



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 September 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Форум по вопросам меньшинств

Седьмая сессия

Женева, 25–26 ноября 2014 года

Записка Специального докладчика по вопросам меньшинств, Риты Ижак, о предотвращении насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств и борьбе с ними*

* Представлено с опозданием.

GE.14-17620 (R) 271014 271014



* 1 4 1 7 6 2 0 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение и исходная информация для Форума по вопросам меньшинств	1–6	3
II. Цели и задачи Форума.....	7–8	4
III. Правовые рамки	9–13	5
IV. Вопросы для рассмотрения	14–20	7
A. Понимание коренных проблем насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств	16	8
B. Совершенствование мер по предупреждению насилия и жестоких преступлений	17	8
C. После проявлений насилия – основные меры по урегулированию, защите и обеспечению безопасности	18	9
D. Предупреждение возобновления насилия – миростроительство и регулирование разнообразия.....	19	9
E. Комплексные проблемы: роли региональных и международных субъектов и учреждений	20	10
V. Участие	21–23	10
VI. Формат и повестка дня.....	24	11
VII. Итоги.....	25–26	11

I. Введение и исходная информация для Форума по вопросам меньшинств

1. Седьмая сессия Форума по вопросам меньшинств будет посвящена теме предотвращения насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств и борьбе с ними.

2. Насилие в отношении меньшинств принимает самые разнообразные формы, начиная от мелких или местных инцидентов и нападений на общины, до крупных и широкомасштабных, а зачастую и систематизированных межобщинных конфликтов, включая конфликты, имеющие своим следствием такие массовые жестокие преступления, как геноцид, военные преступления и преступления против человечности. Они также могут приводить к этническим чисткам. Меньшинства, нередко из-за своей небольшой численности, а также не доминирующего и отторженного положения часто становятся объектами насилия. Многочисленные случаи, имевшие место по всему миру, свидетельствуют о том, что меньшинства можно подвергать насилию безнаказанно. Влияние насилия в отношении меньшинств имеет долгосрочные и разрушающие последствия. Такое насилие иногда включает убийства гражданских лиц, изнасилования и другие формы сексуального насилия, уничтожение домов, имущества и мест культурного наследия, вытеснение с земель и территорий, а также гуманитарные кризисы, которые имеют своим следствием лишение пищи, жилья, воды, санитарии, медицинского обслуживания и образования. Меньшинства зачастую мало приспособлены к самозащите от насилия и недостаточно защищены государственными органами власти, включая сотрудников правоохранительных органов.

3. Трагические события в Руанде и бывшей Югославии послужили новым стимулом для активизации усилий Организации Объединенных Наций по защите уязвимых меньшинств, поскольку, по словам бывшего Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Кофи Аннана, они "чаще всего становятся объектами геноцида". Нападения на меньшинства не всегда происходят в контексте конфликтов. В докладе 2013 года действующего Генерального секретаря об ответственности за защиту меньшинств указывается, что "не все вооруженные конфликты имеют своим следствием жестокие преступления, и не все жестокие преступления происходят в контексте вооруженного конфликта. Жестокие преступления отличает целенаправленное нападение на конкретные группы, общины или слои населения"¹.

4. Организация Объединенных Наций неоднократно подчеркивала важность культуры предотвращения и ответных мер. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, в частности, уделяет особое внимание предотвращению насилия на ранних этапах и выработал показатели раннего предупреждения, а также чрезвычайные меры для предотвращения угроз от эскалации инцидентов в полномасштабное насилие или геноцид². Среди ключевых элементов стратегии

¹ "Выполнение обязанности защищать; ответственность государств и предотвращение". Доклад Генерального секретаря A/67/929-S/2013/399, пункт 12.

