

**Совет по правам человека**

Сорок третья сессия

24 февраля — 20 марта 2020 года

Пункт 2 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара**Организации Объединенных Наций по правам человека****и доклады Управления Верховного комиссара****и Генерального секретаря****Положение в области прав человека мусульман
народности рохинджа и других меньшинств в Мьянме****Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека****Резюме*

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 39/2 Совета по правам человека, в которой Совет просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить ему на его сорок третьей сессии доклад о коренных причинах нарушений и злоупотреблений в области прав человека, с которыми сталкиваются мусульманское меньшинство рохинджа и другие меньшинства в Мьянме. В настоящем докладе указываются факторы, лежащие в основе исторических и современных тенденций в области нарушений прав человека и злоупотреблений в отношении этнических и религиозных меньшинств в Мьянме. В конце доклада представлены рекомендации в отношении мер, которые должны быть приняты правительством, международным сообществом и другими заинтересованными сторонами в целях исправления данной ситуации.

* Настоящий доклад был представлен после установленного предельного срока в связи с необходимостью отразить в нем самую последнюю информацию.



I. Введение

1. В своей резолюции 39/2 Совет по правам человека просил Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека представить ему на его сорок третьей сессии доклад о коренных причинах нарушений и злоупотреблений в области прав человека, с которыми сталкиваются мусульманское меньшинство рохинджа и другие меньшинства в Мьянме, включая дискриминацию, расовую нетерпимость, ксенофобию и исламофобские действия, в нарушение международного права прав человека и вопреки международным декларациям, включая, в частности, Дурбанскую декларацию и Программу действий, и рекомендовать конкретные меры, которые должны быть приняты правительством Мьянмы и международным сообществом в целях исправления нынешней ситуации.

2. Настоящий доклад был подготовлен на основе первичной и вторичной информации, собранной Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) из различных источников, включая Организацию Объединенных Наций, организации гражданского общества, представителей общин этнических и религиозных меньшинств, дипломатов, ученых и других экспертов. Учитывая ограниченный доступ к местам за пределами Янгона, в том числе к районам, населенным преимущественно этническими и религиозными меньшинствами, УВКПЧ стремилось использовать другие средства проверки для определения достоверности полученной информации, включая собеседования с представителями этнических и религиозных меньшинств в странах за пределами Мьянмы. Вся информация подвергалась тщательной проверке на предмет актуальности, достоверности и точности. В ответ на вопросник, направленный УВКПЧ, правительство Мьянмы представило информацию в вербальной ноте от 3 февраля 2020 года, при этом замечания по проекту доклада были получены в вербальной ноте от 24 февраля 2020 года. Прилагаются усилия к тому, чтобы в соответствующих случаях отразить полученную информацию.

3. Настоящий доклад следует рассматривать в совокупности с докладом Верховного комиссара Совету по правам человека о положении в области прав человека мусульман рохинджа и других меньшинств в Мьянме за 2016 год (A/HRC/32/18) и докладом Верховного комиссара о положении в области прав человека народности рохинджа в штате Ракхайн, Мьянма, за 2019 год (A/HRC/40/37). Учитывая обширную документацию о положении в области прав человека в Мьянме, содержащуюся в этих докладах, а также в докладах сменявших друг друга специальных докладчиков по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме и независимой международной миссии по установлению фактов относительно Мьянмы, в настоящий доклад не были повторно включены ранее сделанные выводы.

II. Коренные причины нарушений и злоупотреблений в области прав человека в отношении мусульман рохинджа и других меньшинств в Мьянме

4. Нарушения и злоупотребления в отношении меньшинств в Мьянме затрагивают весь спектр гражданских, культурных, экономических, политических и социальных прав и укоренились в истории и структуре общества в целом. В дополнение к поставленному на институциональную основу преследованию рохинджа в штате Ракхайн длительные вооруженные конфликты продолжают приводить к серьезным нарушениям и ущемлению прав человека этнических меньшинств в других штатах, включая внесудебные казни, произвольные аресты и задержания, пытки, принудительный труд, сексуальное и гендерное насилие, а также массовое насильственное перемещение. Такое положение серьезно ограничивает возможности меньшинств пользоваться другими правами, включая права на свободу передвижения, здоровье и образование, и накладывает существенные ограничения на возможности получения средств к существованию, увековечивая тем самым порочный круг маргинализации и нищеты. Кроме того, проекты в области развития и инфраструктуры, запланированные или осуществленные без проведения подлинных

консультаций и выплаты компенсации, лишили затронутые общины земель, ресурсов и средств к существованию, усугубив тем самым неравенство. Независимая международная миссия по установлению фактов относительно Мьянмы пришла к выводу о том, что задокументированные ею серьезные нарушения равнозначны военным преступлениям и преступлениям против человечности, а в отношении преследования рохинджа в штате Ракхайн — о том, что необходимо решить проблему геноцида.

5. Коренные причины нарушений прав человека в отношении рохинджа и других меньшинств в Мьянме являются сложными, многоаспектными и давними. В силу этого, с тем чтобы разобраться в этой запутанной многоаспектной ситуации в области прав человека требуется провести более широкий исторический анализ, включая политические, правовые, экономические и социальные аспекты, в качестве предварительного условия для выработки рекомендаций по возможным решениям. В этом плане настоящий доклад опирается на международную нормативную базу в области прав меньшинств¹, которая основана на Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (резолюция 47/135 Генеральной Ассамблеи), и на другие соответствующие нормы международного права прав человека, включая статью 30 Конвенции о правах ребенка, а также на иные ключевые международные документы, такие как Дурбанская декларация и Программа действий и Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию.

6. Устранение коренных причин дискриминации и нарушений прав человека в отношении этнических и религиозных меньшинств и обеспечение подотчетности имеют основополагающее значение для достижения мира в Мьянме, укрепления демократических преобразований и восстановления общества на основе принципов равенства и недискриминации. Эти принципы также являются необходимой основой для устойчивого развития, как это отражено в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в центре которой находится принцип учета интересов каждого и которая включает Цель 16 в области устойчивого развития, предусматривающую содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

7. Правительство Мьянмы отразило эту взаимосвязь между миром и развитием в Плане устойчивого развития Мьянмы (2018–2030 годы), признав, что «причиной возникновения и увековечения конфликта является недоверие между группами населения, отсутствие прозрачных и подотчетных государственных учреждений для выражения и рассмотрения жалоб, исключение и маргинализация людей в плане процессов принятия решений, а также всепроникающее ощущение несправедливости, порожденное несправедливым распределением ресурсов»². Кроме того, признание этих проблем лежит в основе продолжающегося мирного процесса и стремления к

¹ Использование международной нормативной базы в области прав меньшинств не исключает возможности того, что некоторые группы меньшинств в Мьянме могут также идентифицировать себя в качестве коренных народов. В отношении как прав меньшинств, так и прав коренных народов Организация Объединенных Наций придерживается принципа самоидентификации, который означает, что решение о принадлежности к меньшинству или группе коренного населения является индивидуальным выбором и что осуществление такого выбора не должно приводить к какому-либо невыгодному положению. Кроме того, наличие меньшинств в государстве должно определяться на основе фактов, с опорой на объективные и субъективные критерии, а не только по решению государства. Факторами, которые необходимо учитывать при определении того, какие группы нуждаются в защите как меньшинства, являются доступ к власти (положение недоминирования) и уязвимость к отчуждению, при этом могут учитываться также численность и другие демографические показатели. В настоящем докладе термин «меньшинство» в отличие от таких терминов, как «этнические национальности» или «национальные расы», используется в качестве признания статуса меньшинств и связанных с ними прав, закрепленных в международном праве.

