

Грацские рекомендации
о доступе к правосудию
и национальных меньшинствах
и Пояснительная записка

Ноябрь 2017 г.

Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах и Пояснительная записка

Ноябрь 2017 г.



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Публикация и распространение:

Офис Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ)

Информация, содержащаяся в данной брошюре, может свободно копироваться; ссылка на источник приветствуется.

При наличии различий или разночтений между данным переводом на русский язык и первоначальным английским текстом, английский текст обладает приоритетом.

ISBN/EAN: 978-90-75989-32-8

© Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2017 г.

Редактор: Мишель Пиротта

Координаторы проекта: Тереза Стэнтон и Елена Николич

Напечатано в Нидерландах

Также доступно в электронном виде на:

<http://www.osce.org/hcnm/thematic-recommendations-and-guidelines>

За дополнительной информацией обращайтесь по адресу:

Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Тел.: +31 (0)70 312 5500

Факс: +31 (0)70 363 5910

Эл. почта: HCNM@HCNM.org

Веб-сайт: www.osce.org/HCNM

Введение

В своем Решении, принятом в Хельсинки в июле 1992 г., Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) учредила пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ), призванного быть инструментом предотвращения конфликтов, по возможности, на самом раннем этапе в связи с напряженными ситуациями, касающимися проблем национальных меньшинств.¹ В течение почти 25-ти лет данный институт накопил значительный опыт в плане выявления и решения вопросов, связанных с потенциальными причинами конфликтов, касающихся национальных меньшинств. В своей работе сменяющие один другого Верховные Комиссары, сталкивались с рядом повторяющихся проблем и опубликовали семь тематических Рекомендаций, которые представляют собой глубокое осмысление сути данных проблем и предоставляют советы государствам, которые их испытывают. Цель данных документов - предоставить государствам рекомендации, которые могут служить в качестве основы для выработки политики, уважающей стандарты, принятые на международном уровне, и уменьшить напряженность, которая может привести к межэтническим конфликтам.

Первые три свода Рекомендаций – *«Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование»*, *«Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка»* и *«Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни»* – прежде всего сфокусированы на выработке стандартов прав меньшинств в области образования, языка и участия в общественно-политической жизни. Две последующие публикации – *«Рекомендации по использованию языков меньшинств в телерадиовещании»* и *«Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном*

1 Термин «национальное меньшинство», так как он используется в данном документе, относится к широкому диапазону групп меньшинств, включая этнические, религиозные, языковые и культурные сообщества, независимо от того, признаются ли эти группы как таковые государствами, в которых они проживают, и независимо от именованя, применяемого к ним, или на которое они претендуют. См. также «Примечания по терминологии», с. 32

обществе» - обращены к особым вызовам, с которыми многие государства сталкиваются в обеспечении доступа меньшинств к вещательным средствам массовой информации на своем языке и осуществляя эффективную полицейскую деятельность в этнически разнообразных обществах. *«Большанские рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях»* дают советы о том, как государства могут поддерживать меньшинства, проживающие в других странах, сохраняя при этом мирные и добрососедские отношения. Самые недавние *«Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ»* касаются укрепления интеграции и сплоченности разнообразных многонациональных обществ. Рекомендации ВКНМ становятся все более актуальными, учитывая усилившуюся политическую напряженность в регионе ОБСЕ, в особенности, вслед за кризисом, связанным с беженцами и мигрантами в последние годы, и обусловленное этим давление на политику интеграции.

Все вопросы, включенные в эти публикации, напрямую связаны с мандатом Верховного комиссара по предотвращению конфликтов и уменьшению напряженности, затрагивающей сообщества меньшинств. В основе данных публикаций лежит признание того факта, что многочисленные конфликты с участием национальных меньшинств, которые разразились с того момента, когда пост ВКНМ был учрежден, могли быть предотвращены. Чаще всего такие конфликты коренились в нежелании признать основные права меньшинств (включая ситуации с применением насилия) и маргинализации сообществ меньшинств способами равносильными системной дискриминации.

Как подчеркивает Документ Копенгагенского совещания, «государства-участники признают, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы».² *Поэтому, защита и нераздельность прав человека и прав меньшинств, в том числе, посредством доступа к правосудию, должны иметь основополагающее значение для предотвращения конфликтов как внутри государств, так и между ними. По этой же причине это является особым направлением деятельности ВКНМ.* Национальные меньшинства могут потерять доверие к системе правосудия и к государственным органам в целом, если они являются мишенью несправедливых действий правоохранительных или судебных

2 ОБСЕ (1990 г.) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, пункт 30.

органов, или если им отказано в доступе к правосудию, или же этот доступ ограничен, не в последнюю очередь, из-за коррупции.

«Люблянские рекомендации» идут дальше, утверждая, что «отсутствие доверия к системе правосудия или представления о том, что система отдает предпочтение представителям большинства, подрывает социальную сплоченность, усиливает отчуждение и может увеличить риск возникновения конфликтов, в том числе межэтнического характера».³ В самых экстремальных случаях, системная дискриминация и отчуждение, а также межнациональные противоречия и насилие, могут также способствовать созданию обстановки, в которой могут пустить корни насильственный экстремизм и радикализация. При этом возможно, что лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, могут использовать насилие или осуществлять дискриминационные меры по отношению к представителям большинства на территориях, которые они держат под своим контролем. И, наконец, отсутствие доступа к правосудию и утрата доверия к государству могут подтолкнуть сообщества меньшинств к поиску поддержки у соседних государств или государств из региона, с которым у них имеются общие этнические или культурные характеристики. Это может еще больше усилить внутреннюю и межгосударственную напряженность. Межнациональные противоречия, дискриминация, преступления на почве ненависти и отсутствие доступа к правосудию могут привести к циклу межнационального конфликта. Доступ к правосудию поэтому не только имеет отношение к правам представителей национальных меньшинств (и представителей большинства), но и тесно связан с предотвращением конфликтов внутри государств и между ними, что имеет центральное значение для мандата ВКНМ.

Там, где системе правосудия не удастся адекватно реагировать на преступления, совершаемые против представителей национальных меньшинств, в особенности, когда эти преступления совершаются представителями большинства, это может снизить психологический барьер, за которым начинается нарушение закона. Некоторые группы национальных меньшинств всё ещё особенно уязвимы в ситуациях предотвращения конфликта, в том числе рома и синти. Государства-участники ОБСЕ признают, что отсутствие уважения к правам национальных меньшинств, включая рома и синти, является направлением, над которым ВКНМ следует продолжать работать.

3 ВКНМ (2012 г.) *Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ*, Пояснительная записка к Принципу 47.

Несмотря на то, что несколько международных организаций предложили свои рекомендации по поводу того, как улучшить доступ к правосудию для отдельных лиц и уязвимых групп, мало было сделано в отношении доступа к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с точки зрения предотвращения конфликтов. Это сфера, в которой ВКНМ владеет специальными знаниями и опытом. Базовый постулат данного документа состоит в следующем: в основе доступа к правосудию для национальных меньшинств лежит идея о том, что правосудие не только касается осуществления прав лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, но также имеет важное значение для предотвращения конфликтов.

Рекомендации, предоставленные ВКНМ, подкрепляются его работой над вопросами, связанными с национальными меньшинствами, прежде всего, в контексте построения и укрепления государства. Данные рекомендации, вынесенные на основе этого опыта, признают, что для того, чтобы способствовать развитию мирных, стабильных и инклюзивных обществ, государства обязаны гарантировать каждому, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, эффективное осуществление всех прав через доступ к правосудию. Поскольку равный доступ к эффективному и беспристрастному правосудию является неременным условием для интеграции общества, в "Люблянских рекомендациях" отмечается, что государствам следует анализировать ситуацию в отношении доступа к правосудию и выработать всеобъемлющую стратегию и политику, нацеленную на то, чтобы гарантировать эффективный доступ к правосудию для всех. Это положение подробно раскрывается в данных Рекомендациях.

Обязанность со стороны государства гарантировать доступ к правосудию для всех неразрывно связана с принципом недискриминации: все члены общества наделены правом иметь доступ к правосудию вне зависимости от чего-либо. Принцип равенства всех перед законом и равной защиты со стороны закона тесно связан с запрещением дискриминации при доступе к правосудию. Согласно первому принципу, закон не должен относиться к лицу, принадлежащему к сообществу меньшинства или к сообществу меньшинства в целом, менее благосклонно, чем к другому лицу или группе лиц, не принадлежащих к меньшинству, в той же самой ситуации или в сопоставимых ситуациях.

Понятие равенства перед законом влечет за собой обязанность со стороны государства не только воздерживаться от нарушения прав граждан по

признаку, *inter alia*, пола, этнической принадлежности, религии (или убеждений), языка, инвалидности, возраста или сексуальной ориентации, или национального и социального происхождения (воплощенную, в первую очередь, в принципе недискриминации), но также предпринимать позитивные меры с тем, чтобы лица, принадлежащие к меньшинствам, могли получить эффективный доступ к средствам правовой защиты в случае, если их права будут нарушены или будут нуждаться в принудительном осуществлении. Более того, невозможно говорить о равном доступе к правосудию если, например, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не понимают, как работает судебная система, не знают своих прав, или не могут получить надлежащую помощь юриста, или позволить себе быть юридически представленным, или даже боятся судебной системы и избегают ее. Следовательно, в основе данных Рекомендаций находится двойная обязанность государств не дискриминировать лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, стремящихся получить доступ к правосудию, и предотвратить косвенную дискриминацию путем принятия позитивных мер для содействия такому доступу.

Поскольку ВКНМ подходит к доступу к правосудию для национальных меньшинств с точки зрения предотвращения конфликтов, важно подчеркнуть, что доступ к правосудию должен включать в себя доступ к средствам правовой защиты, если установлено, что права лица, включая право на равное обращение, были нарушены или нуждаются в принудительном осуществлении. Следовательно, данные Рекомендации не только обращаются к вопросам, связанным с доступом к судам, но также и к другим механизмам, таким как национальные учреждения по правам человека, которые могут предоставить эффективные средства правовой защиты для подателей жалоб – включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, – чьи индивидуальные права были нарушены. «Люблянские рекомендации» говорят, что «обеспечение эффективного доступа к средствам правовой защиты может включать в себя создание и поддержку эффективных независимых органов, таких как институт омбудсмена или национальные учреждения по правам человека».⁴ Кроме того, «Ословские рекомендации» указывают, что независимые и эффективные национальные учреждения по правам человека зачастую могут предоставить более быстрое и менее дорогостоящее решение, чем суды.⁵

4 ВКНМ (2012 г.) Люблянские рекомендации, Пояснительная записка к Принципу 21.

5 ВКНМ (1998 г.) Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка, Пояснительная записка к Рекомендации 16.

Следует также подчеркнуть, что лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, могут сталкиваться с тем, что иногда именуется составной дискриминацией; например, как по признаку языка, так и по признаку пола. Государства должны учитывать это в своей политике, которую государство принимает для того, чтобы обеспечить доступ к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Вместе с тем, для того, чтобы добиться осуществления равной защиты и предотвратить дискриминацию, некоторым категориям лиц внутри групп меньшинства могут потребоваться специальные и позитивные меры с тем, чтобы гарантировать, что они могут получить эффективный доступ к правосудию на равной основе с другими представителями общества. В соответствии с «Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», особое внимание в данных Рекомендациях будет уделено мерам, которые государства должны осуществлять для обеспечения таких условий, чтобы женщины, принадлежащие к национальным меньшинствам, также имели эффективный доступ к правосудию.

Данные рекомендации основаны на накопленном опыте института ВКНМ и объединяют в себе нормативный и практический подходы. Многие сотрудники офиса ВКНМ активно участвовали в разработке данных рекомендаций, в частности, Хенрик Вилладсен, Лаурентиу Хадирка, Тихана Лeko и Уильям Романс. Рекомендации также выиграли от участия и глубоких знаний внешних экспертов, особенно Доминика Орсини. Другие эксперты, с которыми проводились консультации, и которые внесли свой вклад в виде ценных замечаний и критики, включают Илзе Брандс-Кехрис, Амарсанаа Дарисурен, Винсента де Граафа, Юргена Хейссела, Дженифер Джексон-Прис, Эмму Ланчнер, Тове Маллой, Роберту Медда-Уиндишер, Керема Октем, Деклана О'Махони, Александра Осипова, Франческо Палермо, Петру Ротер и Рихарда Винкельхофера. ВКНМ также признателен за комментарии, сделанные Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Большую помощь оказали ВКНМ обширные исследования в этой области, осуществленные Джозефом Марко и его коллегами из Университета г. Грац. Однако, данные Рекомендации основаны на конкретном опыте ВКНМ и не отражают взгляды какого-либо отдельного эксперта.

