

**РАБОТА С НАЦИОНАЛЬНЫМИ ИЛИ
ЭТНИЧЕСКИМИ, РЕЛИГИОЗНЫМИ
И ЯЗЫКОВЫМИ МЕНЬШИНСТВАМИ
И КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ В УСЛОВИЯХ
ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ПЕРЕМЕЩЕНИЯ**

Любая часть данного руководства может быть воспроизведена, переведена на другие языки или адаптирована к потребностям местных условий без предварительного разрешения УВКБ ООН, при условии, что все части данного документа распространяются бесплатно и признается авторство УВКБ ООН.

© Управление Верховного комиссара по делам беженцев, 2011 год

Отдел международной защиты
Управление Верховного комиссара по делам беженцев
Рю де Монбриллан, 94
Женева, 1202
Швейцария
E-mail: HQTS00@unhcr.org
www.unhcr.org



Содержание

Цель	2
Обзор ситуации	3
Ключевые аспекты защиты: недопущение дискриминации и совместное планирование	4
Рекомендации	5
Дополнительная литература	10
Сноски	11

Цель

Во многих обществах представители меньшинств и коренных народов составляют одну из наиболее социально изолированных групп: зачастую их не допускают к участию в социально-экономической деятельности и политической власти, они также часто сталкиваются с трудностями при выражении своей самобытности. В условиях принудительного перемещения данные трудности многократно увеличиваются, а риски в плане защиты возрастают. УВКБ ООН должно обеспечивать реализацию прав беженцев и других перемещенных лиц¹, принадлежащих к группам меньшинств или коренным народам, без каких-либо проявлений дискриминации. В связи с этим сотрудники УВКБ ООН должны тщательно изучать обстоятельства представителей меньшинств и коренных народов, находящихся под опекой УВКБ ООН. В данной публикации приводятся рекомендации для сотрудников УВКБ ООН и партнерских организаций по ряду вопросов, касающихся выполнения данных обязательств.

Обзор ситуации

Члены этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также коренные народы могут составлять значительную часть лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты. Кроме того, во многих регионах мира они становятся жертвами серьезных нарушений прав человека, насилия, конфликтов, преследования по этническим или религиозным мотивам и, в худших случаях, геноцида.

Меньшинство - это этническая, религиозная или языковая группа, члены которой имеют общую идентичность, и численность которой меньше по сравнению с остальным населением²³ В отличие от большинства, представители меньшинств, как правило, не занимают доминирующего положения в экономической и политической сферах жизни страны. Члены меньшинства также разделяют общие этнические, религиозные, языковые или культурные особенности, которые отличают их от представителей большинства, при этом зачастую они стремятся сохранить свою самобытность. Вместе с тем, отличительные характеристики, присущие меньшинству, могут варьироваться в зависимости от обстоятельств, например, в зависимости от того, осуществляется ли идентификация группы, в первую очередь, по этническому или религиозному признаку либо по их совокупности.

Коренные народы являются, как правило, историческими потомками обществ, которые формировались на конкретной территории до периода вторжения и колонизации. Данная преемственность может проявляться в виде проживания на земле (или части земли) своих предков, коренного происхождения, языковых и/или культурных особенностях. Такие исторические связи иногда обозначаются термином «первые народы». Так же как и представители меньшинств, представители коренных народов, как правило, не занимают доминирующего положения в обществе по сравнению с представителями большинства. Коренные народы пользуются особыми правами, включая право на использование обычного права и защиту традиционных знаний, интеллектуальной собственности и культурного наследия.⁴

В настоящем руководстве группы, сформировавшиеся по признаку кастовой принадлежности, члены которых подвергаются дискриминации по причине профессиональной деятельности и происхождения, также рассматриваются в качестве меньшинств, поскольку они часто сталкиваются с теми же трудностями, что и члены меньшинств. И хотя данный термин употребляется, как правило, в контексте Южной Азии, общины, сталкивающиеся с такими же проявлениями дискриминации, существуют также и в других регионах. Это достаточно жестокий вид дискриминации, который нередко ассоциируется с таким понятием, как неприкасаемость.