² Ministry of Planning and Finance, *Myanmar Sustainable Development Plan (2018–2030)*, p. 8.

демократическому, федеральному союзу в рамках Панглонгской конференции XXI века, а также способствует достижению реального прогресса.

А. Историческое наследие

8. Истоки недоверия и раскола между этническими группами Мьянмы можно проследить на примере многовековой конкуренции и конфликтов между соперничающими этническими королевствами, что в конечном итоге привело к формированию большинства бирманцев (бамаров), считавших своими подданными лиц, принадлежащих к другим этническим общинам. Британское колониальное господство сделало эти этнические границы более заметными, закрепив самобытность этнических групп, которые ранее были более изменчивыми по составу и зависели от отношений и внешних условий, в интересах колониального управления³. Бирманский национализм развивался в противопоставлении к колониальному правлению, а также к другим этническим группам, которые через свои связи с британцами воспринимались как обладающие экономическими преимуществами и представляющие угрозу для бирманского народа и его образа жизни⁴. Еще больший раскол произошел во время Второй мировой войны, когда одни группы воевали на стороне Великобритании, а другие – на стороне Японии.

9. Поворотным моментом на пути к независимости потенциально мог стать 1947 год, когда было принято историческое Панглонгское соглашение, направленное на создание федерального союза, прочно основанного на уважении прав меньшинств и «полной автономии во внутреннем управлении». Неспособность сменяющих друг друга правительств достичь этого видения по-прежнему является одним из основных источников этнического недовольства и остается главным препятствием для нынешнего мирного процесса.

В. Военное правление и «бирманизация»

10. После военного переворота 1962 года основой военного правления стала этнонационалистическая идеология. Хотя официально о такой государственной политике никогда не говорилось, она широко воспринималась как процесс «бирманизации» государства и общества, который подразумевал очистку от всех форм иностранного влияния и стимулировал национальное единство путем поощрения бирманского языка и культуры и буддийской религии, подавляя при этом этническую идентичность и чаяния, в том числе федерализм, и изображая их как угрозу национальной стабильности и единству⁵.

11. В рамках социалистической политики генерала Не Вина были приняты меры по ограничению иностранного влияния в национальной экономике, такие как Закон о национализации предприятий 1963 года. Со временем из страны уехало примерно от 500 000 до 800 000 этнических китайцев и индийцев⁶. Система образования и государственные учреждения, включая государственные средства массовой информации, используются для поощрения унитарной национальной самобытности, основанной на бирманской культуре и истории, причем бирманский язык является «объединяющим» языком⁷, а буддизм — доминирующей религией. Эта тенденция проявляется также в переименовании городов, улиц, географических

³ Matthew J. Walton, “The ‘wages of Burman-ness’: ethnicity and Burman privilege in contemporary Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 43, No. 1 (2013).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Robert A. Holmes, “Burmese domestic policy: politics of Burmanization”, *Asian Survey*, vol. 7, No. 3 (March 1967).

⁷ Ashley South and Marie Lall, “Language, education and the peace process in Myanmar”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 38, No. 1 (April 2016).

достопримечательностей с языков коренных народов на бирманский⁸; в разработке учебных программ и пособий, в которых излагается исключительно бирманский взгляд на историю⁹; в строительстве музеев для институционализации «национальной культуры Мьянмы»¹⁰; в объявлении незаконными многих этнических языков или прекращении обучения на них после четвертого класса, что ставит в невыгодное положение лиц, не являющихся носителями бирманского языка, в плане получения образования¹¹; в исключении этнических меньшинств из командного состава вооруженных сил и правительства¹². Строго соблюдались ограничения в отношении небуддийских религиозных групп, в том числе на образовательную деятельность, на проведение собраний, а также на ввоз и местное издание Библии, Корана и других христианских и исламских текстов. Власти часто отказывали в разрешении на возведение или восстановление крестов и церквей, которые часто становились мишенью и разрушались военными в зонах конфликтов. С 2011 года были ослаблены некоторые ограничения на религиозную деятельность и публикации небуддистов, а также на использование этнических языков, но, к сожалению, многие последствия такой политики сохраняются.

С. Вооруженные конфликты, перемещение населения и нищета

12. В то время как сменявшие друг друга военные правительства подавляли и ограничивали демократические права и свободы всех лиц в стране, этнические и религиозные меньшинства несли на себе основную тяжесть некоторых из наихудших нарушений прав человека, особенно в контексте «борьбы с мятежниками», в ходе которых военные нападали на гражданских лиц в рамках своей стратегии «четырёх ударов»¹³. Затянувшиеся конфликты с вооруженными группировками этнических меньшинств позволили военным — в отсутствие какой-либо внешней угрозы — легитимизировать свою собственную центральную несоразмерно большую роль в политике на протяжении более полувека. Кроме того, были созданы условия для совершения грубых нарушений прав человека в отношении этнических и религиозных меньшинств военными и, в меньшей степени, вооруженными организациями этнических групп. К числу таких нарушений относятся внесудебные казни, произвольные аресты и задержания, пытки и принудительный труд. Использование сексуального и гендерного насилия военными, которое на протяжении десятилетий широко документируется женскими организациями, а в последнее время — независимой международной миссией по установлению фактов относительно Мьянмы, является частью этой стратегии борьбы с повстанческими движениями.

13. Конфликты в Мьянме также обусловлены экономическими интересами, поскольку военные и некоторые этнические вооруженные группы и военизированные формирования борются за контроль над землей и природными ресурсами¹⁴. Это создало чрезвычайно прибыльную нелегальную экономику и предпринимательские концессии в областях лесозаготовки, добычи драгоценных камней, минералов, торговли дикой флорой и фауной и наркоторговли. Большую часть прибыли получает частная военная и политическая элита, а также военизированные группировки и иностранные корпорации (A/HRC/40/68, п. 7), что еще больше лишает этническое

⁸ Ashley South, “Karen nationalist communities: the ‘problem’ of diversity”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, No. 1 (April 2007).

⁹ South and Lall, “Language, education and the peace process”.

¹⁰ Mikael Gravers, ed., *Exploring Ethnic Diversity in Burma* (Copenhagen, NIAS Press, 2007).

¹¹ Walton, “The ‘wages of Burman-ness’”.

¹² Martin Smith, *Burma (Myanmar): The Time for Change* (London, Minority Rights Group, 2002).

¹³ Направленная против повстанцев политика «четырёх ударов», начатая в 1960-х годах и, как сообщается, до сих пор осуществляемая, предусматривает проведение «операций по зачистке», в ходе которых гибнут гражданские лица и уничтожаются целые деревни, что вызывает массовое перемещение населения (A/HRC/39/64, п. 76).

¹⁴ См. A/HRC/42/CRP.3 (имеется по адресу <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx>).

население экономических возможностей и ослабляет социальную сплоченность внутри общин.