Данные Рекомендации предлагают практический, учитывающий требования политики, подход к вопросу доступа к правосудию для национальных меньшинств. Они опираются на обширный опыт ВКНМ в области проблем меньшинств и предотвращения конфликтов, включая доступ к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Данный документ

не претендует на то, чтобы быть исчерпывающим или предлагать готовые варианты политики. Скорее, он признает, что, в то время как общие стандарты прав человека применимы ко всем, не все образцы передовой практики, стандарты, права меньшинств и варианты политики, представленные в данных Рекомендациях, применимы к каждой ситуации одинаковым образом. Целью данных Рекомендаций является побудить государства осуществлять политику по доступу к правосудию, которая поможет облегчить напряженные ситуации, в которые вовлечены национальные меньшинства, тем самым содействуя осуществлению главной задачи ВКНМ - предотвращению конфликтов.

Ламберто Занньер
Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
г. Гаага, 14 ноября 2017 г.

Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах

1. Доступ к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должен быть основан на принципах верховенства права, недискриминации и равенства, включая гендерное равенство, праве на справедливое судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона, праве на юридическую помощь и праве на эффективные средства правовой защиты.
2. Меры, гарантирующие доступ к правосудию для национальных меньшинств, должны быть шире, чем предоставление доступа к судам. Государства должны создавать, укреплять и финансировать независимые учреждения по правам человека, которые могут гарантировать эффективные средства правовой защиты для всех подателей жалоб, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.
3. Государства должны предоставлять гарантию того, что, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вступают в контакт с судебными органами и национальными учреждениями по правам человека и принимают участие в разбирательствах, они должны иметь возможность делать это на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на своем языке, а также в обстановке уважения к их идентичности.
4. Государства должны предоставлять юридическую помощь национальным меньшинствам путем принятия мер, направленных

на преодоление препятствий, с которыми они сталкиваются при получении доступа к правосудию.

5. Необходимо стремиться к тому, чтобы состав судов, трибуналов, прокуратур, правоохранительных органов, пенитенциарной службы, органов исполнительного производства (или судебных исполнителей) и учреждений по защите прав человека отражал разнообразие населения на всех уровнях.
6. В целях содействия доступу к правосудию для национальных меньшинств, государства должны принять все необходимые меры к тому, чтобы правоохранительные органы строили доверительные отношения с сообществами меньшинств и применяли закон беспристрастным и недискриминационным образом, свободным от предубеждений и дискриминации по половому признаку.
7. Служба поддержки потерпевших и меры по защите свидетелей должны принимать во внимание нужды лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и нужды женщин из сообществ меньшинств в частности.
8. Государства должны принять все необходимые меры к тому, чтобы судебные приказы и решения, затрагивающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, исполнялись эффективно, беспристрастно и в разумный срок.
9. Государства должны принимать все необходимые меры к тому, чтобы с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, которые содержатся под стражей или находятся в тюремном заключении, обращались гуманно и уважали их идентичность.
10. Государства должны в срочном порядке обеспечить эффективное возмещение вреда лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, которые пострадали от серьезных нарушений прав человека в результате межнационального конфликта.

Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах и Пояснительная записка

1. Доступ к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должен быть основан на принципах верховенства права, недискриминации и равенства, включая гендерное равенство, праве на справедливое судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона, праве на юридическую помощь и праве на эффективные средства правовой защиты.

В основе доступа к правосудию для национальных меньшинств лежит идея о том, что правосудие не только касается осуществления прав лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, но также тесно связано с предотвращением конфликтов. Доступ к правосудию должен быть основан на принципах верховенства права, недискриминации, равенства, праве на справедливое судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным органом, созданным на основании закона, праве на юридическую помощь и праве на эффективные средства правовой защиты.⁶

⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), статья 14; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статьи 6 и 13; ОБСЕ (1990 г.) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункт 5. Следует отметить, что, хотя некоторые из правовых инструментов, на которые ссылается настоящий документ (такие, как «Европейская конвенция по защите прав человека и основных свобод» или «Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств») не являются юридически обязательными для всех государств-участников ОБСЕ, они, тем не менее, предоставляют важные ориентиры для интерпретации других, обязательных к исполнению, международных документов.

i. Верховенство права

Доступ к правосудию для национальных меньшинств является неотъемлемой частью концепции верховенства права.⁷ Это означает, что государства должны принимать все необходимые меры к тому, чтобы государственные служащие и частные лица действовали в соответствии с законом и несли ответственность по закону. Процесс, согласно которому законы должны приниматься и исполняться, должен быть демократическим, справедливым, прозрачным, предсказуемым и охватывать сообщества меньшинств. Законы должны быть основаны на правах человека и защищать их, включая права лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, и должны разрабатываться в процессе консультаций с ними.⁸ Важно отметить, что законы должны применяться независимыми и беспристрастными судами, которые также должны иметь полномочия для того, чтобы пересматривать административные акты. Законы должны применяться без какой-либо дискриминации в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а судебные решения, затрагивающие национальные меньшинства, должны исполняться беспристрастно, должным образом и без необоснованной задержки (см. Рекомендацию 8).

ii. Недискриминация и равенство

Государства должны позаботиться о том, чтобы дискриминации было дано четкое определение, и чтобы она была запрещена Конституцией и законом. Принцип недискриминации запрещает любое несправедливое неравное обращение перед законом и по закону (что также называется прямой дискриминацией) на основе принадлежности к национальному меньшинству,

7 Совет Безопасности ООН (2004 г.) Доклад Генерального секретаря: «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», пункты 5 и 6; ОБСЕ (1990 г.) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункт 2; Совет Европы (1994 г.) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, преамбула; Венецианская комиссия Совета Европы (2011 г.) Доклад о верховенстве права; Венецианская комиссия Совета Европы (2016 г.) Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права.

8 Отсутствие доверия к судебной системе может заставить национальные меньшинства прибегать к обычному праву и традиционным формам правосудия, особенно в случаях, связанных с семейными правоотношениями, и в случаях незначительных правонарушений. Государства должны проводить политику, направленную на укрепление доверия к судебной системе со стороны национальных меньшинств. Такая политика может включать создание функциональных связей и сотрудничества между неформальными механизмами правосудия и судебной системой в форме процедур апелляции, передачи дел в суд и консультаций. В таких случаях государства должны отдавать предпочтение неформальным механизмам правосудия, которые действуют с учетом гендерной специфики и согласуются с международными стандартами прав человека. См. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию, пункт 64(а) и (б).

а также по признаку этнической принадлежности, пола, сексуальной ориентации, возраста, инвалидности, языка, религии (или убеждений), национального или социального происхождения.⁹ Существует прямая дискриминация, когда закон относится к лицу, принадлежащему к сообществу меньшинства, или к сообществу меньшинства в целом, менее благосклонно, чем к другому лицу или группе лиц, в той же самой или в сопоставимой ситуации.

Кроме того, если политика или правило являются формально нейтральными, но имеют несоразмерное воздействие на сообщество меньшинства, или на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, этот факт рассматривается как косвенная дискриминация, если только данные политика или правило не являются объективно оправданными правомерной целью, и средства достижения этой цели не являются обоснованными и необходимыми.

Государства должны принимать законы и другие меры не только для того, чтобы предотвращать прямую или косвенную дискриминацию, но также должны принимать законы и другие меры для того, чтобы содействовать полному и эффективному равенству между лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, и лицами, принадлежащими к большинству, во всех сферах экономической, социальной, политической и культурной жизни. Такие законы и другие меры должны также приводить к полному и эффективному равенству в получении доступа к правосудию как для меньшинств, так и для большинства. Для достижения равенства может потребоваться дифференцированное отношение. Это оправдано целями предотвращения или компенсации неблагоприятных условий пострадавшим от них лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, целями борьбы с системной дискриминацией по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, или целями содействия интеграции общества. До тех пор, пока такие позитивные меры соответствуют принципу соразмерности, который требует, наряду с прочим, чтобы они не

9 См. Комитет по правам человека ООН (1989 г.) Замечание общего порядка № 18 ПГПП: Недискриминация; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам ООН (2009 г.) Замечание общего порядка № 20: Недискриминация экономических, социальных и культурных прав; Совет Европы (1994 г.) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, статья 4; Европейский Союз (2000 г.) Директива Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., имплементирующая принцип равенства между людьми безотносительно расового и этнического происхождения; Европейский Союз (2000 г.) Директива Совета 2000/78/ЕС от 27 ноября 2000 г., устанавливающая общую систему равного обращения в сфере занятости и труда.

распространялись во времени и по масштабу за пределы того, что необходимо, для того, чтобы достичь цели полного и эффективного равенства, они не должны считаться актами дискриминации.¹⁰

В этом контексте позитивные меры (такие как принятие подзаконных актов или выделение достаточных ресурсов) для того, чтобы обеспечить полное и эффективное равенство в получении доступа к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, могут не только быть приемлемыми, но могут быть даже необходимы, в зависимости от конкретных ситуаций меньшинств, о которых идет речь. Государства должны, например, устранять любые процессуальные препятствия (в том числе, в гражданском и административном праве), которые несоразмерно предотвращают доступ к правосудию для национальных меньшинств, такие как излишние формальные требования или неоправданно сложный порядок производства, которые могут привести к тому, что важные и хорошо обоснованные обращения в суд будут отклонены. Короткий период исковой давности или высокие судебные сборы должны быть также пересмотрены, если они мешают лицам из сообществ меньшинств, которые страдают от неблагоприятных социально-экономических факторов, обращаться в суд. Процессуальная правоспособность – указывающая на то, кто имеет право начать процессуальные действия – должна быть определена так, чтобы гарантировать эффективную защиту прав лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам.¹¹

При планировании географического распределения судов и трибуналов в стране необходимо учитывать простоту доступа к ним для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам; или же должны приниматься меры для того, чтобы облегчить доступ к отдаленным судам и трибуналам (см. Рекомендацию 4). Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, должны иметь возможность общаться на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на своем языке, во время судопроизводства и в своих контактах с судебными

10 Совет Европы (1994 г.) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, статьи 4, 6 и 15; Совет Европы (1994 г.) Пояснительный доклад к Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 39; Европейский Союз (2000 г.) Директива Совета 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., имплементирующая принцип равенства между людьми безотносительно расового и этнического происхождения, статья 5. Хорошую иллюстрацию таких мер можно найти в «ОБСЕ (2003 г.) Решение № 566 «План действий по улучшению положения рома и синти внутри региона ОБСЕ», раздел III.

11 Процессуальная правоспособность – указывающая на то, кто имеет право начать процессуальные действия – должна быть определена так, чтобы не исключать лиц, зачастую, представителей национальных меньшинств, которым может быть трудно удостоверить свою личность из-за отсутствия официальных документов.

органами и национальными учреждениями по правам человека (см. Рекомендацию 3). Бремя доказывания должно перейти к ответчику или к правительству, как только будет установлено наличие достаточных фактов для начала производства по делу о дискриминации.¹²

iii. *Право на справедливое судебное разбирательство в разумный срок независимым и беспристрастным органом, созданным по закону*¹³

Как и любому другому человеку, лицам, принадлежащим к национальному меньшинству, должна быть предоставлена эффективная возможность оспаривать любой частный или публичный акт, который нарушает их права.¹⁴ Поскольку предвзятость и системная дискриминация часто затрагивают представителей национальных меньшинств (также, как и другие социально отчужденные группы), важно подчеркнуть, что дела, связанные с национальными меньшинствами, должны слушаться судами, трибуналами и национальными учреждениями по правам человека, которые основаны на принципах беспристрастности и независимости, свободными от предубеждений в отношении меньшинств, и женщин, принадлежащих к национальным меньшинствам, в частности, на равноправных условиях с любым другим человеком в их обществе.¹⁵ Более того, стандарт «усиленного судебного контроля» должен применяться к делам, в которых лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, являются потерпевшими,

12 См., например, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), «Начова против Болгарии» (Nachova v Bulgaria), номер заявки 43577/98 и 43579/98, 6 июля 2005 г.; Суд Европейского Союза (СЕС), «Центр равных возможностей и противодействия расизму против Фирма Ферин НВ» (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v Firma Feryn NV, Дело С-54/07, 10 июля 2008 г.; СЕС, «Патрик Келли против Ирландского Национального Университета (Университетского колледжа г Дублина)» (Patrick Kelly v National University of Ireland (University college, Dublin), Дело С-104/10, 21 июля 2011 г.; СЕС, «Галина Майстер против Спич Дизайн Кариз Системс ГмбХ» Galina Meister v Speech Design Carrier Systems GmbH, Дело С-415/10, 19 апреля 2012 г. и СЕС, «Ассоциация Аксэпт против Национального совета по борьбе с дискриминацией» (Asociația Accept v Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării), Дело С-81/12, 25 апреля 2013 г. См. также Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию, пункт 15(g).