² См. "Предотвращение расовой дискриминации, включая процедуры раннего предупреждения и незамедлительных действий: рабочий документ, принятый Комитетом по ликвидации расовой дискриминации", A/48/18, приложение III; а также "Пересмотренные руководящие принципы по раннему предупреждению и процедурам незамедлительных действий", ежегодный доклад, A/62/18, приложения, глава III, август 2007 года и "Решение о последующих мерах по выполнению декларации о

предотвращения насилия и жестоких преступлений следует выделить поощрение и защиту прав меньшинств, рациональное и инклюзивное управление, а также эффективное регулирование разнообразия. В этой связи Форум обсудит проблемы, а также позитивную практику из всех регионов и попытается выявить некоторые из основных причин насилия в отношении меньшинств. Он также рассмотрит такие действия, которые могут и должны быть приняты государствами и другими субъектами для предотвращения подобного насилия в целях защиты физической безопасности меньшинств, а также надлежащей борьбы с насилием и конфликтами в интересах недопущения их продолжения или перерастания в жестокие преступления.

5. Форум по вопросам меньшинств был создан Комитетом по правам человека на основе его резолюции 6/15 от 28 сентября 2007 года, и его мандат был продлен резолюцией 19/23 от 23 марта 2012 года. В соответствии с резолюциями Форум под руководством Специального докладчика (бывшего "независимого эксперта") по вопросам меньшинств:

- a) проводит ежегодные совещания в качестве платформы для поощрения диалога и сотрудничества по вопросам лиц, принадлежащим к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- b) вносит тематический и экспертный вклад в работу Специального докладчика по вопросам меньшинств;
- c) принимает меры по выявлению и анализу передовой практики, вызовов, возможностей и инициатив в целях дальнейшего осуществления Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам;
- d) готовит тематические рекомендации, подлежащие представлению Комитету по правам человека Специальным докладчиком;
- e) содействует усилиям по совершенствованию сотрудничества между механизмами, органами и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, фондами и программами в области осуществления мероприятий, связанных с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе на региональном уровне.

6. Форум предоставляет уникальную возможность для сотрудничества и диалога по вопросам меньшинств с широким кругом заинтересованных сторон, включая государства – члены Организации Объединенных Наций, органы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, межправительственные и региональные организации, представителей меньшинств и гражданского общества. Он также предоставляет им возможность для обмена опытом, использования передовой практики и обсуждения вопросов регулирования отношений с меньшинствами.

II. Цели и задачи форума

7. Форум имеет своей целью повышение уровня осведомленности об ответственности государств за защиту принадлежащих к меньшинствам лиц от наси-

предупреждении геноцида: показатели ситуаций систематической и массовой расовой дискриминации", официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, дополнение № 18 (A/60/18).

лия и жестокостей, а также разработку в интересах всех заинтересованных сторон рекомендаций по вопросам предупреждения насилия и жестокости и борьбы с ними. Форум призван сформировать более глубокое понимание причин значения защиты и поощрения государствами прав меньшинств как средства предотвращения насилия и, в наихудшем случае, жестоких преступлений, в том числе путем создания или укрепления организационных или политических рамок защиты прав меньшинств. Участникам будет предложено обсудить роль международного сообщества, в том числе региональных правозащитных органов и структур Организации Объединенных Наций, а также их способность взаимодействовать с государствами в усилиях по предупреждению и прекращению насилия, и оказывать им в этой области помощь, равно как и осуществлять эффективное вмешательство, когда государства не могут защитить свое население. Форум обсудит мероприятия, связанные с общинами меньшинств и гражданским обществом и методами предупреждения с помощью таких мероприятий насилия и жестоких преступлений и борьбы с ними, а также причины подстрекательства к подобным действиям, которые направлены против меньшинств. Он предоставит возможность выявить и рассмотреть позитивную практику и примеры конструктивных механизмов и процессов, связанных с защитой меньшинств и регулированием разнообразия, которые применялись в различных странах и регионах.