Наконец, существует вероятность того, что беженцы, которые представляют большинство в стране происхождения, могут оказаться в роли меньшинства. В частности, это может происходить в тех ситуациях, когда они приезжают в места, где лица, принадлежащие к той же этнической, религиозной или языковой общине либо коренной народности, подвергаются дискриминации со стороны местного большинства. И даже если беженцы не страдают от тяжелых последствий дискриминации в прошлом, они могут подвергаться риску социальной изоляции и отчуждения.

Беженцы из числа представителей меньшинств и коренных народов могут становиться жертвами как событий, непосредственно приводящих к перемещению, так и с долгосрочными последствиями дискриминации. Такая усиленная дискриминация может в большей степени касаться определенных членов общины, в частности, женщин, детей, лиц с ограниченными физическими возможностями, пожилых лиц, а также лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендерных лиц и интерсексуалов (ЛГБТИ)⁵. Потому крайне важно применять подход, учитывающий возраст, гендерные аспекты и культурное многообразие, если УВКБ ООН стремится выполнить обязательства по обеспечению доступа представителей меньшинств и коренных народов к программам по предоставлению защиты, в том числе с целью определения долгосрочных решений и включения данной категории лиц в такие программы.

Ключевые аспекты защиты: недопущение дискриминации и совместное планирование

Меньшинства и коренные народы нередко подвергаются дискриминации и социальной изоляции. Для защиты их прав в международном праве закреплены три принципа:⁶

- защита самобытности;
- недопущение дискриминации; а также
- активное участие в процессе планирования.

Данные принципы должны также соблюдаться в ситуациях вынужденного перемещения, когда беженцы из числа представителей меньшинств и коренных народов могут быть изолированы как в физическом, так и социально-экономическом отношении. Достижение более высокого уровня защиты возможно лишь в случае применения интеграционного подхода, а также планирования гуманитарных программ совместно с подмандатными уязвимыми группами. Привлечение членов меньшинств и коренных народов к консультационному процессу и формированию стратегий является ключевым элементом в разработке и реализации оптимальных решений тех проблем, с которыми они сталкиваются. На протяжении всех этапов кризисных ситуаций, а также ситуаций затяжного характера чрезвычайно важно проводить консультации и привлекать к участию представителей меньшинств. Беженцам из числа представителей меньшинств и коренных народов должен быть предоставлен доступ к информации, необходимой для того, чтобы их участие было эффективным. Информация и рекомендации, касающиеся важнейших услуг, также должны быть представлены в доступной форме и на понятных для представителей данных групп языках. Помимо этого, их представители должны действительно представлять их интересы. Помните также о том, что «лидеры» не всегда действуют в наилучших интересах всей группы. Информацию, которую они предоставляют, следует постоянно перепроверять, используя несколько источников и придерживаясь подхода, основанного на учете возраста, гендерных аспектов и культурного многообразия.

Для того чтобы не допустить дискриминацию по отношению к членам меньшинств и коренных народов, необходимо осознанно анализировать собственные предубеждения и предрассудки. Наличие предубеждений может объясняться недостатком информации о меньшинствах. Исключение представителей меньшинств в процессе перемещения может происходить как непреднамеренно, так и умышленно, однако в обоих случаях это будет расцениваться как дискриминация.

При работе с переводчиками необходимо учитывать их происхождение и поведение при общении с беженцами из числа представителей меньшинств и коренных народов. Даже если переводчик ведет себя профессионально, существует опасность, что беженцы из числа представителей меньшинств и коренных народов не будут говорить открыто, если переводчик является представителем большинства в их стране происхождения.