13 Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), статья 14; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статья 6.

14 В этом контексте государствам следует рассмотреть возможность введения систем «электронного правосудия» для того, чтобы повысить своевременность и эффективность правосудия. Особое внимание следует уделить мерам, направленным на то, чтобы «электронное правосудие» еще больше не усложнило доступ к правосудию для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, у которых может быть ограниченный доступ к информационным технологиям, или может отсутствовать необходимая подготовка для того, чтобы пользоваться системами «электронного правосудия».

15 Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию, пункт 28.

обвиняемыми или истцами, для того, чтобы установить, могли ли ненависть и дискриминация сыграть свою роль в данном деле, и должны, вследствие этого, составлять отягчающие обстоятельства.

Стандарт «усиленного судебного контроля» должен также применяться к делам, в которых ненависть или дискриминация воспрепятствовали защите лица или лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, по закону для того, чтобы гарантировать, что их права будут защищены.¹⁶

Презумпция невиновности должна также в равной степени применяться к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам. Следует вводить гарантии против чрезмерного заключения под стражу до начала судебного процесса для национальных меньшинств (например, в делах, когда у таких лиц нет постоянного местожительства или домицилия). Ходатайства об освобождении должны рассматриваться компетентным, независимым и беспристрастным судом, и лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не должны произвольно содержаться под стражей. Бремя ходатайства о (продолжающемся) досудебном содержании под стражей лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должно лежать на обвинении, а суды должны представлять специальную аргументацию, чтобы подтвердить законность решений о продолжении содержания под стражей. Равноправие между защитой и обвинением в уголовных делах должно также соблюдаться для подсудимых из числа представителей меньшинств. Это означает, что равный объем процессуальных прав должен предоставляться лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам. Равноправие сторон требует, чтобы меньшинствам также была дана возможность оспаривать, если это обосновано, все представленные доводы и доказательства на своем языке. Судебные разбирательства с участием лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, не должны быть неоправданно затянуты, и никто не должен препятствовать национальным меньшинствам по закону или на практике обжаловать решения суда. Свидетельские показания, данные лицами, принадлежащими к сообществам меньшинств, не должны считаться менее достоверными по причине их пола, внешности, одеяния, манеры поведения, языка или культурных обычаев.

¹⁶ См., например, ЕСПЧ, «Параскева Тодорова против Болгарии» (*Paraskeva Todorova v Bulgaria*), номер заявки 37193/07, 25 марта 2009 г.; ЕСПЧ, «Начова против Болгарии» (*Nachova v Bulgaria*), номера заявок 43577/98 и 43579/98, 6 июля 2005 г.

iv. Право на юридическую помощь

Право на обращение в суд и на справедливое судебное разбирательство подкрепляется идеей о том, что лица, вовлеченные в уголовное, гражданское или административное производство, имеют право на юридическую помощь для того, чтобы представлять и защищать свои интересы в суде. Обеспечение возможности национальным меньшинствам защищать свои права в ходе судопроизводства путем предоставления им юридических услуг, поможет рассеять многие опасения, которые могут возникнуть у них в связи с отправлением правосудия. Юридические услуги, которые должны предоставляться на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке, включают бесплатную юридическую помощь, а также другие формы содействия, такие как доступ в бюро по связи с судами, помогающими удаленным сообществам меньшинств, мобильные суды, судебные службы, работающие в режиме онлайн, правовое просвещение, доступ к правовой информации и другие услуги, которые могут предоставляться национальными учреждениями по правам человека. Кроме того, лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, не должно быть несправедливо отказано в получении юридической помощи путем применения теста-проверки материального положения, который используется для того, чтобы определить право на получение финансовой помощи (см. Рекомендацию 4). Юристы и другие сотрудники, вовлеченные в предоставление юридической помощи, должны также проходить подготовку, помогающую им лучше понимать нужды лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в том числе женщин.

v. Право на эффективные средства правовой защиты¹⁷

Право на эффективные средства правовой защиты включает привлечение к ответственности виновных лиц и предоставление соответствующего возмещения ущерба потерпевшим, включая потерпевших, принадлежащих к сообществам меньшинств. Средства правовой защиты появляются на заключительном этапе судебного производства и предназначены для того, чтобы дать потерпевшим почувствовать, что их услышали, что правосудие свершилось, и что это очевидно для всех, тем самым осуществляя крайне необходимую функцию предотвращения конфликта. Предоставляя соответствующие средства правовой защиты лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, в том числе в виде коллективного возмещения вреда, которое способно воздействовать на причины системной дискриминации, может также послужить сигналом того, что государство намерено обращаться с ними равноправно.

17 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статья 13.

Возмещение ущерба может включать такие меры как компенсация, реституция, реабилитация и гарантии неповторения. Государства должны принять все необходимые меры к тому, чтобы решения о предоставлении возмещения ущерба меньшинствам эффективно выполнялись (см. Рекомендацию 8). И, наконец, подробно разбитые данные (включая данные с разбивкой по признаку пола) в отношении личности истцов/ответчиков или потерпевших/подсудимых, и результаты дел и средства правовой защиты, должны собираться государствами для того, чтобы понять, как судебная система и национальные учреждения по правам человека реагируют на дела, касающиеся национальных меньшинств.

2. Меры, гарантирующие доступ к правосудию для национальных меньшинств, должны быть шире, чем предоставление доступа к судам. Государства должны создавать, укреплять и финансировать независимые учреждения по правам человека, которые могут гарантировать эффективные средства правовой защиты для всех подателей жалоб, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В Документе Копенгагенского совещания 1990 г. государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов по правам человека.¹⁸ «Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни» подчеркивают, что «внесудебные механизмы и институты, такие как национальные комиссии, омбудсмены, советы по межэтническим или «расовым» отношениям и т.д., также могут играть важную роль».¹⁹ С мандатом, в центре которого находятся содействие и защита прав человека, они лучше всего подходят для того, чтобы иметь дело с нарушениями, затрагивающими лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, особенно если в них вовлечены государственные органы (см. ниже). В делах, в которых судебное вмешательство юридически невозможно, нереально или недоступно для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (например, когда разбирательство в суде слишком дорого),

18 ОБСЕ (1990 г.) *Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, пункт 27.*

19 ВКНМ (1999 г.) *Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни, пояснительная записка к Рекомендации 24.*

национальные учреждения по правам человека могут также предоставить альтернативную возможность. И, наконец, учреждения по правам человека могут предложить более простую и быструю альтернативу судам, делая их более доступными для населения и для сообществ меньшинств, в частности.²⁰

Форма, которую государства-участники могут принять для своих национальных учреждений по правам человека, зависит от контекста, в котором они создаются. Государство может решить создать несколько учреждений по правам человека, каждый со специализированной географической или тематической направленностью, или создать один орган с широким мандатом. В целом, омбудсмены имеют дело с жалобами на недобросовестное управление со стороны государственных органов, в то время как комиссии по правам человека, большей частью, имеют более широкие мандаты, которые охватывают защиту прав человека и прав меньшинств, гарантированных конституцией данного государства и, во многих случаях, также международными стандартами прав человека. Органы с более специализированным фокусом внимания (например, занимающиеся защитой прав детей или меньшинств) могут сосуществовать и сотрудничать с учреждениями широкого профиля.

С точки зрения предотвращения конфликтов важно, чтобы с сообществами меньшинств советовались, прежде чем данные учреждения будут созданы, и чтобы меньшинства были представлены в них (см. Рекомендацию 5). Они также должны быть полностью независимы и восприниматься национальными меньшинствами как беспристрастные. Их мандат должен быть максимально широким, и должен включать, по крайней мере, полномочия рассматривать административные споры с участием организаций, представляющих сообщества меньшинств, а также дела о дискриминации и нарушении прав человека со стороны государственных организаций, особенно тех, которые вступают в регулярные контакты с лицами, принадлежащими к сообществам меньшинств. Они включают в себя, в числе других, органы образования, социальные службы и местные органы власти, а также полицию и другие службы охраны правопорядка, центры содержания под стражей и пенитенциарную службу. При этом национальные учреждения по правам человека могут также выстраивать связи между государством и национальными меньшинствами. Национальные учреждения по правам человека должны создавать региональные офисы и проводить мероприятия по работе с населением, включая посещение территорий с большой

20 ВКНМ (1998 г.) *Ословские рекомендации, Пояснительная записка к Рекомендации 16.*

концентрацией проживания сообществ меньшинств, и проводить дни открытых дверей для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Кроме консультативной функции и функции оказания содействия, которые они выполняют, национальные учреждения по правам человека должны иметь право осуществлять следующие квази-судебные полномочия по защите индивидуальных прав, включая права национальных меньшинств:²¹

i. Полномочие принимать и расследовать индивидуальные жалобы

Учреждения по правам человека должны быть в состоянии принимать жалобы о предполагаемых нарушениях закона от отдельных лиц, а также от организаций, представляющих сообщества меньшинств, на государственные и частные организации. Данные жалобы зачастую могут быть поданы третьими лицами от имени предполагаемого(-ых) потерпевшего(-их), если на это было дано согласие, и могут повлечь за собой коллективное возмещение вреда. Кроме того, учреждения по правам человека должны иметь возможность предлагать юридические консультации подателям жалоб, помогать им и представлять их интересы в других процессуальных действиях. Полномочие расследовать должно включать полномочия добиваться представления доказательств и явки свидетелей, в том числе и от государственных органов, и посещать объекты, которые обычно не имеют свободного доступа для широкой публики (такие как места содержания под стражей). Данное полномочие расследовать должно также включать возможность защищать свидетелей и подателей жалоб от мести за их участие в жалобе.

ii. Полномочие инициировать расследования

Органы по правам человека должны иметь возможность начинать производство по делам по своей собственной инициативе (*suo motu*) в случаях, касающихся национальных меньшинств. Это может позволить им заниматься случаями системной дискриминации национальных меньшинств и нарушений прав меньшинств в судебных разбирательствах по защите общественных интересов, включая, например, оспаривание решений государственных органов, которые формально могут

21 См. также Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (Парижские принципы), принятые резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 48/134 от 20 декабря 1993 г.; и Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию, пункт 60.

соответствовать закону, но быть несоразмерно неблагоприятными для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

iii. Полномочие выносить решения, которые могут обеспечивать средства правовой защиты для потерпевших

Данное полномочие должно включать возможность разрешать дела путем вынесения решений (включая рекомендации относительно компенсации), которые могут быть исполнены через суды или специализированные трибуналы в случае неисполнения, полномочие направлять установленные факты в суды или специализированные трибуналы для вынесения ими судебного решения, или направлять жалобы, которые находятся за пределами их юрисдикции, в соответствующий директивный орган для принятия решений.

iv. Полномочие добиваться разрешения спора через альтернативные механизмы урегулирования споров

Учреждения по правам человека должны иметь возможность обеспечивать средства правовой защиты для подателей жалоб из числа представителей меньшинств через альтернативные способы урегулирования споров, такие как ведение переговоров, медиация или примирение, при условии, что они соответствуют международным стандартам прав человека. Например, национальное учреждение по правам человека может предложить сторонам возможный способ разрешения спора после того как было вынесено определение о том, что произошло нарушение. Организация по правам человека может также участвовать в переговорах от имени подателя жалобы, принадлежащего к национальному меньшинству, с государственным учреждением, которое обвиняется в нарушении его или ее прав. Альтернативные механизмы урегулирования споров под эгидой национальных учреждений по правам человека могут обеспечивать средства правовой защиты для подателей жалоб из числа представителей меньшинств, но они не должны исключать разбирательство в суде в случае неисполнения.

3. Государства должны предоставлять гарантию того, что, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вступают в контакт с судебными органами и национальными учреждениями по правам человека и принимают участие в разбирательствах, они должны иметь возможность делать это на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на своем языке, а также в обстановке уважения к их идентичности.

Для того, чтобы выстроить отношения доверия с сообществами меньшинств и предоставить им более прямой и более простой доступ к правосудию, государства должны позаботиться о том, чтобы создать в судебных органах и национальных учреждениях по правам человека обстановку, которая проявляет уважение к идентичности национальных меньшинств, соответствует существующим международными стандартам и является благоприятной для эффективного отправления правосудия.