14. Резкие различия существуют между пограничными районами проживания этнических меньшинств и населенным бирманским большинством центральным районом по таким показателям, как уровень бедности, экономические возможности и доступ к государственным услугам. Этнические штаты, представляющие географические районы проживания семи основных этнических групп, исторически получали наименьший объем бюджетных ассигнований на образование в стране, и уровень грамотности в этих районах ниже среднего национального показателя, что наиболее заметно по штату Шан, в котором показатель грамотности составляет 65% по сравнению со средним национальным показателем 90%¹⁵. Нынешнее правительство постепенно увеличивает расходы на социальные нужды — например с внедрением схем денежных переводов в некоторых беднейших этнических районах, таких как штаты Чин и Ракхайн, — и уделяет приоритетное внимание электрификации и дорожному сообщению в отдаленных сельских районах. В настоящее время в штате Ракхайн предпринимаются усилия по расширению охвата населения медицинским обслуживанием и облегчению регистрации рождений, в том числе с помощью мобильных групп. Однако «дивиденды мира», которые ожидалось получить в результате продления срока действия Общенационального соглашения о прекращении огня, подписанного в 2015 году, не материализовались во многих районах, поскольку население контролируется одновременно правительством и этническими вооруженными группами, а так называемые временные договоренности о разделении власти, предусмотренные в Соглашении, остаются в основном нереализованными.

15. На протяжении нескольких десятилетий конфликты также породили волны перемещения общин этнических меньшинств как внутри Мьянмы, так и в соседние страны (зачастую в условиях неурегулированного и уязвимо положения), в результате чего многие районы проживания этнических меньшинств опустели. Это усугубляется широко распространенным захватом земель, вредным воздействием добывающей промышленности и инфраструктурных проектов, а также неоднократными стихийными бедствиями. Например, в соответствии с Законом о пользовании пустующими, залежными и целинными землями 2012 года, государство имеет право перераспределять земли, которые оно относит к «пустующим, залежным и целинным», но которые часто активно обрабатываются фермерами, в пользу третьих лиц¹⁶. Принятие этого закона породило среди традиционных общин в районах проживания этнических меньшинств повсеместный страх того, что он приведет к узурпации традиционных прав землепользования и принудительному выселению. Примерно 241 000 человек в Мьянме по-прежнему являются внутренне перемещенными лицами, проживающими в лагерях в штатах Качин, Шан, Ракхайн, Чин и Карен, где они имеют лишь ограниченный доступ к услугам¹⁷. Гуманитарные организации борются за доступ к перемещенному населению из-за ограничений, введенных властями. Помимо 914 998 рохинджа в Бангладеш по состоянию на 30 ноября 2019 года¹⁸, 93 206 беженцев из Мьянмы насчитывалось в Таиланде¹⁹ и неустановленное число — в Китае. Хотя правительства Мьянмы и Таиланда прилагают усилия по репатриации, трансграничные организации, оказывающие помощь беженцам из Мьянмы в Таиланде, в последние годы столкнулись с резким сокращением финансирования деятельности по спасению жизней и оказанию других видов помощи. Согласно сообщениям, в лагерях в Таиланде участились случаи

¹⁵ Myanmar, Ministry of Immigration and Population, *The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report – Census Report Volume 2* (Nay Pyi Taw, 2015).

¹⁶ Transnational Institute, “Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma”, May 2013, p. 3.

¹⁷ См. <http://www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar> (дата обращения: 23 января 2020 года).

¹⁸ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), “Rohingya refugee response: Bangladesh – operational dashboard: 2019 indicators monitoring” («Ответные меры в отношении беженцев из числа рохинджа: Бангладеш — оперативная информация: мониторинг показателей 2019 года»), 30 ноября 2019 года.

¹⁹ УВКБ, “RTG/MOI-UNHCR verified refugee population” («Выверенные данные РТГ/МОЗ-УВКБ ООН о беженцах»), 30 ноября 2019 года.

депрессии и самоубийств, а также бытового насилия и наркотической и алкогольной зависимости²⁰.

D. Институционализация дискриминации в отношении этнических и религиозных меньшинств

16. Военные правительства Мьянмы создали правовой режим, который институционализировал дискриминацию в отношении меньшинств. Среди законов, которые все еще действуют, наиболее примечательным в этом плане является закон о гражданстве (A/HRC/32/18, п. 19, и A/HRC/40/37, пп. 21–28). Закон о гражданстве 1982 года установил иерархию трех классов гражданства, предоставляя полное гражданство лицам, принадлежащим к «национальным расам», — категории, основанной главным образом на этническом происхождении, и предоставляя в меньшей степени наделенными правами формы «ассоциированного» и «натурализованного» гражданства другим лицам²¹. «Ассоциированные» и «натурализованные» граждане обладают меньшими правами, чем «полные» граждане, и их гражданство может быть аннулировано по неопределенным и весьма широким признакам, например если будет установлено, что они демонстрируют «недовольство или нелояльность по отношению к государству» (статьи 35 d) и 58 d)). Негативные последствия режима гражданства и его дискриминационного применения, в частности в отношении рохинджа, широко задокументированы, однако на протяжении жизни последнего поколения наблюдается также постепенное размывание прав на гражданство для других мусульман. Это привело к значительному оттоку населения в другие страны региона, где они оказались в крайне уязвимом положении из-за отсутствия документов и дискриминации со стороны местных властей и принимающих общин, лишились возможностей для трудоустройства, получения образования и медицинского обслуживания и во многих случаях оказавшись в безвыходном положении²².

17. К числу других законов, имеющих дискриминационные последствия для этнических или религиозных меньшинств, относятся законы, ограничивающие свободу вероисповедания, особенно для небуддистов. Статья 354 Конституции устанавливает ограничения, которые могут использоваться для оправдания произвольных ограничений свободы религии или убеждений в случае религиозных меньшинств на таких основаниях, как «общественный порядок и нравственность», «законность и порядок» и «безопасность Союза»²³. Кроме того, Уголовный кодекс (статьи 295, 295A и 298) 1861 года включает в себя несколько видов преступлений против религии колониальной эпохи («законы о богохульстве»). Пакет из четырех законов, направленных на «защиту расы и религии», принятый в 2015 году, как представляется, конкретно ориентирован на небуддистов, в частности мусульман, и содержит элементы, являющиеся дискриминационными в отношении женщин (A/HRC/32/18, п. 20). Эти законы вводят ограничения на вступление в брак, обращение в другую веру, внебрачные отношения и меры по контролю за численностью населения. Хотя эти законы, как правило, не соблюдаются, никакие шаги в направлении их отмены предприняты не были.

E. Авторитаризм, безнаказанность и недостатки демократии

18. Еще одной первопричиной продолжающихся нарушений в отношении меньшинств являются структурные недостатки демократии и слабость правового

²⁰ Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home: A Report on Protracted Displacement Due to Armed Conflict in Burma/Myanmar* (2019), p. 130.

²¹ International Commission of Jurists, “Challenges to freedom of religion or belief in Myanmar: a briefing paper”, September 2019; A/HRC/40/68.

²² Burma Human Rights Network, “Existence denied”, 2018.

²³ Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis: how ethno-religious nationalism has led to religious intolerance, crimes against humanity and genocide”, May 2019, pp. 28–29.

государства и институтов, включая судебную систему, порожденные десятилетиями авторитарного правления.

19. Укоренившаяся безнаказанность военнослужащих хорошо задокументирована (A/69/398, п. 65). Она гарантируется Конституцией²⁴, Законом о службах обороны (1959 год), Президентским законом о безопасности (2016 год) и Законом о поддержании дисциплины в полицейских силах Мьянмы (1995 год). Судебные преследования военных за нарушения в отношении этнических меньшинств происходят редко, а виновные часто получают смягченные наказания или освобождаются от отбывания полного срока наказания, в то время как жертвы остаются без адекватных средств правовой защиты. Деятельность сменявших друг друга национальных комиссий по расследованию, создававшихся в связи с утверждениями о нарушениях прав человека, характеризовалась серьезными недостатками с точки зрения независимости и беспристрастности²⁵. В отсутствие реальных перспектив обеспечения подотчетности на национальном уровне активизировались усилия на международном уровне в Международном Суде и Международном уголовном суде, а также с созданием Независимого механизма по расследованию для Мьянмы.

