Committee of the Red Cross, *To Serve and To Protect: Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces* (Geneva, 2014).

общинами или государством. По сути, при оказании чрезвычайной помощи и проведении мероприятий по восстановлению гуманитарные субъекты не должны функционировать как автономные механизмы реагирования на стихийные бедствия; напротив, в своих подходах они всегда должны учитывать более широкомасштабные последствия своей деятельности в области прав человека, особенно в нестабильных обществах, в которых отношения между общинами меньшинств и большинством населения уже и без того напряжены.

92. Наконец, тогда как случаи перемещения населения внутри стран в результате бедствий обычно характеризуются его непродолжительностью, увеличение частоты таких случаев и масштабов такого перемещения, в том числе в связи с изменением климата, указывают то, что эта проблема приобретает более хронический характер и что соответствующие ситуации, вероятно, будут связаны с новыми случаями более длительного перемещения или окончательного переселения, что потребует более всеобъемлющих мер в связи с перемещением населения, учитывающих, в частности, потребности меньшинств. Кроме того, повторяющиеся бедствия, например, такие, как частые наводнения, могут существенно сказаться на жизнестойкости людей, живущих в районах, подверженных стихийным бедствиям, в том числе из-за уничтожения источников средств к существованию и разрушения жилья и базовой инфраструктуры.

I. Проблемы, с которыми сталкиваются перемещенные меньшинства в поиске долговременных решений

93. Меньшинства могут сталкиваться с особыми проблемами в процессе поиска долговременных решений, например, таких, как возвращение в родные места (в случае внутренне перемещенных лиц) или добровольная репатриация (в случае беженцев) по окончании кризисов или стихийных бедствий или переселение в какой-то другой регион страны (в случае внутренне перемещенных лиц) и расселение в принимающих общинах в третьих странах (в случае беженцев).

94. Что касается возвращения или репатриации представителей меньшинств, то они могут сталкиваться с конкретными препятствиями, если они бежали в результате насилия, совершенного в отношении них из-за их принадлежности к меньшинствам, а коренные причины такого насилия еще не устранены. Меньшинства также могут проявлять нежелание или быть неспособны вернуться домой, поскольку, возвращение в места их происхождения или привычного проживания поставит их в еще более маргинализованное положение по той причине, что вследствие конфликта или стихийного бедствия в соответствующем районе, например, изменился состав населения. Кроме того, возвращение или репатриация зачастую является более трудной задачей для тех людей, которые не имеют собственной земли, на которую они могли бы вернуться, что зачастую может иметь место в случае представителей маргинализованных меньшинств, которые могут и не иметь гарантий их права на собственные земли.

95. Интеграция на местах и расселение в новых общинах могут быть сопряжены с особенно большими трудностями для меньшинств, которые являются внутренне перемещенными лицами или беженцами, поскольку им приходится адаптироваться к новым условиям при отсутствии сетей поддержки, и они могут стать жертвами дискриминации в принимающих общинах.

96. Хотя на переселение беженцев из лагерей беженцев в третьи страны приходится лишь небольшая доля всех долгосрочных решений, некоторые этнические или национальные меньшинства регулярно исключаются из программ такого переселения, что также вызывает тревогу и озабоченность.

IV. Выводы и рекомендации

97. Учитывая, что девятый Форум по вопросам меньшинств, который состоится в Женеве 24–25 ноября 2016 года, позволит глубже изучить эту тему и в ходе работы Форума для представления Совету по правам человека в 2017 году будет подготовлен доклад, содержащий ряд конкретных рекомендаций в отношении меньшинств в условиях гуманитарного кризиса, в рамках настоящего доклада Специальный докладчик ограничится лишь общими заключительными замечаниями и рекомендациями, которые изложены ниже:

98. Сложившаяся на сегодняшний день общемировая гуманитарная ситуация вызывает тревогу. Продолжающиеся и затяжные конфликты приводят к широкомасштабным кризисам, связанным с перемещением населения: налицо беспрецедентное число беженцев и внутренне перемещенных лиц, а очаги межэтнических и межрасовых конфликтов и напряженности возникают практически в каждом регионе мира. Развитие многих существующих конфликтов указывает на их потенциальную эскалацию, и при этом возникают новые конфликты. Эти конфликты зачастую обусловлены борьбой за власть, националистической политикой, конкурентной борьбой за ресурсы, ростом неравенства в доходах и социально-экономическом положении, а также усилением поляризации общества, что ведет к значительному повышению уязвимости национальных, этнических, религиозных и языковых меньшинств; при этом многие из тех, кто покидают свои страны, опасаясь преследований, являются представителями меньшинств, которые оказались под угрозой именно по причине их статуса как меньшинств. Кроме того, в результате изменения климата стихийные бедствия становятся все более частым и широко распространенным явлением, затрагивающим меньшинства.