В центре этого находится гарантия того, что язык, который национальные меньшинства понимают, будет использоваться во время разбирательств. Это основная норма надлежащего процесса, которая универсально применяется в судебном производстве, и которая также должна применяться в производстве, осуществляемом национальными учреждениями по правам человека.²² В этой связи, «Ословские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка» отмечают, что «[м]еждународное право требует, чтобы государственные органы власти приняли необходимые меры к тому, чтобы все лица, которые подверглись задержанию, которым было предъявлено обвинение, и которых привлекли к судебной ответственности, были информированы об обвинениях, предъявленных им, и обо всех других процессуальных действиях на языке, который они понимают».²³ Более того, «Ословские рекомендации» дополняют, что «разумно ожидать, что государства

22 Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), статья 14; ОБСЕ, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.), статья 23.1(ii); и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статья 6.

23 ВКНМ (1998 г.) Ословские рекомендации, Пояснительная записка к Рекомендации 17. См. также Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), статья 5(2); Совет Европы (1994 г.) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, статья 10(3); и Совет Европы, Консультативный комитет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (2012 г.) Тематический комментарий № 3: Языковые права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотренные в Рамочной конвенции, пункт 59.

должны, насколько это возможно, гарантировать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изъясняться на своем языке [в том числе и через переводчика] на всех этапах судопроизводства (будь то уголовное, гражданское или административное судопроизводство), при этом уважая права других и поддерживая целостность данных процессов, включительно по апелляционную инстанцию».²⁴ Следует подчеркнуть, что, когда лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют возможность пользоваться своим языком в судебном производстве, их восприятие справедливости данного процесса усиливается, что в свою очередь способствует укреплению доверия к системе правосудия и помогает предотвращению конфликтов.

Использование языков меньшинств влечет за собой предоставление бесплатного перевода во время рассмотрения дела в суде и бесплатного своевременного перевода необходимых документов, включая доказательства, используемые в ходе судебного процесса. Особое внимание необходимо уделить изданию законов, доступных на языках меньшинств, и разработке юридической терминологии на языках меньшинств, согласующейся с важными внутригосударственными законами для того, чтобы содействовать использованию этих языков в судебных процедурах. Более того, на территориях, где национальные меньшинства проживают в значительном количестве, необходимо подумать о том, чтобы вести все процессуальные действия на их языке, как предлагается в «Ословских рекомендациях».²⁵ Помимо принятия всех необходимых мер с тем, чтобы лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, могли использовать свой язык в ходе судебного производства, с практической точки зрения, меньшинства также должны иметь возможность говорить на своем языке в ходе административного производства и во взаимодействии с судами и национальными учреждениями по правам человека.²⁶ Персонал должен говорить на их языке, и информационные указатели в зданиях должны использовать этот язык наряду с языками большинства. Печатные бланки, информация об организации, служба юридической помощи и другие практические аспекты (такие как часы работы учреждения) должны быть доступны на языках меньшинств на местах и, в соответствующих случаях, в режиме онлайн.

24 ВКНМ (1998 г.) Ословские рекомендации, Пояснительная записка к Рекомендации 18. Тот же самый стандарт должен применяться к национальным учреждениям по правам человека.

25 ВКНМ (1998 г.) Ословские рекомендации, Рекомендация 19.

26 Совет Европы (1994 г.) Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, статья 10(2).

Язык является одним из решающих факторов в том, чтобы акцентировать легитимность судов и национальных учреждений по правам человека в глазах национальных меньшинств. Однако, необходимо уделять внимание также и другим проблемам. Люблянские рекомендации отмечают, что «[с]имволы, такие как флаги, знаки, статуи, памятники, названия мест и улиц, памятные даты и праздники, исторические места и места захоронений могут иметь важное значение для идентичности. Символы могут оказывать сильное влияние на социальные отношения. Они могут использоваться для поощрения включенности и сплоченности, но также и для разъединения и раскола».²⁷ Следует приложить все усилия, чтобы убедиться, что используемые объекты, и символы, размещенные в судах, трибуналах, прокуратурах и в национальных учреждениях по правам человека, являются подходящими для отправления правосудия и не вызывают неоправданно чувства отчуждения у представителей национальных меньшинств, не наносят обиды и не провоцируют трения в отношениях с ними. И, наконец, лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, которые дают свидетельские показания в суде, должно быть разрешено выбирать ту форму присяги, которую они считают подходящей для их религии и культурной идентичности.

4. Государства должны предоставлять юридическую помощь национальным меньшинствам путем принятия мер, направленных на преодоление препятствий, с которыми они сталкиваются при получении доступа к правосудию.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, которые могут быть социально и экономически отчуждены, или имеют ограниченное знание официальных языков, нуждаются в помощи, потому что они могут не знать или не понимать свои права, законы, правовую процедуру или язык суда. У лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и, в особенности, у женщин из сообществ меньшинств, может не быть достаточно финансовых средств для того, чтобы позволить себе оплатить судебный сбор или судебное представительство своих интересов. Они могут проживать вдали от судебных учреждений, что еще больше усложняет для них возможность обращения в суд. Без помощи сообщества меньшинств могут воспринимать судебную систему вне своей досягаемости, чуждой им или даже предвзятой по отношению к ним. Такое восприятие может заставить их чувствовать себя

27 ВКНМ (2012 г.) Люблянские рекомендации, Пояснительная записка к Рекомендации 50.

обделёнными, как сообщество, способствуя негативным взглядам на государство и его институты, и потенциально увеличивая напряженность с большинством.

Юридическая помощь должна быть стратегически организована так, чтобы предусматривать принятие мер, направленных на преодоление препятствий, с которыми сталкиваются национальные меньшинства в ходе доступа к правосудию, особенно в случаях перемещений, связанных с конфликтами.²⁸ Государствам следует разрабатывать такие стратегии в сотрудничестве с ключевыми заинтересованными сторонами, включая судебную систему, прокуроров, правоохранительные органы, национальные учреждения по правам человека, ассоциации адвокатов, структуры, оказывающие юридическую помощь (включая средний юридический персонал), другие организации гражданского общества и представителей национальных меньшинств. Первый важный шаг - это создание в ходе консультаций с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, нормативно-правовой базы для оказания юридической помощи, которая чутко реагирует на нужды меньшинств, и в особенности, на нужды женщин из сообществ меньшинств. При разработке такой базы следует принять во внимание несколько соображений. Она должна гарантировать лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, возможность получать доступ к юридическим услугам на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на своем языке (в том числе и через переводчика) в случае уголовных, гражданских и административных дел на любом этапе судопроизводства, а также после него, в случае если они будут отбывать тюремное заключение.²⁹

Также важно, чтобы национальным меньшинствам не было несправедливо отказано в получении юридической помощи путем применения теста-проверки материального положения, который используется для того, чтобы

28 См. Организация Объединенных Наций (1990 г.) Основные принципы, касающиеся роли судов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями); Генеральная Ассамблея ООН (2012 г.) Принципы и руководящие положения ООН, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия (резолюция Генеральной Ассамблеи 67/187, приложение); Совет Европы (1978 г.) Резолюция (78) 8 О юридической помощи и консультациях (принята Комитетом Министров на 284-ом заседании Представителей Министров); Совет Европы (1976 г.) Резолюция (76) 5 О правовой помощи по гражданским, коммерческим и административным делам (принята Комитетом Министром на 254-ом заседании Представителей Министров); и Совет Европы (1993 г.) Рекомендация № R (93) 1 Комитета Министров об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения (принята Комитетом Министров на 484-ом заседании Представителей Министров).

29 ОБСЕ (2003 г.) Решение № 566 План действий по улучшению положения рома и синти внутри региона ОБСЕ, пункт 18.

определить право на получение финансовой помощи. В этом контексте следует подумать о том, чтобы сделать первичную юридическую помощь (представляющую собой только лишь юридическую консультацию) бесплатной. Затем, тест на проверку материального положения может быть применен до предоставления юридической помощи уязвимым лицам для того, чтобы подготовить их дело и представлять их в суде (что иногда называется вторичной юридической помощью). Юридическая помощь также должна быть предложена, независимо от материального положения лица, если того требуют интересы правосудия. Представляется важным применение этого принципа в случаях преступлений на почве ненависти, совершенных по отношению к лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, потому что этим будет подчеркнуто то большое значение, которое государство придает мерам, принимаемым с целью решительной борьбы с данными преступлениями.³⁰ Какие именно области права включить в предоставление помощи, должно, следовательно, быть определено на основании нужд лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, и, в частности, женщин, принадлежащих к этим меньшинствам. И, наконец, следует разработать политику юридической помощи с учетом гендерного фактора, и осуществлять ее для лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые являются потерпевшими или свидетелями тяжких преступлений, включая преступления на сексуальной почве, с тем, чтобы свести к минимуму риск повторной и вторичной виктимизации (см. Рекомендацию 7).³¹

Аспект предоставления юридических услуг также нуждается в тщательной организации. В то время как достаточные ресурсы должны быть выделены структурам, предоставляющим юридическую помощь, система контроля качества на основе данных является очень важной. Необходимо также разработать кодекс этических норм для структур, предоставляющих юридическую помощь, в котором должны быть положения, защищающие интересы клиентов, независимо от их происхождения, и который должен включать обязанность действовать беспристрастно, независимо и добросовестно.³² Лица, оказывающие юридические услуги, должны проходить

30 См. Организация Объединенных Наций (2013 г.) Принципы и руководящие положения, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия, пункт 21; и Организация Объединенных Наций (1990 г.) Основные принципы, касающиеся роли юристов (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями).

31 См. Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию, пункт 37(а).

32 Некоторые из принципов, касающихся предоставления юридической помощи, включены в «Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015 г.) Общая рекомендация, касающаяся доступа женщин к правосудию», пункт 37(б).

обучение по вопросам, связанным с меньшинствами и межнациональными отношениями. В зависимости от контекста, предоставление независимой юридической помощи может быть прямой обязанностью министерства или иного государственного органа, или же передано государством частным юридическим фирмам, индивидуально практикующим юристам или организациям гражданского общества.

География не только имеет значение для распределения судов и трибуналов по стране, но также и для предоставления юридической помощи, особенно в государствах, где национальные меньшинства имеют тенденцию проживать в значительных количествах в отдаленных местностях. Инициативы, направленные на решение проблемы географической изоляции национальных меньшинств, могут включать создание бюро по связи с судами в их сообществах, для того, чтобы облегчить доступ к судебным учреждениям. Если это необходимо, такие бюро по связи с судами должны взаимодействовать с национальными меньшинствами на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке. Их услуги могут включать: предоставление юридической помощи для уголовных, гражданских и административных дел; транспортировка сторон для посещения суда; предоставление юридической информации по вопросам, затрагивающим сообщества меньшинств; содействие в заверении документов; и поддержание связи с организациями гражданского общества, которые могут помогать сообществам меньшинств в их взаимодействии с судебной системой. Мобильные суды, которые посещают сообщества меньшинств в отдаленных местностях на короткое время для того, чтобы рассмотреть дела, представляют собой другой пример содействия доступу к правосудию для лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств. Судебные услуги в режиме онлайн, предоставляемые на языке, который лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, понимают, и, предпочтительно, на их языке, представляют собой еще один вариант, помогающий облегчить доступ к правосудию для сообществ меньшинств, у которых есть достаточный доступ к информационным технологиям.

Потребность в юридической помощи со стороны национальных меньшинств будет зависеть, большей частью, от их знаний о своих правах, законах и судебной системе. Лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, должны быть предложены возможности с помощью разъяснительной работы, информации и мероприятий, проводимых в сообществе, повысить уровень их осведомленности о законах и улучшить навыки, необходимые для того, чтобы заниматься своими юридическими проблемами. Информация о таких услугах может быть распространена (на языках меньшинств) посредством

целевых информационных кампаний, средств массовой информации, используемых национальными меньшинствами, и социальных сетей (где это целесообразно). Этого также можно достичь с помощью среднего юридического персонала, работающего на территории сообщества, который специально подготовлен, чтобы работать с сообществами меньшинств, и который может предоставить базовую юридическую информацию лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, на их собственном языке. И, наконец, национальные учреждения по правам человека могут также помогать меньшинствам, предоставляя им юридическую помощь и альтернативные механизмы урегулирования споров (на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке), которые обеспечат им возможность заниматься решением своих юридических проблем.

5. Необходимо стремиться к тому, чтобы состав судов, трибуналов, прокуратур, правоохранительных органов, пенитенциарной службы, органов исполнительного производства (или судебных исполнителей) и учреждений по защите прав человека отражал разнообразие населения на всех уровнях.