Необходимые меры

- Проводить консультации и привлекать представителей меньшинств и коренных народов к процессу принятия решений, планирования и координации гуманитарных программ, предоставляя им возможность высказать собственное мнение и принимать активное участие в процессе разработки, анализа, мониторинга и оценки выполняемых программ.
- Критически анализировать собственные взгляды и предубеждения, а также взгляды и предубеждения подчиненных, четко разграничивать допустимые и недопустимые манеры поведения. В Кодексе поведения сотрудников УВКБ ООН четко прописаны нормы поведения, а также требование, в соответствии с которым при выявлении случаев некорректного поведения руководство должно принимать соответствующие меры. Как правило, с сотрудниками должна проводиться информационно-разъяснительная работа.
- При возможности, работать с переводчиками, принадлежащими к той же общине, что и представители группы меньшинства, при этом они должны пройти соответствующую подготовку и обучение, а также подписать действующий кодекс поведения.

Рекомендации

Самоопределение

Принцип самоопределения - это ключевой аспект, который необходимо учитывать при работе с меньшинствами и коренными народами. Они имеют право как на то, чтобы причислять себя к членам того или иного меньшинства или коренного народа, так и на то, чтобы не делать этого. Каждый беженец знает лучше, может ли он/она открыто выражать свою принадлежность к меньшинству или коренному народу без каких-либо опасений. В частности, это имеет важное значение в процессе проведения совместной оценки (при участии беженцев): не выдвигайте предположений относительно групп меньшинств или коренных народов. Лицо может считаться членом той или иной группы лишь в том случае, если оно само определяет себя в качестве такового.

Необходимые меры

- Убедиться, что принцип самоопределения Вам полностью понятен.
- Обеспечить достаточно безопасные условия для того, чтобы лицо не испытывало неудобств в отношении самоопределения в качестве члена меньшинства или коренного народа. Лица, которые не желают раскрывать свою принадлежность к той или иной группе меньшинств, не должны принуждаться к этому, особенно в тех случаях, когда им может грозить опасность.
- При организации встречи с членом или группой меньшинства или коренной народности убедиться, что приняты все возможные меры по обеспечению конфиденциальности и их безопасности.

Внедрение механизмов защиты и интеграционных программ, основанных на принципах защиты прав человека

Представителям меньшинств и коренных народов должны быть предоставлены те же возможности, что и другим категориям беженцев, для полноценной реализации прав человека без каких-либо проявлений дискриминации, включая доступ к процедурам предоставления убежища и гуманитарным программам.

В процессе предоставления защиты и важнейших услуг, таких как водопровод и канализация, питание и здравоохранение, важно исключить какие-либо проявления дискриминации, несмотря на то, что может возникнуть необходимость привести условия предоставления данных услуг в соответствие с культурными нормами и обычаями групп меньшинств и коренных народностей для того, чтобы все беженцы в равной степени могли воспользоваться предоставляемой помощью. Если возникает необходимость в принятии особых мер, интересы меньшинств и коренных народов не следует ставить на первое место, поскольку это может привести к напряженным отношениям с другими беженцами или членами принимающей общины.

Необходимые меры

- Ознакомиться с социально-экономическим положением каждой группы меньшинства или коренной народности, представленной в той группе населения, с которой Вы работаете.
- Изучить международные и национальные документы, касающиеся защиты меньшинств и коренных народов.

Поддержка в сохранении самобытности

Право беженцев из числа меньшинств и коренных народов на сохранение своей самобытности предполагает право на выражение своих культурных особенностей, а также развитие своей культуры, языка, религии, традиций и обычаев. Помимо этого, беженцы из числа меньшинств и коренных народов должны иметь возможность создавать собственные сообщества, свободно говорить на своем языке как в быту, так и в общественных местах, а также получать образование на родном языке.

Проживая отдельно друг от друга, меньшинства могут подвергаться опасности утраты важных аспектов своей культурной самобытности⁷. Культуры некоторых меньшинств и коренных народов могут исчезнуть в результате перемещения, если они не смогут сохранить свои культурные особенности. Подобное часто происходит в тех случаях, когда группа, прежде всего, является немногочисленной, а также когда она изолирована от основных носителей своей культуры, таких как религиозные лидеры, учителя и другие лица, которые служат для членов группы примером для подражания. Отсутствие необходимых атрибутов и мест для отправления ритуалов также может осложнять проведение традиционных обрядов меньшинств и коренных народов, что может быть особенно важно для тех, кто пытается прийти в себя после трагических событий или приспособиться к новому окружению.