20. Слабость судебной системы и тот факт, что она не является независимой, также по-прежнему крайне отрицательно сказываются на обеспечении верховенства права. Как меньшинства, так и доминирующая группа населения страдают от очевидного влияния военных на судопроизводство в гражданских судах, широкого распространения коррупции, нарушений основных прав на справедливое судебное разбирательство и нежелания прокуратуры принимать заявления жертв грубых нарушений прав человека о возбуждении уголовного дела²⁶. Тяжелое экономическое положение большинства жертв еще больше ограничивает возможности правового представительства и доступ к средствам судебной защиты как по уголовным, так и по гражданским делам. Препятствия, с которыми обычно сталкиваются в системе правосудия меньшинства, особенно женщины, и общее недоверие к государству являются причиной того, что большая часть населения не обращается к официальным механизмам правосудия²⁷. Адвокаты, как и жертвы или их семьи, часто подвергаются запугиванию, репрессиям и дисциплинарным мерам²⁸. Дискриминация в отношении адвокатов по признаку этнической и религиозной принадлежности является еще одним препятствием для представителей меньшинств, стремящихся добиться справедливости в суде²⁹.

21. Учреждения, потенциально способные вести работу по поощрению и защите прав меньшинств, по-прежнему слабо развиты. В 2016 году после принятия Закона о защите прав этнических групп было создано специальное Министерство по делам национальностей. Согласно представлению правительства, данное министерство занимается осуществлением ряда инициатив, направленных на улучшение положения этнических меньшинств, в том числе в областях языка, образования, культуры и здравоохранения, и в настоящее время оно разрабатывает стратегию в области прав этнических групп в Мьянме³⁰. Хотя Министерство уполномочено «эффективно защищать права этнических групп в соответствии с законом»³¹, при этом законом предусмотрен механизм, с помощью которого о нарушениях прав можно сообщать в

²⁴ Согласно статье 343 b) Конституции, решения Главнокомандующего по вопросам военной юстиции являются «окончательными и неоспоримыми» и не могут быть обжалованы.

²⁵ International Commission of Jurists, “Achieving justice for gross human rights violations in Myanmar: baseline study”, January 2018.

²⁶ Там же.

²⁷ Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home*, p. 148.

²⁸ International Commission of Jurists, *Right to Counsel: The Independence of Lawyers in Myanmar* (Geneva, 2013).

²⁹ Ibid.

³⁰ Вербальная нота Постоянного представительства Мьянмы при Отделении Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве от 24 января 2020 года.

³¹ Ibid.

министерские департаменты по этническим вопросам штатов и регионов, возможности данного министерства представляются ограниченными, и население, по-видимому, практически не знает о наличии такого средства правовой защиты и редко им пользуется. Национальная комиссия Мьянмы по правам человека не обладает необходимой независимостью от исполнительной власти, а среди ее членов нет представителей общин меньшинств (A/71/361, п. 14)³². Хотя Департамент общего управления был передан гражданскому министерству, назначаемое военными и возглавляемое ими Министерство пограничных дел играет ключевую роль в управлении районами проживания этнических меньшинств, в том числе в вопросах безопасности и образования.

22. Одной из ключевых целей нынешнего мирного процесса является достижение большей передачи полномочий и федерализма. Парламенты штатов и регионов, которые должны обеспечить более широкую представленность этнических меньшинств, имеют квоту в 25 процентов для военнослужащих, как и в национальном парламенте, и, как правило, не обладают значительными полномочиями³³. В некоторых штатах главные министры назначаются центральным правительством вместо того, чтобы быть представителями победившей этнической партии в данном штате. В 2015 году рохинджа, которые имели право голосовать на всех выборах, состоявшихся после обретения независимости, были лишены такого права. Ни один мусульманин не был выбран в качестве кандидата на всеобщих выборах 2015 года и ни один из них не был назначен на руководящие должности в нынешней администрации³⁴. В условиях недостаточной транспарентности голосование было также отменено в некоторых районах, которые, по мнению Союзной избирательной комиссии, были небезопасными или затронутыми конфликтом, что лишило избирателей, принадлежащих к этническим меньшинствам, права голоса³⁵.

Г. Гендерное неравенство

23. Положение женщин и девочек из групп меньшинств также характеризуется глубоко укоренившимся гендерным неравенством и определяется патриархальными подходами в традиционной культуре и религиозной практике, а также во внутреннем законодательстве, политике и практике (см. CEDAW/C/MMR/CO/4-5). Понятие мужского превосходства укоренилось в обществе и во многих группах меньшинств, в которых мужчины считаются обладателями врожденных качеств, недостижимых для женщин (согласно концепции «хпон»), что увековечивает патриархальные установки и дискриминационные гендерные стереотипы, которые продолжают формировать семейные отношения, приводят к разделению труда по гендерному признаку и недопредставленности женщин в процессе принятия политических решений. Эта ситуация создала культуру социального признания приемлемости гендерного насилия в отношении женщин и девочек³⁶. Кроме того, гендерно специфическое воздействие конфликта приводит к еще более негативным последствиям для осуществления женщинами и девочками целого спектра прав человека, включая основные экономические и социальные права, при этом вызванное конфликтом и развитием перемещение населения является одной из важных причин феминизации нищеты и миграции, а также торговли женщинами, принадлежащими к этническим меньшинствам³⁷.

³² См. также International Bar Association, *The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects* (London, 2012).

³³ Конституция, статья 161 d).

³⁴ Burma Human Rights Network, "Existence denied", p. 17.

³⁵ International Crisis Group, "Peace and electoral democracy in Myanmar", 6 August 2019, p. 12.

³⁶ В исследовании, проведенном в 2014 году, Сеть по вопросам гендерного равенства (коалиция в Мьянме, объединяющая более ста организаций гражданского общества) установила, что почти половина опрошенных женщин подвергалась изнасилованиям, сексуальным посягательствам или сексуальным домогательствам, не связанным с партнером.

³⁷ См. Kachin Women's Association Thailand, *Driven Away: Trafficking of Kachin Women on the China-Burma Border* (Chiang Mai, 2005).

24. Сексуальное и гендерное насилие использовалось в качестве инструмента в контексте этнических конфликтов, прежде всего как средство разрушения социальной ткани небирманских общин. Систематическое использование военными сексуального и гендерного насилия (включая групповые изнасилования, сексуальное рабство и сексуальные пытки) и безнаказанность за такие акты широко документируются женскими организациями на протяжении десятилетий в качестве преднамеренной стратегии запугивания, террора или наказания гражданского населения и тактики ведения войны (A/HRC/39/64, п. 79). Зафиксированные свидетельства, в том числе самые последние, которые были получены независимой международной миссией по установлению фактов относительно Мьянмы, свидетельствуют о том, что жестокое сексуальное насилие в отношении женщин и девочек, а также мужчин, мальчиков и трансгендеров направлено на уничтожение тех, против кого оно направлено, как физически, так и духовно, и их общин. В течение многих лет женщины рохинджа было отказано в репродуктивных и сексуальных правах. В их отношении действовало строгое ограничение, не позволявшее им иметь более двух детей, и они подвергались санкциям в соответствии с Уголовным кодексом³⁸.