8. На рассмотрение Форума будет представлен комплекс проектов рекомендаций по предупреждению насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств и борьбе с ними. Они станут основой обсуждения участниками задачи их укрепления и развития в качестве инструмента, которым могут пользоваться государства и другие заинтересованные стороны. Окончательные рекомендации затем будут представлены Комитету по правам человека на его двадцать восьмой сессии.

III. Правовые рамки

9. В преамбуле Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций заявила, что: "...поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствует политической и социальной стабильности государств, в которых они проживают", а также что "...постоянное поощрение и осуществление прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 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". В пункте 1.1 постановляющей части Декларации Ассамблея постановила, 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".

10. В комментарии к Декларации³ указывается, 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

³ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

их существования на этих территориях. Не допускается ни физическое вытеснение меньшинств с их территории, ни их лишение доступа к ресурсам, необходимым для поддержания их существования. Право на существование в его физическом смысле закреплено в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него... Принудительное перемещение населения, целью или результатом которого является вытеснение представителей меньшинства с занимаемой ими территории, представляет собой серьезное нарушение современных международных стандартов, включая Римский статут Международного уголовного суда. Вместе с тем защита существования групп меньшинств выходит за рамки обязанностей не допускать их уничтожения или преднамеренного ослабления. Обеспечение такой защиты требует также уважения и защиты их религиозного и культурного наследия, которое относится к числу основополагающих элементов их групповой самобытности, включая такие сооружения и объекты, как библиотеки, церкви, мечети, храмы и синагоги".

11. В Конвенции Организации Объединенных Наций о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1948 года) признается, что "геноцид является международным преступлением, которое влечет за собой международную ответственность отдельных лиц и государств". В статье 2 Конвенции признается, что геноцид совершается с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу как таковую: а) убийство членов такой группы; б) причинение серьезных телесных повреждений или умственного расстройства членам такой группы; в) предумышленное создание для какой-либо группы таких жизненных условий, которые рассчитаны на полное или частичное физическое уничтожение ее; д) меры, рассчитанные на предотвращение деторождения в среде такой группы; е) насильственная передача детей из одной человеческой группы в другую.

12. В 2004 году Генеральный секретарь определил мандат Специального советника по вопросам предотвращения геноцида. Основной задачей Специального советника являлось предупреждение Генерального секретаря и через его посредство Совета Безопасности о ситуациях, которые в случае их непредотвращения и непресечения могут иметь своим следствием геноцид. Мандат Специального советника также предусматривает выработку рекомендаций о методах предупреждения и пресечения геноцида, а также о действиях, которые необходимо принимать для защиты уязвимых групп населения. Бюро Специального советника также принимает меры по выявлению всего диапазона возможных угроз для групп меньшинств на ранней стадии и вносит рекомендации по уменьшению опасности их эскалации. В их число часто входят рекомендации о тех мерах, которые бы способствовали устойчивости государств по отношению к совершению жестоких преступлений и поощряли инклюзивность и конструктивное регулирование разнообразия.

13. В своей резолюции 60/1 от 16 сентября 2005 года Генеральная Ассамблея утвердила Итоги Всемирного саммита 2005 года, в рамках которых государства-члены одобрили принцип, согласно которому первоочередным приоритетом является защита меньшинств – как ответственность по защите групп населения от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, более широко известных как "выполнение обязанности защищать"⁴. Эта концепция признает, что ответственность за предупреждение жес-

⁴ В июле 2000 года Африканская комиссия по правам человека и народов включила право на вмешательство в дела государства-участника, согласно статье 4 h) Учредительного акта, в котором указывается "Союз имеет право вмешиваться в дела

токих преступлений более является не исключительно ответственностью государств, а совместной ответственностью, т.е. обязанностью, которая в первую очередь возлагается на государство, но при которой международное сообщество должно играть определенную роль в случае, если такое государство либо не способно выполнить свои юридические обязательства, либо не выполняет их. Эта концепция предусматривает ответственность за оказание помощи государствам по выполнению их обязанностей по защите своего населения, а также принятию коллективных мер в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, когда государство явно не может защитить свое население. Устав предусматривает широкий круг инструментов для использования государствами-членами и международным сообществом. Главы VI, VII и VIII допускают применение соответствующих дипломатических, гуманитарных или прочих коллективных мер. Назначен Специальный советник по ответственности за защиту для дальнейшего концептуального, политического, организационного и оперативного развития принципа ответственности за защиту.