Содействие обмену культурными знаниями среди других общин (местных общин, беженцев, представляющих большинство, и групп меньшинств) могут улучшить положение беженцев из числа меньшинств и коренных народов. Изучение других культур способствует развитию в людях уважения и понимания. Что касается детей представителей меньшинств и коренных народов, то у них процесс обучения проходит наиболее эффективно, если они изначально обучаются на родном языке. Необходимо способствовать организации учебных проектов для общин беженцев из числа меньшинств и коренных народов на их родном языке. Вместе с тем, детей представителей меньшинств и коренных народов необходимо обучать официальному языку принимающей общины, чтобы они могли больше узнать об общинах, представляющих собой большинство, а также получить доступ к более широкому спектру услуг и возможностей.

Необходимые меры

- Предоставить общинам меньшинств и коренных народов возможность держаться вместе, чтобы сохранить свое культурное наследие и самобытность, если они того желают. Данный принцип также должен применяться в контексте долгосрочных решений, при условии, что он не противоречит личному выбору человека.
- Предоставить помещения, в которых можно практиковать культурные традиции, и укреплять связи между общинами
- Рассмотреть возможность создания учебных программ по вопросам культуры, традиций и ценностей других общин в двух направлениях - для меньшинств и коренных народов, а также для беженцев, представляющих большинство. Такие программы должны разрабатываться при активном участии членов самих общин.
- При возможности, предоставить детям членов меньшинств и коренных народов доступ к образованию на их родном языке. Вместе с тем, во избежание социальной изоляции, они должны участвовать и в общих образовательных программах.

Различные виды дискриминации по схожим мотивам и потребности в защите

Учитывайте возможность проявления различных видов дискриминации, в основе которых могут лежать схожие мотивы. Члены меньшинств и коренных общин могут подвергаться риску по причине гендерной принадлежности, сексуальной ориентации, гендерной идентичности, возраста или состояния здоровья, также как и в силу своей принадлежности к меньшинству или коренной народности. Опасность причинения вреда может исходить как со стороны семьи или общины, так и со стороны других представителей населения. Они могут становиться жертвами насилия, но не желать или не иметь возможности получить доступ к защите или правосудию. Такие лица могут испытывать особые трудности при обращении в УВКБ ООН, партнерские организации и местные органы власти по причине дискриминации (или страха дискриминации), из-за нежелания подводить общину, или из чувства стыда.

Учитывая тот факт, что члены меньшинств и коренных народов зачастую на протяжении длительного периода живут в бедности, они подвергаются риску стать жертвами торговли людьми, в том числе сексуальной эксплуатации. В ситуации перемещения данный риск многократно увеличивается и становится особо опасным для женщин и детей из числа меньшинств и коренных народов.

Необходимые меры

- Провести анализ групп меньшинств и коренных народов с учетом возраста, гендерных аспектов и культурного многообразия.
- Содействовать участию и эффективному представительству женщин из числа меньшинств и коренных народов, ЛГБТИ-лиц, лиц с ограниченными физическими возможностями, пожилых лиц и других групп, которым грозит социальная изоляция, при условии выполнения требований безопасности.

Обеспечение физической безопасности

Если общины беженцев остаются в пограничных регионах, они становятся уязвимы перед лицом трансграничных нападений. Если насилие в стране происхождения направлено против общин меньшинств и коренных народов, оно может распространиться за пределы границ и стать угрозой для членов данных групп в странах убежища. Ряд беженцев из числа меньшинств и коренных народов особо уязвимы перед лицом нападений, включая детей, женщин, мужчин и лидеров общин, которые считаются потенциальными участниками боевых действий.