Г. Современные факторы дискриминации

25. Хотя факторы, описанные в предыдущих разделах, можно определить в качестве коренных причин широко распространенных и серьезных нарушений прав меньшинств в Мьянме, сами по себе они не объясняют активизацию насилия в штате Ракхайн в последнее время и преследование мусульман, в частности рохинджа. Необходимо учитывать также и ряд современных факторов.

26. Несмотря на то, что в прошлом имели место эпизоды антимусульманского насилия, продолжающаяся волна исламофобии в Мьянме подпитывается растущим крайним буддийским национализмом, который с 2012 года получает значительную поддержку со стороны большинства населения. Особенно заметна роль Движения «969» и Организации по защите расы и религии (известной так же, как «МаБаТха») в разжигании антимусульманских предрассудков, распространении слухов и создании атмосферы страха и ненависти среди буддийского населения.

27. Этими движениями руководят ультранационалистические монахи, которые распространяют негативные стереотипы и предрассудки в отношении ислама и мусульман, как представляющих экзистенциальную угрозу для бирманской расы и буддийской религии в Мьянме. Они прибегают к международной риторике о глобальной «войны с терроризмом» и утверждениям в виде примеров «исламизации» в других странах для еще большего нагнетания страха. Рохинджа являются объектом нападений с расистской точки зрения в качестве «бенгальских» иммигрантов, незаконно проживающих в Мьянме, и с исламофобской точки зрения в качестве источника насильственного исламского экстремизма. В то время как воздействие оказывается с помощью таких традиционных средств массовой информации, как проповеди и брошюры, значительный многократный эффект в распространении ненависти достигается путем использования социальных сетей.

28. Кроме того, способность буддийских ультранационалистов оказывать влияние на государственные институты и на общество в целом привела к принятию четырех законов «о расе и религии» после агрессивной пропаганды законного ограничения религиозной свободы в целях защиты буддизма. Непосредственно в результате вызванной ими антимусульманской кампании имели место массовые беспорядки, бойкоты мусульманских предприятий и нападения на них, создание препятствий для отправления мусульманских религиозных обрядов, снос мусульманских школ и

³⁸ Human Rights Watch and Fortify Rights, “Submission to CEDAW regarding Myanmar’s exceptional report on the situation of women and girls from northern Rakhine State”, May 2018, p. 7.

домов, объявление «запретных зон» для мусульман, а также дискриминация со стороны местных органов власти и системы правосудия³⁹.

29. Эти события произошли в контексте неожиданного расширения публичного пространства, которое позволило обеспечить свободное выражение мнений. Давняя традиция отсутствия независимых СМИ препятствует медийной грамотности широкой общественности, в том числе ее способности критически походить к дезинформации. С 2014 года население начало пользоваться цифровой связью при быстром росте доступности мобильных телефонов. По оценкам, к середине 2018 года в Мьянме насчитывалось около 20 млн пользователей «Фейсбук»⁴⁰ при численности населения 54 млн человек.⁴¹ Организация «Бизнес за социальную ответственность» провела оценку воздействия «Фейсбука» на права человека в Мьянме и отметила существенные недостатки в таких областях, как цифровая грамотность, осведомленность о конфиденциальности и критическое мышление, при этом значительная доля пользователей Интернета не имеет базового понимания того, как ориентироваться в нем и выносить суждения по онлайн-контенту, включая отделение реальных новостей от дезинформации. Эта организация также обнаружила, что жители сельских районов, малоимущие и малообразованные люди более уязвимы для языка ненависти и дезинформации⁴².

30. После десятилетий военного правления, в течение которых все формы инакомыслия и плюрализма были в значительной степени подавлены, при этом имели место широкомасштабное наблюдение за общественностью и ограничения в отношении средств массовой информации, системы образования, гражданского общества и академических кругов, культура демократического общественного дискурса только начинает укореняться. В настоящее время общественная дискуссия и коллективные действия, как правило, возможны, растет число средств массовой информации, ведется трансляция заседаний парламента. Однако гражданское пространство остается нестабильным, поскольку военные и правительство все чаще проявляют нетерпимость к публичной критике, прибегая к судебным преследованиям для ограничения демократической роли гражданского общества и прессы. Более 200 так называемых «дел о клевете» было возбуждено военными или их сторонниками против их критиков, включая журналистов и этнических правозащитников, которые пытались повысить осведомленность о нарушениях прав человека военнослужащими⁴³. По-прежнему налагаются чрезмерные ограничения на мирные собрания, что еще больше ограничивает гражданское пространство.

31. Правительство работает над законопроектом, касающимся языка ненависти, а Министерство информации проводит семинары и информационно-просветительские программы, направленные на его профилактику⁴⁴. Хотя правительство предприняло некоторые шаги с целью воспрепятствовать деятельности буддийских ультра националистов вместе с поддерживаемым государством советом буддийских сангх, включая объявление «МаБаГха» незаконной организацией и запрет ультра националистическому монаху У Виратху проповедовать в течение года, оно не смогло активно содействовать плюрализму мнений в обществе, с тем чтобы противостоять предрассудкам и вводящей в заблуждение риторике в отношении мусульман и защитить тех, кто выступал против этой тенденции. Это особенно очевидно в условиях, когда те, кто очерняет мусульман, включая рохинджа, оказываются хорошо скоординированными в своих действиях, защищенными и обеспеченными ресурсами, в то время как те, кто выражает плюралистические

³⁹ См. Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis”; Burma Human Rights Network, *Persecution of Muslims in Burma: BHRN Report* (London, 2017); и доклады Karen Human Rights Group (см. <http://www.khrg.org/reports>).

⁴⁰ Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment: Facebook in Myanmar* (2018).

⁴¹ По данным веб-сайта Департамента народонаселения Министерства труда, иммиграции и народонаселения (<http://www.dop.gov.mm/en>).

⁴² Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment*.

⁴³ San Yamin Aung, “Total number of defamation cases under Telecommunications Law hits 200”, Irawaddy, 24 June 2019.

⁴⁴ Вербальная нота Постоянного представительства Мьянмы от 24 января 2020 года.

взгляды, включая некоторых буддийских монахов и активистов, которые работают на религиозное примирение, маргинализированы и подвергаются большому риску⁴⁵. Сравнительные исследования показали негативное влияние индоктринации в условиях авторитаризма на политическую культуру поставторитарных обществ. Десятилетия угнетения и целенаправленной стигматизации некоторых групп и общин нанесли серьезный ущерб социальной структуре, включая чувство самобытности, принадлежности и доверия. Ситуация еще более усугубляется в результате того, что система образования в условиях военного правления на систематической основе подвергалась разрушению, при этом людей приучали воспринимать информацию, практически не имея возможности критически ее осмыслить. Эти факторы способствовали повсеместной незаинтересованности, апатии и отсутствию сочувствия в связи с бедственным положением рохинджа со стороны представителей большинства населения и других меньшинств.

32. Важно признать, что не только на поверхности заметны неопределенность и беспокойство по поводу стремительных политических, экономических и социальных изменений, которые страна переживает с 2011 года, и взглядов на будущее. Резкие изменения, произошедшие почти в одночасье после полувека военного правления, дестабилизировали ткань и нормы общества и вызвали опасения потери групповой идентичности. Представители большинства населения также испытывают социальные и экономические недовольства в условиях весьма заметного неравенства и широко распространенного кумовства и коррупции. Выборы 2015 года породили надежду на кардинальные изменения в жизни людей, однако разочарования в связи с медленными темпами реформ и экономическими возможностями создали благодатную почву для «поиска козла отпущения», а также экстремизма, основанного на религии и самобытности.