IV. Вопросы для рассмотрения

14. На седьмой сессии Форум рассмотрит практические конкретные пути предотвращения насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств и соответствующие меры по борьбе с ними на национальном, региональном и международном уровнях. Форум примет во внимание большое разнообразие ситуаций в странах и положения меньшинств, и что вследствие этого могут требоваться самые разные меры в зависимости от конкретного контекста. Форум возьмет за основу своей работы деятельность предыдущих сессий, в частности связанных с меньшинствами и правом на образование, действенное участие в политической жизни, эффективное участие в экономической жизни, права женщин и девушек, выходцев из меньшинств, реальное осуществление прав меньшинств и Декларации, а также прав религиозных меньшинств. Он также будет исходить из работы договорных органов и специальных процедур, а также исследований, проведенных специальными советниками по вопросам предупреждения геноцида и ответственности за защиту, равно как и национальных, региональных и международных субъектов.

15. Обсуждения на Форуме будут посвящены основополагающим условиям защиты прав меньшинств: защите существования меньшинств и предупреждению насилия в отношении них; защите самобытности меньшинств и ее поощрению; равенству и недискриминации; а также праву на эффективное участие во всех областях государственной, экономической и общественной жизни. Форум будет также учитывать три основополагающих фактора ответственности по защите: государства несут основную ответственность за защиту населения от геноцида, военных преступлений, преступлений против человечности и этнических чисток, а также от подстрекательства к ним; международное сообщество несет ответственность за оказание государствам содействия и помощи в выполнении этой обязанности; и международное сообщество ответственно за применение соответствующих дипломатических, гуманитарных и прочих средств для защиты групп населения от преступлений. В случае очевидного невыполнения государством своих обязанностей по защите групп населения, ме-

государства-участника по решению Ассамблеи с учетом тяжелых обстоятельств, а именно военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности".

ждународное сообщество должно быть готово принять коллективные меры для защиты таких групп населения в соответствии с Уставом.⁵

А. Понимание коренных проблем насилия и жестоких преступлений в отношении меньшинств

16. Более глубокое понимание причин насилия в отношении меньшинств необходимо для его эффективного предупреждения. Участникам будет предложено поделиться опытом и взглядами на будущее в отношении причин насилия и конфликтов. Они обсудят проблемы и случаи нарушения прав, с которыми сталкиваются меньшинства и которые приводят к насилию. Они рассмотрят ситуации, условия, процессы и факторы, которые приводят к насилию и жестоким преступлениям, включая дефицит рационального управления, верховенства права и уважения прав человека. Участники рассмотрят вопрос о том, какие факторы и нарушения прав человека, в частности социальное отчуждение, дискриминация и неравенство, обуславливают уязвимость меньшинств. Форум определит, какая практика дискриминации в отношении того или иного конкретного меньшинства в политической, социальной, экономической и культурной областях может привести к злоупотреблениям и систематическим нарушениям основных прав человека, а также повлечь за собой совершение жестоких преступлений. В дополнение к роли государственных учреждений Форум также рассмотрит роль средств массовой информации, национальных и международных деловых кругов, а также прочих негосударственных субъектов.