Принятие всех необходимых мер с тем, чтобы разнообразие населения было отражено в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека³³ является одним из решающих факторов в укреплении доверия и взаимоотношений между сообществами меньшинств и данными институтами, и, как следствие, способствует предотвращению конфликтов. Судебная система и, в значительной мере, национальные учреждения по правам человека могут быть одними из самых заметных и позитивных проявлений государственной власти, если члены общества чувствуют себя достаточно уверенно, чтобы взаимодействовать с этими органами. В регионах, где напряженность, связанная с национальными меньшинствами, сохраняется, лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, зачастую не обращаются с жалобами в правоохранительные органы, судебную систему или национальные учреждения по правам человека, потому что не доверяют им. Они могут даже бояться их, или рассматривать их как имеющих предубеждения по отношению к их сообществу, или не обладающих независимостью.

Расширение разнообразия в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека на всех уровнях может помочь решению проблемы с

33 См. «Примечания по терминологии», с.32.

отсутствием доверия со стороны меньшинств, сделать правосудие более доступным для них, способствовать интеграции общества посредством участия в государственных институтах и укреплять доверие к государству. Разнообразие в судебной системе повышает веру населения в справедливость судов, что, в свою очередь, может действовать как защита против конфликтов и радикализации. В силу вышеизложенного, расширение представлений разнообразия населения в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека следует рассматривать в качестве приоритета.³⁴

Достижение разнообразия в судебной системе и в национальных учреждениях по правам человека требует непрерывных усилий со стороны государства по введению и реализации политики, которая сделает эти институты привлекательным местом работы для меньшинств, включая женщин из сообществ меньшинств, и по устранению дискриминационных барьеров во время процесса подбора кадров. Меры должны быть направлены на то, чтобы оптимизировать не только подбор кадров из числа представителей меньшинств, но также и их продвижение по службе, и удержание на рабочих местах в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека. Следует подчеркнуть, однако, что в случае судебной системы такая политика должна быть построена таким образом, чтобы соблюдался принцип судебной независимости. Это соответствует обязательствам Документа Копенгагенского совещания 1990 г., которые утверждают, что «независимость адвокатов признается и защищается, в частности в том, что касается условий их приема на работу и практики».³⁵

Национальные меньшинства могут быть недостаточно представлены в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека по ряду причин. Они включают в себя негативный предыдущий опыт, связанный с этими институтами, дискриминацию при устройстве на работу и продвижении по службе, отсутствие необходимой квалификации, недостаточное знание государственного и/или официального языков, и отсутствие информации о профессиональных возможностях в этих организациях. Причины этого недостаточного разнообразия варьируются в каждой ситуации, и государства должны выделить время и ресурсы для того, чтобы понять конкретные причины недостаточной представленности меньшинств и, в частности,

34 Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) (2010 г.) *Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии, пункт 24.*

35 ОБСЕ (1990 г.) Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, пункт 5.13.

женщин, принадлежащих к сообществам меньшинств, в судебной системе и в национальных учреждениях по правам человека. Сбор дезагрегированных данных, согласно соответствующим критериям, таким как этническая принадлежность, язык и пол, должен быть регулярной и неотъемлемой частью этой работы, при этом надлежащее внимание должно быть уделено вопросам защиты личных данных.³⁶ Конкретные меры могут затем быть разработаны и осуществлены для того, чтобы бороться с системными препятствиями на пути к разнообразию и добиваться целей, намеченных для подбора кадров и продвижения по службе. Важно подчеркнуть, что такие меры не должны понижать стандарты для меньшинств при их вхождении в судебную систему, в юридическую профессию или в национальные учреждения по правам человека. Данные меры не должны представлять собой обратную дискриминацию по отношению к большинству или понижать общий уровень компетенции в организации. Меры, которые содействуют эффективному представительству, могут включать в себя:

i. Решение вопроса об отсутствии квалификации

Доступ к профессиям юриста и сотрудника правоохранительных органов может быть облегчен путем предоставления, где это целесообразно, соответствующей юридической или иной программы обучения на языках меньшинств. Взаимное признание научной или юридической квалификации между государствами может также облегчить доступ к этим профессиям для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые могли получить образование за границей. Предоставление других курсов обучения и подготовки, включая языковую подготовку, для того, чтобы помочь лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, достичь необходимого уровня, чтобы изучать юриспруденцию, а также закончить программу полицейского училища, может обеспечить более эффективный доступ к этим профессиям. Другие меры включают предоставление студентам-юристам из сообществ меньшинств возможности получить опыт посредством работы на безвозмездной основе и стажировки в юридических учреждениях, а также предоставление студентам, принадлежащим к

36 См. Европейская экономическая комиссия ООН (2006 г.) Рекомендации Конференции европейских статистиков для проведения переписей населения и жилищного фонда раунда 2010 г.; Совет Европы (1981 г.) Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (CETS № 108); Совет Европы (1997 г.) Рекомендация № R 97 (18) Комитета Министров государствам-членам о защите персональных данных, собираемых и обрабатываемых в статистических целях (принята Комитетом Министров 30 сентября 1997 г. на 602-ом заседании Представителей Министров); и ВКНМ (2012 г.) Люблянские рекомендации, пояснительная записка к Принципу 15.

большинству, работы с сообществами меньшинств. Особое внимание необходимо уделять учреждениям, предоставляющим юридическую подготовку, и уполномоченным выдавать лицензии на то, чтобы заниматься адвокатской практикой, таким как ассоциации адвокатов, с тем, чтобы проследить, чтобы студенты и, в особенности, студентки, принадлежащие к сообществам меньшинств, не подвергались дискриминации. С этой целью таким учреждениям должно быть предоставлено соответствующее обучение.

ii. *Распространение информации в сообществах меньшинств о возможностях трудоустройства в судебной системе (и в более широком смысле, по профессии юриста) и в национальных учреждениях по правам человека*
Такие инициативы могут включать проведение информационно-разъяснительной работы в школах с приглашением профессиональных работников судебной системы и сотрудников национальных учреждений по правам человека с тем, чтобы побудить учеников из сообществ меньшинств выбирать такого рода карьеру, популяризировать такие инициативы вместе с видными деятелями сообществ, использовать соответствующие средства массовой информации для того, чтобы стимулировать подачу заявлений из сообществ меньшинств и способствовать визитам молодых людей, принадлежащих к сообществам меньшинств, в правоохранительные органы, судебные учреждения и национальные учреждения по правам человека.

iii. *Разработка политики по расширению разнообразия при подборе кадров и продвижении по службе в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека*

Такая политика должна следовать принципу независимости судебной власти и гарантировать, что подбор кадров и продвижение по службе в правоохранительных, пенитенциарных, судебных органах и национальных учреждениях по правам человека будут основаны на профессиональных достижениях и способностях.³⁷

Критерии подбора кадров и продвижения по службе также должны быть полностью обоснованы для должностных обязанностей судьи, о которых идет речь, и не создавать излишних препятствий для меньшинств и

37 Совет Европы (1994 г.) Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей (принята Комитетом Министров на 518-ом заседании Представителей Министров), Принцип I, пункт 2.с.

женщин из сообществ меньшинств, путем, например, подбора кандидатов на должность судьи из ограниченной группы опытных адвокатов или юристов, что, как правило, имеет тенденцию оказывать предпочтение лицам мужского пола, принадлежащих к большинству. Для этого необходимо определить набор профессиональных качеств, которые должны быть в наличии у успешных кандидатов, доступный широкой публике, по которым заявители и персонал, претендующий на продвижение по службе, могут быть оценены.³⁸ Еще одной полезной мерой является проведение анализа процедур отбора и собеседования на наличие возможной предвзятости по отношению к меньшинствам (и женщинам из сообществ меньшинств, в частности).³⁹ Например, некоторые страны отмечают, что применение конкурсных экзаменов для отбора кандидатов на должность судей является более справедливой мерой для женщин, чем подбор кадров на основе опыта работы по профессии юриста.

Квоты – практика выделения вакантных позиций для членов конкретной группы с тем, чтобы заполнить эти позиции во время процесса подбора кандидатов на должность или на продвижение по службе – представляют собой еще один вариант политики расширения участия меньшинств в судебных органах или национальных учреждениях по правам человека. Однако, использование квот может дать повод для появления жалоб на несправедливость или понижение стандартов.⁴⁰ Квоты, тем не менее, целесообразны для переходных периодов и в контексте всеобъемлющих реформ (например, в ситуациях после конфликта) судебной системы и национальных учреждений по правам человека. В таких случаях, квоты помогают достичь цели представленности с самого начала, тем самым поднимая уровень легитимности новых институтов.

Кроме соображений, отмеченных выше, подбор кадров на должность судьи, а также для продвижения по службе в судебной системе, должен осуществляться в ходе открытого конкурса под эгидой независимой

38 БДИПЧ ОБСЕ (2010 г.) *Рекомендации Киевской конференции по вопросам независимости судебной власти в странах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии*, пункты 21-23.

39 Совет по правам человека ООН (2013 г.) Резолюция 23/6 о независимости и беспристрастности судебной власти, присяжных заседателей и ассессоров, и независимости адвокатов, пункт 2.

40 Совет Европы. Консультативный комитет Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (2008 г.) Комментарий по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и в общественных делах, пункты 122 и 123.

комиссии по отбору кандидатов или постоянно действующего органа судебного надзора, независимого от органов государственного управления. Соответствующие юристы-практики и эксперты, а также лица, занимающие судейские должности, должны быть включены в процессы отбора кандидатов на должность и продвижение по службе.⁴¹ Политика, направленная на расширение подбора кадров из числа представителей меньшинств и женщин из сообщества меньшинств, а также на продвижение их по службе, должна полностью соблюдать принцип независимости судебной власти и не проводиться за счет главного критерия - оценки по профессиональным достижениям.⁴²

Позитивные действия, состоящие в отдаче предпочтения кандидатам из сообществ меньшинств, допустимы в случаях, когда кандидаты оказываются одинаково достойными.

iv. Введение мер, позволяющих удерживать персонал из числа лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека

С течением времени, меры по подбору кадров и продвижению по службе, основанные на независимости, справедливости и прозрачности, должны повысить уровень разнообразия в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека. Тем не менее, необходимо обратить внимание на поощрение рабочей обстановки, которая принимает разнообразие и приветствует лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, включая женщин из сообществ меньшинств. Если этого не произойдет, существует значительный риск того, что национальные меньшинства не задержатся на своих рабочих местах в данных учреждениях. Например, следует принимать меры для того, чтобы пресекать дискриминационную практику на рабочем месте и накладывать взыскания за это, в то же время необходимо проявлять уважение к идентичности меньшинств в вопросах одевания, языка, питания и религии, когда они соответствуют стандартам прав человека. Как отмечалось в Рекомендации 3, объекты, а также изображения, эмблемы, флаги и другие символы, размещенные на униформе и в полицейских участках, тюрьмах, судах, трибуналах, прокуратурах, правоохранительных органах и в национальных учреждениях по правам человека, должны быть

41 Венецианская комиссия Совета Европы (2007 г.) Назначения на должность судьи. (Доклад принят Венецианской комиссией на ее 70-й пленарной сессии), пункты 27–31.

42 Венецианская комиссия Совета Европы (2007 г.) Назначения на должность судьи. (Доклад принят Венецианской комиссией на ее 70-й пленарной сессии), пункт 37.

подобающими отправлению правосудия, и не должны неоправданно причинять обиды и провоцировать напряженность в отношениях с национальными меньшинствами, которые работают в данных организациях. Равное отношение на рабочем месте, инициативы по обучению, возможности для профессионального развития и эффективные внутренние механизмы для подачи жалоб, поддерживаемые руководством организации, будут способствовать тому, что национальные меньшинства будут чувствовать, что их уважают и принимают.

Меры, о которых говорилось выше, часто требуют изменений в организационной культуре судебной системы и, возможно, даже в национальных учреждениях по правам человека, и вызывают необходимость развития мультикультурных учреждений, ориентированных на предоставление услуг. Инициативность, настойчивые усилия, умелое руководство и соответствующая подготовка по вопросам разнообразия являются ключевыми элементами, гарантирующими, что такие изменения будут позитивными, долгосрочными и будут способствовать укреплению доверия со всеми сообществами. И, наконец, необходимо собирать дезагрегированные данные, с должным вниманием к защите данных и праву на самоидентификацию, для того, чтобы оценить успехи в достижении целей по разнообразию в судебной системе и национальных учреждениях по правам человека.

6. В целях содействия доступу к правосудию для национальных меньшинств, государства должны принять все необходимые меры к тому, чтобы правоохранительные органы строили доверительные отношения с сообществами меньшинств и применяли закон беспристрастным и недискриминационным образом, свободным от предубеждений и дискриминации по половому признаку.