33. Многие лица с подозрением относятся к роли внешних субъектов в Мьянме, включая Организацию Объединенных Наций и другие страны, а также инвесторов, осуществляющих проекты в области развития и инфраструктуры. Это особенно очевидно в штате Ракхайн, где этнические араканцы, не будучи бирманцами, также пострадали от маргинализации и лишений. В последние годы восприятие большей заинтересованности международного сообщества в судьбе рохинджа по сравнению с араканцами похоже усилило настроения, направленные против рохинджа. Рекомендации, вынесенные Консультативной комиссией по штату Ракхайн, представляют собой всеобъемлющую «дорожную карту» по удовлетворению потребностей всех общин штата Ракхайн в области безопасности, гуманитарной помощи и развития⁴⁶.

III. Устранение коренных причин

34. Мьянма находится на критическом этапе перехода к демократии. Всеобщие выборы 2020 года, возобновление осуществления инициативы в области конституционной реформы и нынешний мирный процесс открывают широкие возможности для устранения коренных причин нарушений прав человека меньшинств и формирования общего видения будущего. По сути, это требует немедленного прекращения продолжающихся нарушений, ликвидации систематической безнаказанности и проведения всеобъемлющей реформы в штатах на демократических федеральных позициях с целью ослабления контроля над вооруженными силами и обеспечения их подотчетности избранным гражданским властям. Такой сдвиг требует также признания и устранения наследия десятилетий насилия, дискриминации и отчуждения в качестве главного препятствия на пути мирного сосуществования и выполнения обещания, данного в рамках Повестки дня на 2030 год, по построению мирного и инклюзивного общества, в котором никого не будет забыт.

⁴⁵ Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis”, p. 13.

⁴⁶ Advisory Commission on Rakhine State, *Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State* (August 2017).

35. Мьянма имеет историческую возможность создать прочный режим прав меньшинств и недискриминации, в рамках которого было бы обеспечено признание, защита и реализация прав всех лиц. Создание правовых и институциональных гарантий равенства для всех потребует демонтажа нынешней системы дискриминационных законов, политики и практики, а также принятия позитивных мер для эффективного поощрения и защиты равенства для всех и прав меньшинств. Ключевые международные стандарты, включая стандарты, изложенные в Дурбанской декларации и Программе действий и в Рабатском плане действий, служат руководством для разработки национальных стратегий, политики, программ и правовых рамок, которые поощряют терпимость, стимулируют позитивное межрелигиозное и межобщинное взаимодействие и препятствуют пропаганде ненависти, которая подстрекает к насилию, вражде, нетерпимости и дискриминации.

36. Достижение равенства и самоопределения религиозных и этнических меньшинств также требует от Мьянмы реализации цели федерализма и передачи власти, к которой привержены все стороны мирного процесса. С учетом глубоко укоренившихся дискриминации и неравенства в Мьянме для достижения полного равенства в законодательстве и на практике, особенно для наиболее уязвимых и маргинализированных общин, возможно, потребуется также принять меры в плане позитивных действий. Это могло бы включать целенаправленные позитивные действия в рамках программ набора персонала на государственные должности, в правоохранительные органы, в учебные и медицинские учреждения, с тем чтобы они отражали разнообразие населения Мьянмы. В целях укрепления интеграции можно было бы создать систему многоязычных сотрудников по связям с общинами в рамках государственных учреждений, включая администрации штатов, полицию, а также учреждения образования и здравоохранения, с тем чтобы содействовать преодолению языковых барьеров и навести мосты между общинами и государственными учреждениями.

37. Реальное или ощущаемое исключение сообществ меньшинств из процесса справедливого распределения ресурсов привело к возникновению недовольства. Этот аспект имеет важнейшее значение для мирного процесса, поскольку группы этнических меньшинств долгое время требовали создания автономной системы управления, в рамках которой общины этнических меньшинств получили бы больший контроль над своими земельными и природными ресурсами. Проекты развития, включая концессии на добычу природных ресурсов, должны утверждаться только при условии соблюдения экологических, социальных и правозащитных гарантий, после проведения эффективных консультаций с затрагиваемыми общинами и при их участии, а также согласно соответствующим внутренним и международным правовым стандартам. Следует также признать традиционные права собственности и владения на землю.

38. Правительство приступило к проведению важных реформ в системе образования, которые дают возможность защитить этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность меньшинств. В контексте образовательных реформ выдвигаются новые инициативы по разработке учебных программ по этническим языкам и поощрению преподавания некоторых этнических языков в государственных школах. Дети из общин меньшинств должны иметь возможность осуществлять право на обучение на своем родном языке в дополнение к основной учебной программе. Такие варианты политики должны осуществляться на базе децентрализованного подхода, основанного на широком участии, при этом детям должен быть предоставлен выбор в отношении языка обучения, поскольку в стране существует большое число языков меньшинств. Кроме того, правительство следует поощрять к конструктивному взаимодействию с негосударственными субъектами в сфере образования, некоторые из которых предоставляют обширные услуги на этнических языках вне рамок государственной системы, особенно детям, находящимся в крайне уязвимом и маргинализованном положении в районах, затронутых вооруженным конфликтом. Национальные учебные программы и пособия должны быть задуманы как средство преодоления стереотипов, предрассудков и недоверия, с тем чтобы различия воспринимались и отмечались как часть национальной структуры. Правительство сообщает, что оно начало содействовать

социальной сплоченности посредством гражданского воспитания в школах, и такие действия следует поощрять. Все дети должны иметь возможность познакомиться с историей, культурой, религией, самобытностью и вкладом всех общин, с тем чтобы способствовать пониманию общности и единства ценностей и проложить путь к мирному сосуществованию.

39. Решающую роль играют политические и религиозные лидеры, которые должны решительно и оперативно выступать против нетерпимости, дискриминационных стереотипов и случаев ненавистнических высказываний⁴⁷. В этом отношении «дорожной картой» могут служить Бейрутская декларация «Вера за права человека» и связанные с ней обязательства (A/HRC/40/58, приложения I и II)⁴⁸ наряду с позитивными примерами из других стран⁴⁹. При разработке стратегий по борьбе с последствиями ненавистнической риторики следует поощрять такие инициативы гражданского общества, как кампания «Панзагар» («вежливая речь»). Кроме того, программы по содействию миру и урегулированию конфликтов среди учащихся и молодежи осуществляет Национальный центр примирения и мира.

40. Для создания в Мьянме пространства, обеспечивающего единство и равенство, необходимо более глубокое осознание и уважение разнообразия среди представителей общины большинства населения. Добиться этого невозможно без руководства на всех уровнях, с тем чтобы противостоять последствиям десятилетий пагубного этнонационализма и предоставить народу Мьянмы возможность сформировать национальную идентичность, которая объединит людей как единое целое. Этому в значительной степени способствовали бы всеобъемлющие меры, осуществляемые под руководством населения, с учетом национальной ответственности и контекста и направленные на преодоление индивидуальных и коллективных травм и укрепление доверия. Политика в области правосудия переходного периода, направленная на стратегическое содействие установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям неповторения, помогла многим глубоко расколотым обществам продвинуться вперед в деле миростроительства и примирения, ориентируясь на интересы жертв. В Мьянме такой процесс мог бы способствовать общественным преобразованиям, которые необходимы для того, чтобы разорвать порочный круг насилия и систематических нарушений прав человека и заложить основу устойчивого мира и развития. Помимо обеспечения подотчетности такой процесс должен включать национальные консультации, преодоление последствий травм, увековечение памяти, пересмотр учебных программ (включая преподавание истории), инициативы по поиску истины, программы возмещения ущерба, инициативы по примирению общин и институциональные реформы. Крайне важно, чтобы жертвы, затронутые общины и более широкие круги гражданского общества получили возможность играть активную роль в разработке и осуществлении этой стратегии и процесса.