Может оказаться так, что беженцы из числа меньшинств и коренных народов будут проживать рядом с лицами, которые преследовали их в стране происхождения или разделяют дискриминационные взгляды тех, кто их преследовал. Члены принимающих общин могут быть связаны родственными связями или другим видом отношений с агентами преследования в стране происхождения. Необходимо быть готовым к идентификации и эвакуации беженцев, которым грозит опасность, в безопасные районы, будь то на территории страны убежища или, если потребуется, за ее пределы посредством процедуры переселения.

Необходимые меры

- В тесном сотрудничестве с группами меньшинств и коренных народов провести анализ всех возможных опасностей, которые грозят беженцам из числа меньшинств и коренных народов.
- Применить все возможные меры по защите меньшинств и коренных народов от трансграничных нападе-

ний или от насилия со стороны других беженцев либо членов принимающей общины. Готовность предоставить безопасное жилье и/или организовать эвакуацию в крайних случаях.

- Проанализировать риски, с которыми могут сталкиваться Ваши сотрудники, если они принадлежат к меньшинству или коренной народности.

Сбор данных

Для обеспечения эффективного участия общин меньшинств и коренных народов необходимо собирать и отслеживать информацию об их положении с разбивкой по принадлежности к меньшинству или коренной народности, гендерным аспектам и другим возможным мотивам исключения. Разбивка данных крайне важна для определения проблем, которые невозможно было бы выявить иным способом по причине социальной изоляции этих общин, а также для разработки и анализа соответствующих вариантов решения.

Необходимые меры

- Оказывать поддержку и содействие в сборе данных о беженцах из числа меньшинств и коренных народов с разбивкой на составляющие. При сборе данных следует проявлять осторожность. Необходимо объяснять беженцам, по какой причине собирается данная информация, и как она будет использоваться. Все сведения, касающиеся личных данных, должны быть анонимными, о чем также следует сообщать беженцам.

Отсутствие документов и статус безгражданства

В связи с дискриминацией в странах происхождения отсутствие документов среди беженцев из числа меньшинств и коренных народов может встречаться намного чаще, чем среди большинства беженцев. Это может влиять на наличие документов, удостоверяющих личность, свидетельств о рождении и свидетельств о браке.

Еще одним фактором риска является безгражданство. Следует помнить, что отказ в предоставлении гражданства может быть частью целенаправленной стратегии государства или же следствием издавна сложившейся практики исключения определенных групп лиц. По причине безгражданства беженцы из числа меньшинств и коренных народов могут оказаться в крайне опасном и незащищенном положении.

Необходимые меры

- При необходимости, вступать в процесс в интересах беженцев из числа меньшинств и коренных народов, которые сталкиваются с трудностями по причине безгражданства или отсутствия документов, удостоверяющих личность.

Вредные традиционные практики

Не все традиционные практики меньшинств и коренных народов отвечают международным стандартам, таким как право на физическую неприкосновенность. Распространенность вредных традиционных практик, от которых страдают преимущественно женщины и девочки, может возрастать в условиях перемещения и миграции, когда общины пытаются утвердить свою культурную самобытность. В таких случаях необходимо разработать образовательные программы, эффективность которых повышается, когда они реализуются совместно с представителями конкретной общины. В случае возникновения негативной реакции, помните о том, что любая культура не является гомогенной, поэтому некоторые члены общины могут выступать против той или иной практики. Для урегулирования мелких споров между членами меньшинств и коренных народов целесообразно использовать

традиционные системы правосудия. Однако такие преступления, как изнасилование или сексуальное насилие, должны рассматриваться в рамках национальной правовой системы.

Необходимые меры

- Наблюдать за распространенностью вредных традиционных практик и искать возможности решения данной проблемы в тесном сотрудничестве с членами конкретной общины. Совместно с членами общины заниматься поиском альтернативных практик, которые помогали бы сохранить культурные традиции без нарушения чьих-либо прав.
- Образовательные программы являются наиболее эффективными в тех случаях, когда в них задействованы все слои конкретной общины. Необходимо всегда демонстрировать уважение и понимание особенностей других культур.