Полиция обычно является первым контактным пунктом для людей, которые хотят сообщить о происшествии или преступлении. Как таковая, полиция предоставляет вход в систему уголовного правосудия, и сотрудники полиции являются ключевыми акторами в упрощении доступа к правосудию для лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств. Однако, если лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, в непропорциональной мере являются жертвами плохого обращения во время задержания, допросов и содержания под стражей, сообщества меньшинств будут бояться правоохранительных органов, не доверять им и избегать их. В такой ситуации доступ к правосудию для них закрыт, потому что о преступлениях, совершенных против меньшинств, либо не сообщается, либо они не расследуются объективно и досконально, и вследствие этого не ведут к успешному уголовному преследованию. Они могут существенно усилить напряженность между правоохранительными органами и сообществами меньшинств.

«Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе» указывают, что «эффективность правоохранительной деятельности в многонациональном обществе зависит от установления отношений доверия между полицией и меньшинствами, поддерживаемых на основе регулярных контактов и практического сотрудничества. [...] Эффективная полицейская деятельность в демократическом обществе должна основываться не на запугивании, а на согласии».⁴³ Принятие всех необходимых мер с тем, чтобы правоохранительные органы отражали разнообразие общества, взаимодействовали и сотрудничали с сообществами меньшинств в своей повседневной работе и применяли закон беспристрастным и недискриминационным образом, является решающим фактором для

43 ВКНМ (2006 г.) *Рекомендации по вопросам полицейской деятельности в многонациональном обществе*, Введение и Пояснительная записка к Рекомендации 12.

построения отношений доверия с меньшинствами. Такие отношения являются благотворными по ряду причин. Сообщества меньшинств получают пользу от правоохранительных органов, которые чутко реагируют на их жалобы, беспокоятся об их безопасности и упрощают им доступ к правосудию. Полицейская деятельность, в свою очередь, является более эффективной, потому что правоохранительные органы могут положиться на сотрудничество с национальными меньшинствами в своей повседневной работе. Такое сотрудничество также повышает способность правоохранительных органов предотвращать преступления. Государствам также идет на пользу, когда общества лучше интегрированы, полицейская работа более эффективна, и сообщества могут мирно сосуществовать друг с другом.

Установление отношений доверия с национальными меньшинствами – ключевой принцип полицейской работы с населением – основывается на способности и желании правоохранительных органов взаимодействовать и сотрудничать с ними. Курсы, преподаваемые в полицейских училищах, и последующие обучающие мероприятия на службе должны включать такие темы, как работа полиции с населением, права человека (включая законодательство по запрету дискриминации) и межкультурное общение. Там, где это целесообразно, эффективное взаимодействие с меньшинствами требует осуществления подбора сотрудников из числа лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, или вовлечения в работу переводчиков, говорящих на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке. Необходимо также разработать правила и методы взаимодействия с сообществами меньшинств, например, использование буклетов, теле- и радиопередач в средствах массовой информации и сообщений в социальных сетях для передачи информации на языке, который они понимают и, предпочтительно, на языках меньшинств. Другие формы взаимодействия с сообществами меньшинств включают личные контакты и диалог, например, *ad hoc* встречи представителей правоохранительных органов с населением, регулярные общественные форумы по обсуждению работы полиции с населением, семинары по конкретным темам, связанные с безопасностью населения, и назначение сотрудников по связи с национальными меньшинствами.

Правоохранительные органы могут извлечь большую пользу из установления отношений доверия с сообществами меньшинств в виде информации и свидетельских показаний, полученных от отдельных лиц из этих сообществ. Побуждая меньшинства сообщать о преступлениях, мотивированных

этнической ненавистью, и предпринимая последующие действия по этим жалобам, они дают понять сообществам меньшинств, что правосудие доступно. Есть больше вероятности, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, будут готовы сообщать о преступлениях, если они будут знать, что их жалобами будут заниматься профессионально, энергично и с должной тщательностью, при этом побочным результатом для правоохранительных органов будут информация и свидетельские показания.⁴⁴ Стратегии предупреждения преступлений (такие как программы безопасности населения) там, где правоохранительные органы и сообщества работают вместе, с тем, чтобы сделать районы их проживания более безопасными и свободными от преступлений, являются еще одним способом, который может побудить сообщества меньшинств сотрудничать с правоохранительными органами. Такие стратегии должны основываться на понимании подспудных причин совершения преступлений против лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и, в частности, преступлений на почве ненависти.

То, как полиция и другие службы обеспечения безопасности проводят свои операции и расследования, оказывает очень существенное влияние на то, как они воспринимаются национальными меньшинствами. Уделяя приоритетное внимание расследованию преступлений на почве ненависти и занимаясь всеми делами, связанными с потерпевшими из числа представителей меньшинств, тщательно и беспристрастно, правоохранительные органы должны учитывать в своем оперативном планировании ряд факторов: например, задействовать нескольких сотрудников полиции, подходящих для выполнения непосредственной задачи (в том числе полицейских из числа представителей меньшинств в смешанных группах, включающих женщин), и следить за тем, чтобы не использовать оружие и тактику, которая без нужды провоцирует, пугает или наносит вред национальным меньшинствам. Произвольные задержания, незаконное содержание под стражей, мероприятия по задержанию и обыску на месте, чрезмерные оперативно-поисковые мероприятия на территориях сообществ меньшинств, контрольно-пропускные пункты и проверка транспортных средств, которые нацелены на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, из-за их внешности или стереотипов, связанных с ними (то есть, использование оперативных ориентировок, указывающих на расовую принадлежность), вместо их индивидуального

44 См., например, ОБСЕ (2003 г.) Решение № 566 План действий по улучшению положения рома и синти внутри региона ОБСЕ, пункты 26-31.

поведения - все это чрезвычайно вредит отношениям между меньшинствами и правоохранительными органами и должно быть прекращено. Профессиональные стандарты и оперативная политика, основанные на принципе равного обращения и включающие международные стандарты полицейской деятельности, должны быть разработаны в порядке приоритета, в то время как должна быть внедрена строгая процедура рассмотрения жалоб для того, чтобы побудить граждан, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сообщать о нарушениях со стороны правоохранительных органов.

7. Служба поддержки потерпевших и меры по защите свидетелей должны принимать во внимание нужды лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и нужды женщин из сообществ меньшинств, в частности.

Предоставляя помощь потерпевшим от преступлений из числа представителей меньшинств, государствам необходимо принимать во внимание нужды лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.⁴⁵ «Рекомендации по вопросам полицейской деятельности» отмечают, что «[г]осударства должны создать национальные структуры, способные оказывать поддержку жертвам преступлений на местах, а также обеспечить доступ к такой поддержке и ее приемлемость для всех этнических групп».⁴⁶ Это особенно важно, так как потерпевшие из числа представителей меньшинств, и потерпевшие от преступлений на почве ненависти, в частности, могут отказываться сообщать о преступлениях из-за негативного опыта общения с правоохранительными органами в прошлом, отсутствия доверия к судебной системе или отсутствия знаний о своих правах и уголовном правосудии в целом. Потерпевшие, принадлежащие к сообществам меньшинств, могут также считать, что

45 См. Генеральная Ассамблея ООН (1985 г.) Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (A/RES/40/34, 96-ое пленарное заседание); Совет Европы (1985 г.) Рекомендация №. R (85) 11 о положении потерпевшего в рамках уголовного права и процесса (принята Комитетом Министров на 387-ом заседании Представителей Министров); Совет Европы (2006 г.) Рекомендация Rec (2006) 8 об оказании помощи потерпевшим от преступлений (принята Комитетом Министров 14 июня 2006 г. на 967-ом заседании Представителей Министров); Совет Европы (2011 г.) Конвенция по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (CETS № 210); и Европейский Союз (2012 г.) Директива 2012/29/EU в отношении прав, поддержки и защиты потерпевших от преступлений.

46 ВКНМ (2006 г.) Рекомендации по вопросам полицейской деятельности, Пояснительная записка к Рекомендации 20.

совершенные преступления (в особенности, преступления на сексуальной почве) не будут расследоваться, и что виновные не будут подвергнуты уголовному преследованию должным образом из-за их этнической принадлежности и пола; они могут бояться мести виновных в преступлении или испытывать беспокойство по поводу того внимания, которое следствие может навлечь на них самих, их семьи и их сообщество. И, наконец, отсутствие представленности национальных меньшинств в правоохранительных органах и в судебной системе может быть сильным сдерживающим средством от обращения к судебной системе (см. Рекомендацию 5), не в меньшей степени, из-за языковых барьеров, которые она может создать, и отсутствия чуткости к культурному разнообразию, которое она поощряет.

Судебная система должна обращаться с потерпевшими из числа представителей меньшинств так, чтобы это придавало им уверенности в себе и упрощало их доступ к правосудию. Поступая таким образом, государство демонстрирует свою приверженность верховенству права и индивидуальным правам без дискриминации. Это, в свою очередь, будет содействовать интеграции общества и предотвращению конфликтов. Полиция зачастую является первым государственным учреждением, в которое обращаются потерпевшие от преступлений (хотя некоторые потерпевшие могут решить связаться с полицией через бесплатную телефонную службу помощи, финансируемую государством, при наличии таковой). В тот момент, когда они сообщают о преступлении, потерпевшие могут быть эмоционально расстроены, физически нездоровы, не уверены в том, что им следует делать, и нуждаются в немедленной помощи. Наряду с началом уголовного расследования, правоохранительные органы должны провести оценку нужд потерпевшего и определить требуемые меры защиты.⁴⁷ Они также должны предоставить немедленную поддержку и направить потерпевших из числа представителей меньшинств в другие соответствующие структуры, включая организации гражданского общества, в особенности такие, которые специализируются на оказании помощи национальным меньшинствам. Помощь должна быть без каких-либо исключений предоставлена потерпевшим от преступления из числа представителей меньшинств непосредственно сразу после преступления и в ходе всего судопроизводства по делу (и, возможно, после этого, если необходимо), и может включать в себя медицинскую помощь, консультации психолога, материальную, социальную и юридическую помощь.

47 См. Европейский Союз (2012 г.) Директива 2012/29/EU в отношении прав, поддержки и защиты потерпевших от преступлений и заменяющая Рамочное решение 2001/220/JHA.

В «Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности» отмечается, что «важно, чтобы полиция выполняла эти задачи немедленной поддержки потерпевших эффективно, как в целях безопасности потерпевших, так и для поддержания их доверия к полиции. Полиции необходимо поддерживать это доверие с тем, чтобы потерпевшие были готовы предоставлять информацию для расследования их дела, а также давать показания в суде».⁴⁸ Поскольку они могут давать свидетельские показания, правоохранительным органам может также понадобиться предложить меры защиты для потерпевших из числа представителей меньшинств. Меры защиты также требуются, когда существует угроза их безопасности в результате того, что они сообщили о преступлении. В этом контексте, государствам следует принять четкие нормы, регулирующие раскрытие третьим лицам информации, полученной от потерпевшего или связанной с потерпевшим.

Государства также должны создать специализированные центры для потерпевших от таких преступлений, как преступления на сексуальной почве или на почве домашнего насилия, и способствовать доступу в такие центры.

Если потерпевшие из числа представителей меньшинств чувствуют, что правоохранительные органы не желают принимать во внимание их точку зрения или защищать их от повторной виктимизации, включая месть за то, что они сообщили о преступлении, их доверие к полиции и, в целом, к системе правосудия начнет убывать, оставляя их с чувством, что правосудие для них недостижимо. Важно подчеркнуть, что преступления, мотивированные этнической ненавистью, могут совершаться по отношению к сообществам меньшинств во всей их целостности, а не только к отдельным лицам, принадлежащим к этим сообществам. В этом случае правоохранительным органам следует адаптировать свою поддержку и меры защиты с тем, чтобы гарантировать, что они могут охватить сообщества целиком. Наряду с риском повторной виктимизации, работникам правоохранительных органов следует действовать с учетом того, что потерпевшие из числа представителей меньшинств, и, особенно, женщины-потерпевшие, могут быть подвергнуты вторичной виктимизации в результате реакции судебной системы и отдельных лиц на преступления, совершенные против них. Сотрудникам полиции, юристам, судьям и обвинителям всегда следует принимать во внимание точку зрения потерпевших, а также контекст, в котором было совершено преступление против отдельных представителей меньшинства или их сообщества.

48 ВКНМ (2006 г.) Рекомендации по вопросам полицейской деятельности, Пояснительная записка к Рекомендации 20.