41. Невозможно переоценить важность адекватной, эффективной и всеобъемлющей программы возмещения ущерба в качестве реального способа его возмещения жертвам, а также в качестве признания ответственности государства и решительного послания о приверженности позитивным изменениям. Как правило,

⁴⁷ Рабатский план действий (A/HRC/22/17/Add.4, добавление), п. 36.

⁴⁸ Бейрутская декларация и 18 ее обязательств представляют собой руководство, разработанное в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, международными механизмами по правам человека и религиозными деятелями и направленное на то, чтобы дать последним возможность оптимизировать свое влияние в качестве правозащитников и бороться с подстрекательством к ненависти. Полезным ресурсом является инструментарий #Faith4Rights, который переводит это видение в 18 практических модулей взаимного обучения для религиозных деятелей, академических учреждений и экспертов по обучению.

⁴⁹ База данных УВКПЧ по борьбе с дискриминацией, например, является поисковым ресурсом, обеспечивающим доступ к мерам, принимаемым на международном, региональном и национальном уровнях в целях борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью. Полезными ресурсами являются также доклады Специального докладчика по вопросам меньшинств, Специального докладчика по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений.

более эффективными считаются программы возмещения, сочетающие различные виды льгот, включая формы материального возмещения (такие, как компенсация и ассигнования на цели образования, здравоохранения и приобретения жилья) и символического возмещения (такие, как официальные извинения, инициативы, связанные с проведением памятных мероприятий, и реабилитация). Такие программы могут включать индивидуальные и коллективные меры в интересах целых общин. До разработки такой всеобъемлющей программы следует рассмотреть возможность принятия мер по оказанию чрезвычайной помощи для удовлетворения неотложных потребностей жертв и недопущения причинения им дальнейшего вреда. Решающее значение имеет эффективное участие жертв и консультации с ними при разработке и осуществлении таких программ с учетом необходимости применения межсекторального подхода к преодолению отчуждения.

42. Полное достижение уважения верховенства права, прав человека и демократических принципов требует фундаментальных структурных реформ для обеспечения невозобновления систематических нарушений прав человека. Без изменения основополагающих структурных политических, экономических и социальных условий, которые способствовали систематическим нарушениям прав человека, усилия в области развития и миростроительства будут неэффективными.

43. В дополнение к конституционным реформам необходимо реформировать сектор безопасности и судебную систему, создавая условия для процветания динамичного и свободного гражданского общества. Степень успеха любой конституционной реформы, мирного процесса и национального примирения будет измеряться тем доверием, ощущением приверженности и легитимности, которые будут испытывать по отношению к ней все заинтересованные стороны и прежде всего общины меньшинств. Поэтому крайне важно, чтобы эти процессы прочно основывались на подходе, предполагающем широкое участие в форме конструктивных, публичных, прозрачных и проводимых в институциональном порядке консультаций с как можно более широким кругом субъектов в целях содействия социальной сплоченности по множественным признакам идентичности, таким как этническая принадлежность, религия и пол⁵⁰. Роль коалиций или сетей организаций гражданского общества, выходящих за рамки традиционной этнической и религиозной идентичности, таких как женские группы, имеет решающее значение в борьбе с доминирующей риторикой и в укреплении взаимопонимания между общинами.

44. Роль международного сообщества заключается в том, чтобы оказывать помощь и содействие, предоставлять необходимые ресурсы и обмениваться знаниями и опытом, которые могут быть актуальными в контексте Мьянмы. Оно должно при этом занимать строго принципиальную позицию, в которой приоритетное внимание уделяется подходу, основанному на правах человека, ориентированному на интересы жертв и учитывающему конфликтные ситуации. В конечном счете реформы должны проводиться под руководством народа Мьянмы и принадлежать ему во всем своем многообразии.

IV. Выводы и рекомендации

45. **Верховный комиссар повторяет рекомендации, содержащиеся в его предыдущих докладах и предыдущих докладах других правозащитных механизмов, включая Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме и независимую международную миссию по**

⁵⁰ В этой связи важно опираться на резолюцию 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности и общую рекомендацию № 30 (2013) Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, касающуюся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов, в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Другим полезным ресурсом является документ Женской лиги Бирмы "Analyzing the principles of gender equality: adopted by Union Peace Conference" («Анализ принципов гендерного равенства: принято Мирной конференцией Союза») (октябрь 2018 года).

установлению фактов относительно Мьянмы. В частности, Верховный комиссар призывает правительство и вооруженные организации этнических групп немедленно прекратить боевые действия и нарушения международного гуманитарного права и международного права прав человека, а правительство — обеспечить проведение оперативных, независимых, беспристрастных и тщательных расследований всех утверждений о нарушениях прав человека, сотрудничать с международными механизмами правосудия и обеспечить наказание виновных. Верховный комиссар подчеркивает, что важно ускорить конституционную реформу, с тем чтобы положить конец военной безнаказанности, усилить гражданский надзор за аппаратом служб безопасности и достичь конкретных результатов в создании федеральной модели государственного управления с реальным делегированием полномочий.

46. Приводимые ниже рекомендации касаются конкретно поощрения и защиты прав рохинджа и других меньшинств в Мьянме. УВКПЧ по-прежнему готово оказывать техническую помощь в осуществлении этих рекомендаций по мере необходимости, в том числе посредством создания странового присутствия.

47. Верховный комиссар рекомендует властям Мьянмы:

a) ратифицировать все еще не ратифицированные международные договоры по правам человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенцию 1989 года Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169);

b) пересмотреть и отменить законы и политику, закрепляющие дискриминацию по признаку этнической, религиозной, языковой или культурной идентичности, включая, в частности, законы о гражданстве, четыре закона о «расе и религии» и законы, закрепляющие исключение меньшинств из экономической сферы, например в том, что касается земельных и природных ресурсов. Понятие «национальные расы» должно быть отменено, с тем чтобы обеспечить возможность самоидентификации по этническим, религиозным и языковым признакам для всех официальных и юридических целей;

c) принять комплексный закон о борьбе с дискриминацией и утвердить соответствующие политику и программы;

d) обеспечить уделение на институциональном уровне целенаправленного внимания защите прав меньшинств, в том числе путем принятия национального плана действий по введению в действие Закона о защите прав этнических меньшинств 2015 года в соответствии с международным правом прав человека и стандартами в области прав меньшинств; обеспечить, чтобы Министерство по делам национальностей обладало мандатом и необходимыми ресурсами, а также разнообразным персоналом, включающим представителей общин меньшинств, в частности женщин;

e) провести необходимые реформы, с тем чтобы гарантировать независимость Национальной комиссии Мьянмы по правам человека в полном соответствии с принципами, касающимися статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), включая создание полностью обеспеченных ресурсами региональных отделений в этнических районах, наделенных специализированными полномочиями по гендерной проблематике;

f) ввести политику и меры, направленные на обеспечение справедливой представленности меньшинств в политической сфере и государственных учреждениях, особенно на руководящих должностях. Такая политика и меры могут включать программы позитивных действий с уделением особого внимания тем, кто сталкивается с множественными и перекрестными формами дискриминации, например женщинам из числа меньшинств, и группам, не имеющим политического представительства, таким как рохинджа и другие мусульмане;