В. Совершенствование мер по предупреждению насилия и жестоких преступлений

17. Участникам будет предложено обменяться опытом о методах предотвращения насилия, а также о том, каким образом это может способствовать осуществлению прав меньшинств. Участники, в частности рассмотрят такие вопросы, как: роль образования; вызовы и возможности в рамках законодательной и судебной реформ; конструктивное регулирование разнообразия; а также меры безопасности и полицейского обеспечения. Они предпримут усилия по выявлению положительных инициатив, включая организационное строительство и участие в политической жизни. Они рассмотрят роль, которую могут играть национальные правительства, национальные правозащитные учреждения, сами меньшинства и гражданское общество в деле предотвращения насилия. Участники могут внести свои предложения по поводу решений о ликвидации угрозы насилия со стороны обществ, включая меры по борьбе с выступлениями на почве ненависти до того, как такие действия перерастут в акты насилия на почве ненависти, а также об инициативах по формированию взаимопонимания и социального сплоченности.⁶ Будет также рассмотрена роль средств массовой информации и других субъектов в деле предотвращения насилия. Форум обсудит вопрос о каналах связи и информационного обмена, которые бы способствовали предупреждению международного сообщества о том, что принимаемые для предотвращения насилия меры на национальном уровне не приносят ре-

⁵ См. Итоговый документ Всемирного саммита, A/RES/60/1, пункт 139.

⁶ См. рекомендацию общего порядка № 35 Комитета по ликвидации расовой дискриминации, в которой особо указывается на роль расистских выступлений на почве ненависти в процессах, приводящих к массовым нарушениям прав человека и геноциду.

зультата, и какие меры могут быть приняты для эффективных действий на ранних этапах.

С. После проявлений насилия – основные меры по урегулированию, защите и обеспечению безопасности

18. Форум рассмотрит конкретные вызовы с точки зрения принятия ответных мер на насилие после того, как оно совершилось. Участникам будет предложено обсудить практические шаги, которые могут быть приняты для снятия напряженности и пресечения насилия. Им также будет предложено обсудить следующие вопросы: роль диалога, посредничества и переговоров, а также мер по обеспечению проведения такой работы; роль лидеров (общинных/политических/религиозных) после возникновения конфликта; роль национальных учреждений, включая судебные органы и национальные правозащитные учреждения в принятии ответных мер на вспышки насилия в отношении меньшинств; а также вопросы подотчетности и безнаказанности. Форуму предстоит рассмотреть роль субъектов гражданского общества и их деятельность в условиях последствий проявления насилия в отношении меньшинств; мониторинга, мер безопасности и защиты уязвимых общин; значимость мер быстрого реагирования; а также мер по обеспечению защиты меньшинств, оказавшихся в условиях более широких национальных конфликтов. Участники могут обсудить роль международного сообщества при возникновении проявлений насилия, и каким образом оно может принять адекватные и оперативные меры для содействия его пресечению.

Д. Предупреждение возобновления насилия – миростроительство и регулирование разнообразия

19. Форум рассмотрит роль и важность осуществления прав меньшинств в условиях после возникновения проявлений насилия и в конфликтных ситуациях, а также в рамках усилий по налаживанию и обеспечению прочного долгосрочного мира. Участники обсудят такие вопросы, как: отправление правосудия в переходный период и необходимость/роль поисков истины и примирения, а также таких органов, как комиссии по дознанию; потребность в обеспечении подотчетности и возмещения/компенсации; значимость организационной реформы и роль соответствующих учреждений в разбирательстве жалоб; важность участия в политической жизни и представительства меньшинств в исполнительных органах и процессах; роль правозащитного просвещения/подготовки кадров в области миростроительства и формирования взаимопонимания; наращивание потенциала и устойчивости обществ, а также укрепления их институтов, которые могли бы оставаться дееспособными и сплоченными даже во время политических конфликтов; а также особая роль религиозных лидеров в деле содействия созданию атмосферы межобщинного взаимопонимания и примирения. Форум рассмотрит роль государств-членов в восстановлении доверия между общинами в условиях жизни обществ после завершения конфликтов, а также изучит возможность осуществления прав меньшинств в интересах содействия таким усилиям.