Дополнительная литература

- Декларация ООН о правах коренных народов, 2007 год, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.
- Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 год, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml.
- УВКБ ООН, Руководство УВКБ ООН по защите женщин и девочек, 2008 года, <http://www.refworld.org.ru/docid/4c2af1b92.html>.
- Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, <http://www.minorityrights.org/directory>.
- Pamphlet No. 12 of the UN Guide for Minorities: Protection of Refugees who belong to Minorities, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/MinoritiesGuide.aspx>.
- UNDP, Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit, 2010, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/marginalised-minorities-in-development-programming-a-resource-guide-and-toolkit.html.
- UN Development Group, Guidelines on Indigenous People's Issues, 2008, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/external-publications/undg-guidelines-on-indigenous-peoples-issues.html>.
- UNHCR, Code of Conduct, 2004, <http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>.
- UNHCR, The Heightened Risk Identification Tool, June 2010, Second Edition, <http://www.refworld.org/docid/4c46c6860.html>, см. также первое издание данной публикации в переводе на русский язык: УВКБ ООН, Инструмент по выявлению повышенного риска (Руководство пользователя), июнь 2008 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f0ce5b4.html>.
- UNHCR, Manual on a Community Based Approach in UNHCR Operations, 2008, <http://www.refworld.org/docid/47da54722.html>.

Сноски

1. В данном документе используется термин «беженец», однако приведенные рекомендации применимы по отношению к лицам, ищущим убежище, и, в зависимости от контекста, к внутренне перемещенным лицам, лицам без гражданства, а также другим лицам и группам лиц, подпадающих под мандат УВКБ ООН.

2. См. статью 27 Международного пакта о гражданских и политических правах. Обратите внимание, что в повседневном употреблении термин «меньшинство» также может использоваться для обозначения групп, определяемых на основе таких характеристик, как сексуальная ориентация, гендерная идентичность и др. Эти группы рассматриваются в других публикациях данной серии.

3. В частности, в Европе также используется термин «национальное меньшинство».

4. Следует отметить, что некоторые меньшинства также считают себя коренными народами и могут использовать оба термина. Однако многие представители коренных народностей не желают, чтобы их называли меньшинством, поскольку они считают, что все другие группы населения заняли их территории и термин «меньшинство» может не соответствовать численности населения в их странах происхождения. В некоторых контекстах может также использоваться термин «племенные народы»; зачастую термины «племенной» и «коренной» взаимозаменяемы, даже когда используются самими членами общин.

5. Аббревиатура ЛГБТИ используется для обозначения широкой группы лиц, не соответствующих общепринятым и традиционным понятиям о гендерных ролях мужчины и женщины. Иногда по отношению к представителям ЛГБТИ-сообщества также используется термин «сексуальные, гендерные и половые меньшинства». Лесбиянка - это женщина, испытывающая стойкое физическое, романтическое и и/или эмоциональное влечение к женщинам. Гейями, как правило, называют мужчин, испытывающих стойкое физическое, романтическое и и/или эмоциональное влечение к мужчинам, однако данный термин может употребляться как в отношении мужчин, так и в отношении женщин. Термин бисексуал используется для характеристики лица, испытывающего физическое, романтическое и и/или эмоциональное влечение как к мужчинам, так и к женщинам. Термин трансгендерное лицо употребляется по отношению к тем, чья гендерная идентичность и/или гендерное самовыражение отличны от биологически predetermined половой принадлежности. Термином интерсексуал характеризуют физические формы отклонения от культурно установленных нормативных понятий «мужчина» и «женщина», включая отклонения на уровне хромосом, половых желез и органов. Термин гомосексуалисты используется для обозначения мужчин и женщин, испытывающих влечение, преимущественно, к лицам того же пола. Считается, что данный термин носит негативную окраску.

6. Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

7. Подобные ситуации могут возникать при переезде, в процессе интеграции в стране убежища или вследствие переселения.