99. В этой связи Специальный докладчик считает, что международному сообществу следует уделять проблеме уязвимости меньшинств в кризисных ситуациях больше внимания, а также разрабатывать более целенаправленные стратегии и прилагать больше усилий для реагирования на такие ситуации. Хотя выявление групп меньшинств в кризисных ситуациях может быть затруднено, при разработке механизмов их защиты, в том числе программ по оказанию гуманитарной помощи, следует учитывать необходимость удовлетворения специфических потребностей этих групп меньшинств, а также создания условий, которые бы позволяли им избегать явно дискриминационного отношения к себе и одновременно сохранять свою самобытность.

100. Это означает, что участники гуманитарной системы должны прилагать согласованные усилия для обеспечения того, чтобы предоставляемая ими помощь достигала нуждающихся, которые находятся в труднодоступных районах, и соответствовала специфическим потребностям общин меньшинств. С учетом уязвимости меньшинств в плане перемещения и разнообразных форм

дискриминации во время кризисов, а также специфики проблем, с которыми они сталкиваются в кризисных ситуациях именно в силу своего статуса как меньшинств, в рамках таких усилий необходимо уделять особое внимание целому ряду проблем, в частности в том, что касается защиты и безопасности; документов; жизненного уровня; средств к существованию и занятости; образования; жилищных, земельных и имущественных вопросов, а также особого положения женщин и девочек из числа меньшинств. Также необходимо уделять внимание наиболее уязвимым членам общин меньшинств, а именно женщинам, пожилым людям, инвалидам, молодежи и т. д..

101. Для этого необходимо собирать дезагрегированные данные в разбивке по принадлежности к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, что позволит надлежащим образом определить месторасположение групп населения, затрагиваемых гуманитарными кризисами и стихийными бедствиями. Программы сбора данных должны предусматривать различные формы самоидентификации и соответствовать международным стандартам, касающимся права на неприкосновенность частной жизни. Кроме того, национальные власти должны собирать и обнародовать информацию о всех причинах перемещения населения в их странах. В странах должны действовать законы по вопросам равноправия и недискриминации и механизмы правовой защиты меньшинств и других потенциально уязвимых групп, включающие положения, касающиеся запрещения незаконного перемещения.

102. Сотрудники как национальных, так и международных гуманитарных организаций также должны пройти профессиональную подготовку, с тем чтобы лучше понимать правовые аспекты деятельности по защите меньшинств и быть в состоянии более эффективно выявлять случаи дискриминации в отношении меньшинств в кризисных ситуациях, а также быть лучше подготовленными и более дееспособными в плане надлежащего удовлетворения потребностей меньшинств. Также следует поощрять привлечение представителей меньшинств к работе в гуманитарных организациях.

103. Международное сообщество также должно продолжать содействовать укреплению потенциала национальных правительств по оказанию гуманитарной помощи путем обучения кадров и предоставления технической и финансовой помощи в целях совершенствования национальных механизмов защиты меньшинств в кризисных ситуациях и реагирования на их нужды; удовлетворения насущных гуманитарных потребностей пострадавших меньшинств и их потребностей в защите; и поощрения долгосрочных решений в интересах пострадавших меньшинств. Гуманитарные учреждения имеют координаторов по гендерным вопросам и гендерные стратегии; возможно, было бы полезно создать аналогичные организационные структуры и разработать соответствующие стратегии и для меньшинств.

104. Что касается стихийных бедствий, то всем субъектам гуманитарной деятельности следует прилагать усилия по смягчению их негативных последствий для общин, например, путем принятия эффективных мер по уменьшению опасности и смягчению последствий бедствий, особенно в районах, подверженных повторяющимся бедствиям, и при этом привлекать представителей меньшинств к участию в программах по уменьшению опасности бедствий с самого начала. В целом Специальный докладчик отмечает, что для прогнозирования и

удовлетворения потребностей меньшинств, подвергающихся риску в ходе катастрофических событий, сделать можно немало. В деле сведения к минимуму несоразмерных страданий этих групп населения и катастрофических последствий чрезвычайных ситуаций для них огромную роль играет надлежащее планирование деятельности гуманитарных субъектов. Ответственный подход к заблаговременной подготовке к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, основанный на заботе об уважении прав меньшинств, который обеспечивает меньшинствам возможность заявить об их опасениях и мнениях в отношении работы субъектов гуманитарной деятельности по оказанию помощи и восстановлению, может сыграть колоссальную роль в предотвращении несоразмерных последствий бедствий для общин меньшинств или разрушительного воздействия таких последствий на их жизнь в более длительной перспективе.