Е. Комплексные проблемы: роль региональных и международных субъектов и учреждений

20. Участникам будет предложено обсудить, каким образом региональные и международные субъекты, включая соседние государства, а также региональные и международные организации по сотрудничеству и защите прав человека и Организация Объединенных Наций выполняют свои важные роли и обязательства по отношению к напряженности и насилию, от которых страдают меньшинства. В число вопросов для обсуждения могут входить: практические меры по повышению роли различных внешних субъектов и совершенствованию координации действий между ними; принцип ответственности за защиту, а также методов совершенствования реализации инициативы "Верховенства прав человека"⁷; роль международной дипломатии и защитников прав меньшинств; критерии вмешательства, включая невоенные санкции; роль региональных правозащитных учреждений и органов по обеспечению безопасности, равно как и роль органов/учреждений/механизмов Организации Объединенных Наций и возможности совершенствования координации их работы. Форум рассмотрит механизмы раннего предупреждения в системе Организации Объединенных Наций, выявит допущенные пробелы и разработает предложения о путях повышения способности Организации Объединенных Наций использовать имеющуюся информацию и механизмы в целях борьбы с насилием и его предотвращения. Участники обсудят те меры, которые необходимо принять для привлечения более пристального внимания к правам меньшинств и расширения сотрудничества в интересах предупреждения насилия и жестокостей на региональном и международном уровнях.

V. Участие

21. Согласно резолюции 19/23 Совета по правам человека Форум открыт для участия государств, механизмов Организации Объединенных Наций, договорных органов и специализированных учреждений, фондов и программ, межправительственных организаций, региональных правозащитных организаций и механизмов, национальных правозащитных учреждений и прочих соответствующих национальных органов, академических кругов и экспертов по вопросам меньшинств и неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете. Форум будет также открыт для других неправительственных организаций, которые представляют меньшинства, а также цели и задачи которых соответствуют духу, целям и принципам Устава.

22. В рамках работы Форума последовательно уделяется первоочередное внимание мнениям участников, представляющих общины меньшинств. С учетом тематической направленности седьмой сессии крайне важно обеспечить участие представителей меньшинств и прочих лиц, имеющих опыт работы в условиях проявлений насилия, а также предупреждения насилия либо его пресечения. Особо поощряется участие в работе Форума женщин и молодежи.

⁷ "Верховенство прав человека" является инициативой Генерального секретаря по совершенствованию деятельности Организации Объединенных Наций в интересах обеспечения прав человека в мире. Документ, принятый в мае 2014 года, сформулирован с точки зрения защиты прав человека и предусматривает задачу защиты гражданских лиц, с последовательным уделением повышенного внимания мерам по предупреждению насилия.

23. Просьбы об аккредитации при Форуме должны направляться по адресу minorityforum@ohchr.org.

VI. Формат и повестка дня

24. В рамках Форума был сформирован уникальный формат работы, в соответствии с которым участники высказывают свои замечания по ряду проектов рекомендаций, распространяемых до начала сессии Форума. Окончательные рекомендации Форума формулируются на основе выступлений на Форуме, а также информации, исследований и обзоров, которые были получены Специальным докладчиком по вопросам меньшинств. Формат сессии предусматривает краткие, целенаправленные устные выступления с оценкой конкретных положений проектов резолюций, продолжительностью не более трех–пяти минут каждое. Участникам будет предложено изложить свои мнения в целях содействия разработке проекта "итогового документа". Помимо проектов рекомендаций заблаговременно до начала сессии будут распространены аннотированная повестка дня и программа работы.

VII. Итоги

25. Председатель Форума отвечает за подготовку резюме обсуждений на Форуме, которое предоставлено всем участникам.

26. В соответствии с резолюцией 19/23 Совета по правам человека итогом сессии станет выработка комплекса тематических рекомендаций Форума, которые будут представлены Совету по правам человека Специальным докладчиком по вопросам меньшинств.