В ходе судебного разбирательства по уголовным делам лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, могут быть вызваны для дачи показаний. Таким образом, они могут поставить себя и свои семьи под угрозу мести и могут нуждаться в защите до начала судебного процесса, во время него и после. Свидетелям и их семьям может потребоваться защита полиции, или даже их включение в программу защиты свидетелей, что может повлечь за собой смену места жительства. Достижение удовлетворительного уровня защиты свидетелей из сообществ меньшинств может быть особенно трудным делом, учитывая их особые социально-экономические, культурные и языковые обстоятельства. Например, необходимо найти баланс между уважением к внешним культурным и религиозным символам, связанным с сообществами меньшинств, и необходимостью предоставления защиты личности свидетелей, происходящих из данного сообщества. Государства должны проследить за тем, чтобы были приложены всевозможные усилия для решения проблем, связанных с защитой свидетелей, принадлежащих к сообществам меньшинств, чтобы не допустить воспрепятствования осуществлению правосудия.

8. Государства должны принять все необходимые меры к тому, чтобы судебные приказы и решения, затрагивающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, исполнялись эффективно, беспристрастно и в разумный срок.

Эффективное исполнение судебных решений является неотъемлемой частью доступа к правосудию для всех членов общества, включая национальные меньшинства.⁴⁹ Исполнение судебных решений имеет особо важное значение в делах с вовлечением лиц, которые подвержены еще большему риску стать жертвами преступления или дискриминации из-за их пола, положения в качестве меньшинства, или из-за того и другого вместе. Более того, эффективное исполнение судебных решений имеет важное значение для защиты прав лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств, включая

49 См. Совет Европы (2003 г.) Рекомендация Rec(2003)17 по исполнению административных и судебных решений в области административного права (принята Комитетом Министров на 851-ом заседании Представителей Министров); Совет Европы (2009 г.) Руководящие принципы по совершенствованию имплементации действующей Рекомендации Совета Европы в отношении исполнения судебных решений (приняты на 14-й Пленарной Встрече Европейской Комиссии по эффективности правосудия); и Совет Европы, Консультативный Совет Европейских судей (2010 г.) Заключение № 13 о роли судей в исполнении судебных решений.

право собственности, и для обеспечения их безопасности. Отсутствие исполнения может приводить к ситуациям, когда собственность не возвращается ее законному владельцу, осужденные лица не подвергаются тюремному заключению и остаются угрозой для своих жертв, или лица, подавшие иск, продолжают страдать от дискриминации.

Если исполнение судебных решений, затрагивающих национальные меньшинства, является избирательным, запоздалым или полностью отсутствует, члены сообществ меньшинств, скорее всего, придут к выводу о том, что доступ к правосудию для них не достижим. Как следствие этого, их доверие к судебной системе и государству будет подорвано. С другой стороны, эффективное исполнение судебных решений и судебных приказов дает им понять, что государство считает своим долгом поддерживать верховенство права и индивидуальные права без дискриминации. Это подразумевает, что все приказы и решения судов и трибуналов, затрагивающие лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, будь это уголовное, гражданское или административное производство, должны издаваться на языке, который они понимают и, предпочтительно, на их языке, а также должны соблюдаться и исполняться без дискриминации и в разумный срок.

Правоохранительные органы и пенитенциарная служба являются ключевыми акторами в исполнении судебных решений по уголовным делам (таких как, например, санкции на обыск или досудебное содержание под стражей). Они должны исполнять судебные решения и приказы профессионально, в разумный срок и без дискриминации. Кроме того, органы исполнительного производства (или судебные исполнители) также необходимы для обеспечения исполнения судебных решений, касающихся гражданских и административных дел, таких как частные иски и изыскание долгов.

Подобно правоохранительным органам, судебной системе и пенитенциарной службе, органы исполнительного производства должны отражать в своем составе разнообразие населения, что, в немалой степени придаст дополнительную легитимность исполнению решений судов и трибуналов (см. Рекомендацию 5).

9. Государства должны принимать все необходимые меры к тому, чтобы с лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, которые содержатся под стражей или находятся в тюремном заключении, обращались гуманно и уважали их идентичность.

Подобно всем другим членам общества, то, как обращаются с меньшинствами во время их содержания под стражей или нахождения в тюремном заключении, может иметь существенное влияние на то, будут ли они в состоянии защищать свои права, иметь доступ к правосудию и, в соответствующих случаях, социально интегрироваться, после того, как они выйдут на свободу.⁵⁰ Государства должны позаботиться о том, чтобы лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, не подвергались более жёсткому обращению, когда их задерживают или заключают в тюрьму. Их не должны содержать в течение неоправданно длительных периодов времени под стражей в полиции или в следственном изоляторе. Их не должны подвергать произвольным или коллективным задержаниям, или пыткам и другим формам бесчеловечного обращения, включая принудительное получение признания. Государства должны принять необходимые меры к тому, чтобы семьи таких лиц не подвергались шантажу в обмен на их освобождение, назначение более мягкого наказания или лучших условий содержания под стражей, и чтобы их адвокаты не подвергались физическому нападению, запугиванию или задержанию. Дискриминационное и унижающее поведение со стороны персонала тюрьмы или других заключенных к лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, также представляет собой отказ в правосудии. Это также может подпитывать глубокое чувство несправедливости в сообществах меньшинств. Плохое обращение может усилить отчуждение со стороны лиц, которые страдают от него, и со стороны их сообществ. По сути, если сообщества меньшинств начинают считать, что государство «смотрит на это сквозь пальцы» или даже «санкционирует» плохое с ними обращение со стороны правоохранительных органов и пенитенциарной службы, это увеличивает риск конфликта.

Закрытая обстановка тюрем и закрытая (в меньшей степени) обстановка полицейского содержания под стражей может усилить дискриминацию и стигматизацию, с которыми национальные меньшинства могут уже сталкиваться в обществе на свободе. Женщины из сообществ меньшинств

50 Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), статья 10.1.

могут быть особенно незащищенными вследствие их принадлежности к сообществу меньшинств и по признаку пола. В целом, лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, рискуют быть подверженными одному из/или сочетанию следующего, во время их нахождения в тюрьме или под стражей: худшему обращению или худшим условиям, чем лица из других групп; нежеланию взаимодействовать с ними на языке, который они понимают и, предпочтительно, на их языке; неуважению к их религиозным и культурным обычаям, даже если они соответствуют международным стандартам прав человека; физическому и психологическому насилию; более интенсивным процедурам обыска и допросов; систематическому отнесению к категории, подлежащей содержанию в условиях строгого режима (например, в одиночной камере); и ничем не оправданным дисциплинарным наказаниям в тюрьме. Государства должны осуществлять меры, гарантирующие, что задержанным и заключенным из числа представителей сообществ меньшинств будет предоставлен доступ к правосудию, и что причины их задержания и тюремного заключения, а также то, как с ними обращаются под стражей, могут быть эффективно обжалованы в суде или с помощью национального учреждения по правам человека. Государства также должны собирать дезагрегированные данные в отношении лиц, отбывающих наказание в тюрьмах, и, при необходимости, выделять ресурсы для выяснения причин непропорционально высокого количества представителей меньшинств в тюрьмах.⁵¹

Государства должны обеспечить условия содержания под стражей и тюремного заключения лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые бы отвечали следующим стандартам:

i. Содержание под стражей правоохранительными органами

Государства должны обеспечить, чтобы основные стандарты не были понижены, когда лица, принадлежащие к сообществам меньшинств, задерживаются правоохранительными органами. Необходимо поощрять регулярный контроль мест содержания под стражей со стороны независимых структур, таких как национальные учреждения по правам человека, организации гражданского общества, национальные превентивные механизмы и Международный Комитет Красного Креста (МККК). Лицам, принадлежащим к сообществам меньшинств, которые были задержаны, необходимо немедленно сообщать об их правах, причинах их задержания и предъявленных им обвинениях на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке. Они должны

51 См. ссылку 29.

иметь доступ к адвокату и врачу, и им должно быть разрешено сообщать третьему лицу по их выбору о том, что их задержали. Необходимо, чтобы велись записи о каждом задержанном лице, которые бы включали все аспекты его/ее пребывания под стражей и действия, выполненные в это время.

Процедура допроса во время содержания под стражей должна проводиться в соответствии с законом и существующими правилами, и проявлять уважение к культурным и религиозным обычаям лиц, принадлежащих к сообществам меньшинств. Необходимо допрашивать лиц, содержащихся под стражей, из числа представителей меньшинств, по возможности, в присутствии сотрудников полиции, которые также происходят из сообществ меньшинств, а сотрудники полиции женского пола должны присутствовать, когда допрашиваются женщины из сообществ меньшинств. Допрашивая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, сотрудники полиции должны использовать язык, который они понимают, или услуги переводчика. Стандарты в отношении допустимой продолжительности допросов, отдыха между ними и перерывов во время допросов, а также мест, где могут проводиться допросы, не должны быть понижены для национальных меньшинств, и обязанность сотрудников полиции, проводящих допрос, представлять себя должна оставаться в силе. Должна поощряться электронная запись допросов, как дополнительная гарантия против плохого обращения. Стандарты мест содержания под стражей, предоставленных задержанным из числа представителей меньшинств, не должны быть ниже тех, что предоставляются лицам из других сообществ.

ii. Тюремное заключение

Социальные реабилитация и реинтеграция (к которым призывает Международный пакт о гражданских и политических правах) могут быть особенно трудны для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, потому что они подвержены риску дальнейшей дискриминации и стигматизации вследствие их тюремного срока.⁵² При том, что с заключенными из числа представителей сообществ меньшинств всегда должны обращаться с уважением к их достоинству и идентичности, государства должны также ввести политику по тюремному управлению,

52 Международный пакт о гражданских и политических правах (1976 г.), статья 10.3.

которая будет содействовать их социальной реабилитации, как средству укрепления социальной сплоченности.

Недискриминационные тюремные правила, основанные на международных стандартах обращения с заключенными, должны быть разработаны и сообщены руководством тюрьмы персоналу и всем заключенным.⁵³ Это может быть сделано путем раздачи копий этих правил и предписаний всем заключенным; при этом необходимо проследить за тем, чтобы они были предоставлены заключенным из числа представителей меньшинств на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке. Персонал пенитенциарных учреждений должен также проходить обучение для того, чтобы более чутко реагировать на нужды заключенных мужского и женского пола из числа представителей меньшинств. Они также должны быть в состоянии взаимодействовать с заключенными из числа представителей меньшинств на языке, который они понимают и, предпочтительно, на их языке. Кроме того, персонал пенитенциарных учреждений должен также включать работников из числа представителей меньшинств с тем, чтобы отражать разнообразие общества (см. Рекомендацию 5).

Независимые структуры (такие как национальные учреждения по правам человека, организации гражданского общества, национальные превентивные механизмы и МККК) должны проводить постоянно действующий мониторинг возможной дискриминации в тюремных условиях, а механизм подачи жалоб должен быть доступен заключенным из числа представителей меньшинств.

Юридическая помощь должна быть доступна заключенным на языке, который они понимают и, предпочтительно, на их языке. Всем заключенным, включая заключенных из числа представителей сообществ меньшинств, должно быть разрешено соблюдать постулаты своей религии, включая требования к пище. Нельзя принижать их культуру и, в соответствующих случаях, их язык, и им должно быть позволено

53 Известные также как «Правила Нельсона Манделы», международные стандарты обращения со всеми заключенными изложены в «Минимальных стандартных правилах Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенным» (2015 г.). См. также «Минимальные стандартные правила обращения с заключенными», принятые первым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшимся в Женеве в 1955 г., и одобренные Экономическим и Социальным Советом в его резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г.

общаться со своими семьями на своем языке. Символика, которая является оскорбительной для меньшинств и может провоцировать напряженность с другими группами, должна быть исключена (см. Рекомендацию 3). Следует разработать специальные программы профессионального обучения для заключенных из числа представителей меньшинств, включая женщин из сообществ меньшинств, для того, чтобы способствовать их социальной реабилитации и повысить их самодостаточность. Следует принять необходимые меры к тому, чтобы заключенные из числа представителей меньшинств отбывали наказание недалеко от своих сообществ, и в таких участках пенитенциарных учреждений, где они не будут подвергаться риску из-за своей принадлежности к меньшинствам. Следует подумать о том, чтобы позволить заключенным из числа представителей меньшинств отбывать свое наказание в местах географической концентрации национальных меньшинств.

10. Государства должны, в срочном порядке, обеспечить эффективное возмещение вреда лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, которые пострадали от серьезных нарушений прав человека в результате межнационального конфликта.

Межобщинные конфликты оказывают глубокое и продолжительное воздействие на то, как государство воспринимается сообществами меньшинств, на отношения между сообществами меньшинств и большинством, и на лиц, затронутых конфликтом. Разобщение между большинством и сообществами меньшинств, которое зачастую является побочным результатом межнационального конфликта, разъединяет общества и создает обстановку, в которой могут появиться негативные стереотипы и противоположные интерпретации событий. Претензии и недовольство, оставшиеся после конфликта, включая те, которые относятся к действиям государственных органов, могут привести к тому, что сообщества меньшинств будут чувствовать себя обделенными, социально отчужденными и систематически подвергаемыми дискриминации. Нарушения прав человека, совершаемые по отношению к отдельным лицам, включая лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, часто вызывают ответные действия и дальнейшее насилие.

Если данные противоречия и преступления игнорируются, они, скорее всего, вызовут возмущение у потерпевших, усилят раздоры между сообществами и приведут к новому циклу конфликта, насилию и, возможно, массовым беспорядкам. Общества, которые пережили конфликт и серьезные нарушения прав человека, касающиеся национальных меньшинств, должны найти пути решения проблем, связанных с прошлым, с тем, чтобы они могли строить будущее, в котором все сообщества, включая национальные меньшинства, могут сосуществовать мирно. Государства должны по этой причине и в срочном порядке предоставить возмещение вреда потерпевшим и, если понадобится, сообществам (включая национальные меньшинства), которые пострадали от серьезных нарушений прав человека в контексте межобщинного конфликта. Это может быть достигнуто посредством следующего:

i. Институциональная реформа/проверка государственных служащих⁵⁴

Для того, чтобы восстановить доверие, предотвратить повторение нарушений прав человека и обеспечить защиту правам человека (включая права меньшинств) в постконфликтных ситуациях, государственные учреждения (и, в частности, военные, правоохранительные и судебные органы) должны быть реформированы с целью укрепления верховенства права и гарантирования государственной подотчетности. Важная часть этого процесса состоит в перестройке нормативно-правовой базы (законы, подзаконные акты и профессиональная этика), в соответствии с которой данные учреждения работают для того, чтобы обеспечить ее соответствие международным стандартам прав человека. Если говорить о секторе безопасности (военном и правоохранительном), то реформа должна быть нацелена на усиление гражданского контроля, обеспечение демократической подотчетности, усовершенствование процесса управления и повышение эффективности. Что же касается судебной системы, реформа должна стремиться повысить уровень ее независимости, беспристрастности, доступности (в том числе, для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам) и эффективности. Сообщества меньшинств должны быть вовлечены в процесс реформ, и не в последнюю очередь для того, чтобы проследить, чтобы реформы были направлены на устранение причин системной дискриминации в этих учреждениях.

54 См. Совет Безопасности ООН (2004 г.) Доклад Генерального секретаря: «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», раздел XV.

Другая важная реформа может включать проверку лиц, работающих в государственных учреждениях, чтобы гарантировать, что их компетенции соответствуют базовым стандартам добросовестности и профессионализма, и что данные лица не были причастны к серьезным нарушениям прав человека, включая нарушения прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В то время как проверка не является средством правовой защиты как таковая, она, тем не менее, представляет собой разновидность подотчетности и демонстрирует приверженность государства правосудию для потерпевших, включая потерпевших из сообществ меньшинств. Программы проверки также дают возможность заставить виновных отвечать за свои действия, тогда, когда привлечение к уголовной ответственности всех виновных лиц невозможно. Если проверка проводится так, как указано ниже, она представляет собой важное мероприятие по восстановлению доверия национальных меньшинств к государству и его учреждениям.

Программа проверки обычно включает в себя три главных этапа. Первый этап состоит из регистрации персонала учреждения, который проходит проверку. На втором этапе заявители оцениваются по критериям, установленным для государственных служащих, а также на основе информации, которую они предоставляют наряду с другой информацией, полученной из независимых источников (например, от потерпевших, организаций гражданского общества, сообществ меньшинств, комиссий по установлению истины и национальных учреждений по правам человека). И, наконец, лица, которые признаются несоответствующими для работы в данном государственном учреждении, отстраняются от государственной службы. Механизмы проверки должны соответствовать основным принципам процедурной справедливости, включая право обжаловать решение, и не должны быть несоразмерно нацелены на национальные меньшинства.

ii. Комиссии по установлению истины⁵⁵

Комиссии по установлению истины являются независимыми комиссиями по расследованию, созданными государством с мандатом расследовать и сообщать о существующих или прошлых нарушениях в области прав человека, и рекомендовать возмещение ущерба, а также проведения реформы с целью предотвращения повторения конфликта. Комиссии по

55 Совет Безопасности ООН (2004 г.) Доклад Генерального секретаря: «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», раздел XIV.

установлению истины могут также наделяться квазисудебными полномочиями, такими как, например, полномочия выносить официальные решения по искам о возмещении ущерба или требовать от свидетелей дачи показаний под присягой. Для них характерно сосредотачивать свое внимание на потерпевших и работать с ними напрямую посредством снятия показаний, проведения общественных слушаний и расследования фактов, причин и обстоятельств, связанных с нарушениями, имевшими место в прошлом. Они могут помочь потерпевшим, принадлежащим к сообществам меньшинств, добиться от государства признания нарушений, совершенных по отношению к ним, и возмещения ущерба в связи с ними, и могут сделать возможным привлечение виновных к уголовной ответственности. Комиссии по установлению истины могут быть эффективным механизмом расследования прошлых бесчинств, в ситуациях после конфликта, когда государственные учреждения не в состоянии расследовать все нарушения быстро и справедливо. Собирая информацию и рекомендуя привлечение к уголовной ответственности, а также другие реформы (такие как институциональная реформа или проведение проверок персонала), они могут проложить дорогу для расследования нарушений, совершенных по отношению к национальным меньшинствам, сыграть роль в выработке разделяемого всеми изложения фактов конфликта, действовать в качестве инструмента предотвращения конфликта и способствовать примирению.

iii. *Доступ к средствам судебной защиты*⁵⁶

Государства должны предоставлять равный доступ к эффективным средствам судебной защиты потерпевшим от серьёзных нарушений прав человека. В дополнение к привлечению к уголовной ответственности, сюда должна входить возможность судопроизводства по гражданским искам, в том числе со стороны групп потерпевших, как части коллективного возмещения вреда. Юридическая помощь должна стать доступной для потерпевших из числа представителей меньшинств (см. Рекомендацию 4). Государства должны также расследовать и привлекать к уголовной ответственности лиц, которые совершили серьёзные нарушения прав человека во время того или иного конфликта. Важно, чтобы преступления, совершённые в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, расследовались тщательно и беспристрастно. В рамках расследования и привлечения к уголовной ответственности особое

56 Совет Безопасности ООН (2004 г.) Доклад Генерального секретаря: «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», раздел XII.

внимание должно быть уделено случаям гендерно мотивированного насилия, совершённого по отношению к женщинам из сообществ меньшинств, и делам лиц, пропавших без вести. Занимаясь расследованием преступлений, совершённых по отношению к сообществам меньшинств, государства дают понять о разрыве с прошлым, способствуют восстановлению доверия к государственным институтам и предотвращают будущие нарушения.

Привлечение к уголовной ответственности должно быть основано на логически последовательной и эффективной следственной и обвинительной стратегии. Уголовное преследование должно базироваться на четких целях и тщательном расследовании всех преступлений, совершенных всеми сторонами-участниками конфликта. Однако, из-за масштаба нарушений может быть нереально или невозможно привлечь к уголовной ответственности всех виновных. В силу этого, стратегии для обвинения должны сосредотачиваться на системных аспектах серьёзных нарушений прав человека, и четкие и прозрачные критерии должны использоваться для отбора и установления приоритетности дел для уголовного преследования. В своей работе уголовное правосудие должно также придерживаться принципов справедливого судебного разбирательства, надлежащей правовой процедуры и обеспечения доступа к правосудию для потерпевших, включая потерпевших из числа представителей меньшинств. Привлечение к уголовной ответственности должно поддерживаться широким взаимодействием с сообществами меньшинств и стратегиями работы с ними на местах, на языке, который они понимают, и, предпочтительно, на их языке, для того, чтобы объяснять и пояснять исход судебных дел, поскольку их исход не всегда может оправдывать ожидания потерпевших из числа представителей меньшинств. Необходимо обращать внимание на то, чтобы не подвергнуть потерпевших и свидетелей повторной или вторичной виктимизации, в том числе, посредством обеспечения защиты личности потерпевших и свидетелей. Это особенно важно в делах, связанных с гендерно мотивированным насилием, которое затрагивает женщин в непропорционально высокой степени.

*iv. Возмещение ущерба*⁵⁷

Государственные программы возмещения ущерба должны стремиться компенсировать вред, от которого пострадали потерпевшие из сообществ меньшинств или сообщества вследствие серьёзных нарушений прав человека, совершенных по отношению к ним. Этого можно достичь с помощью реституции, которая, где только возможно, должна восстановить потерпевших до их первоначального состояния, имевшего место до того, как произошли серьёзные нарушения права в области прав человека. Возмещение ущерба может также происходить в виде финансовой компенсации потерпевшим за их потери, в то время как реабилитация (например, с помощью медицинских или психологических служб, или пенсионных льгот) является другим видом возмещения ущерба. Санкции против тех, кто виновен в нарушениях, также представляют собой возмещение ущерба, равно как и усилия, направленные на то, чтобы обнаружить местонахождение без вести пропавших, похищенных или убитых. Политика возмещения ущерба должна быть разработана на основе рекомендаций, сделанных комиссиями по установлению истины, или национальными учреждениями по правам человека.

Доступ к возмещению ущерба должен быть открыт для всех настолько, насколько возможно, для того чтобы не допускать любого дальнейшего отчуждения потерпевших из числа представителей меньшинств или сообществ меньшинств, и чтобы демонстрировать готовность государства заниматься проблемами прошлого и укреплять социальную сплоченность.

57 Совет Безопасности ООН (2004 г.) Доклад Генерального секретаря: «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», раздел XVI.

Примечания по терминологии⁵⁸

Виктимизация

Безосновательное обособление лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и их подвержение преступлениям, эксплуатации, несправедливому обращению и другому вреду.

Вторичная виктимизация

Установки, при которых вина возлагается на жертву, а также поведение и практики, связанные с этим, в результате чего потерпевший(-ая) от преступления получает дополнительную травму.

Доступ к правосудию

Доступ к правосудию понимается как обязательство со стороны государства гарантировать право каждого лица без исключения на эффективное возмещение вреда, если установлено, что их права были нарушены или нуждаются в обеспечении их соблюдения.

Национальное меньшинство

Термин «национальное меньшинство» относится к широкому диапазону групп меньшинств, включая этнические, религиозные, языковые и культурные сообщества, независимо от того, признаются ли данные группы, как таковые, государствами, в которых они проживают, и независимо от именования, применяемого к ним, или на которое они претендуют. Термины «национальные меньшинства», «меньшинства» и «сообщества меньшинств» используются в данном документе в качестве удобной аббревиации фразы «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам».

58 Данные «Примечания по терминологии» составлялись, чтобы помочь широкому читателю понять, как ВКНМ применяет данные термины в этом конкретном документе. Они не являются юридическими дефинициями. Данные термины могут быть использованы ВКНМ в других документах по-иному, в зависимости от контекста.

Национальные учреждения по правам человека

Национальные учреждения по правам человека понимаются как независимые государственные органы, созданные на основе закона, с мандатом поощрять и защищать права человека в стране. Они включают учреждения по правам человека, созданные на субнациональном уровне.

Системная дискриминация

Понятие системной дискриминации относится к правилам, нормам, установкам и поведению в государственных учреждениях и в обществе, которые препятствуют некоторым лицам, в данном случае, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, пользоваться теми же правами и возможностями, которые доступны большинству.

Составная дискриминация

Понятие составной дискриминации означает, что лица из числа представителей национальных меньшинств часто сталкиваются с дискриминацией по признаку их этнической идентичности, пола, сексуальной ориентации, возраста, инвалидности, языка, религии (или убеждений), национального или социального происхождения, в дополнение к дискриминации, которую они испытывают, как представители групп национальных меньшинств.

Судебная система

Судебная система в данном документе понимается как суды, трибуналы, прокуратуры, правоохранительные органы, пенитенциарная служба и органы принудительного исполнения (или судебные исполнители).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе работает во имя **стабильности, процветания и демократии** в 57 государствах путем политического диалога на темы общих ценностей и путем практических действий, обеспечивающих долговременные изменения к лучшему.