g) рассмотреть вопрос о внедрении экспериментальной системы многоязычных сотрудников по связи с общинами, включая женщин, в тесной консультации с представителями местных общин и предоставить необходимые для этого ресурсы;

h) обеспечить присвоение прав собственности на землю на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия затрагиваемых общин и предоставление соответствующей компенсации; признание и защиту в рамках национальной правовой системы общих или коллективных прав на землю и основанных на обычае прав на владение землей и имуществом с уделением особого внимания правам женщин; проведение прозрачных расследований земельных споров и сообщений о судебных и других преследованиях, при одновременном обеспечении безопасности активистов движения за права на землю; проведение прозрачных и беспристрастных судебных разбирательств по делам о спорном присвоении права на земли, в том числе путем принятия нового закона о земле в рамках полноценных консультаций с гражданским обществом;

i) обеспечить проведение прозрачного и независимого обзора инвестиционных и инфраструктурных проектов на предмет соблюдения экологических, социальных и правозащитных гарантий, обеспечивая при этом конструктивное и систематическое участие местного населения в процессе принятия решений и его вовлечение в этот процесс на всех этапах, включая планирование и осуществление, в целях обеспечения справедливого распределения доходов;

j) принять более активные меры по борьбе с внутренней и трансграничной торговлей людьми во всех ее проявлениях, уделяя особое внимание положению жертв; обеспечить предоставление достаточных ресурсов для средств правовой защиты, реабилитации и социальной интеграции жертв торговли людьми; принять меры для привлечения к ответственности лиц, виновных в торговле людьми и других нарушениях прав человека, в соответствии с международными стандартами;

k) разработать национальную политику по развитию образования на родном языке при достаточном финансировании со стороны федерального правительства, предоставив полномочия по принятию решений правительствам штатов и дав детям из числа меньшинств возможность выбора языка⁵¹;

l) создать целевую группу с участием представителей различных этносов и религий для проведения обзора официальной учебной программы и учебников, с тем чтобы обеспечить полное отражение в них этнического и религиозного многообразия в Мьянме, в том числе в рамках преподавания истории⁵²;

m) предусмотреть обучение по правам человека, включая права меньшинств и гендерное равенство, в рамках официальной учебной программы на всех уровнях, программы подготовки преподавателей, а также в учебных планах полицейских и военных академий;

n) включать во все мирные соглашения и соответствующие законы конкретные положения, позволяющие использовать этнические языки в школах, больницах, государственных учреждениях и судах;

o) обеспечить полную защиту всех мест отправления культа и объектов наследия меньшинств, в том числе путем обеспечения того, чтобы не было

⁵¹ Полезным ресурсом в этом отношении является следующий документ: Специальный докладчик по вопросам меньшинств, «Языковые права языковых меньшинств: практическое руководство по их осуществлению» (УВКПЧ, март 2017 года).

⁵² Полезным источником информации в этом отношении является доклад Специального докладчика в области культурных прав, представленный Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят восьмой сессии по вопросу о написании и преподавании истории (A/68/296).

никаких политических или правовых препятствий для их регистрации, ремонта, реконструкции или строительства; разработать четкую политическую основу для борьбы с религиозной нетерпимостью, включая язык ненависти, в соответствии с международными стандартами в области прав человека, четко определив роль политических, религиозных и общинных лидеров, традиционных и онлайн-средств массовой информации, женщин, молодежи и субъектов гражданского общества;

р) прекратить продолжающуюся криминализацию действий субъектов гражданского общества по законному и мирному осуществлению свободы выражения мнений и пересмотреть свод законов, которые необоснованно ограничивают свободу деятельности организаций гражданского общества и независимых средств массовой информации; разработать многосторонний процесс, в том числе судебные и несудебные меры, для обеспечения подотчетности и возмещения ущерба жертвам прошлых, настоящих и будущих нарушений и злоупотреблений в области прав человека; параллельно с этим инициировать процесс национального примирения на основе широкого участия, направленный на выработку общего видения всеохватного и справедливого общества, налаживание позитивного взаимодействия между общинами и отдельными лицами, ликвидацию подозрительности, страха и недоверия и устранение коренных причин насилия на социально-экономическом и политическом уровнях; в этой связи рассмотреть вопрос о создании многосторонней целевой группы, в состав которой войдут различные заинтересованные стороны и которая будет представлять различные общины и самобытные образования Мьянмы, с тем чтобы она возглавила разработку плана действий и более широкого процесса примирения;

ф) принять меры для укрепления институционального строительства и структурных реформ в целях обеспечения верховенства права, соблюдения прав человека и демократических принципов на основе широкого участия и инклюзивного подхода, в том числе предпринять усилия по обеспечению независимости судебной системы и реформированию сектора безопасности в целях усиления гражданского контроля;

г) направить приглашения посетить страну Специальному докладчику по вопросам меньшинств, Специальному докладчику по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальному докладчику по вопросу о свободе религии или убеждений и Специальному докладчику по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям неповторения; возобновить сотрудничество со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека в Мьянме.

48. Верховный комиссар рекомендует религиозным лидерам и религиозным общинам:

а) систематически, оперативно и решительно осуждать любые случаи разжигания религиозной ненависти в отношении рохинджа, других мусульман и иных религиозных меньшинств, выступая против нетерпимости, дискриминационных стереотипов и проявлений ненависти; воздерживаться от подстрекательства к насилию, вражде или дискриминации;

б) выступать за равенство всех людей в Мьянме при любых обстоятельствах и за права лиц, принадлежащих к меньшинствам, защищая их права на равное и эффективное участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни и на свободу вероисповедания или убеждений⁵³.

⁵³ Бейрутской декларации «Вера за права человека» (A/HRC/40/58, приложение I), п. 17, и обязательство VI (там же, приложение II).

49. Верховный комиссар рекомендует активно действующим в Мьянме социальным медийным платформам:

а) активизировать усилия по мониторингу и реагированию на подстрекательство к насилию, в частности в отношении рохинджа и других религиозных меньшинств, при одновременной защите свободы выражения мнений и доступа к информации, в том числе за счет значительного увеличения числа рецензентов контента, которые имеют возможность просматривать материалы на бирманском и этнических языках и прошли подготовку в области прав человека;

б) поддержать распространение в Мьянме и среди бирманских ораторов в других странах инструментов и руководящих принципов, разработанных Организацией Объединенных Наций для борьбы с подстрекательством к ненависти, религиозной нетерпимости и дискриминации.

50. Верховный комиссар рекомендует международному сообществу:

а) продолжать поддерживать усилия по обеспечению подотчетности на международном уровне, в том числе в Международном уголовном суде и в рамках Независимого механизма по расследованию для Мьянмы;

б) продолжать оказывать поддержку организациям гражданского общества, в частности путем предоставления срочной временной помощи жертвам и свидетелям, которые участвуют в международных усилиях по привлечению к ответственности и могут нуждаться в защите и психосоциальной и правовой помощи;

с) в случае стран, принимающих у себя лиц из Мьянмы, обеспечить им доступ на недискриминационной основе с точки зрения прав на здоровье, образование и достойную работу; неукоснительно соблюдать основополагающий принцип невысылки; своевременно изыскивать основанные на правах человека долгосрочные решения для тех лиц, которые не могут вернуться в Мьянму, включая варианты местной интеграции и расселения в третьих странах;

д) предоставить ресурсы, необходимые для того, чтобы гуманитарные организации, в частности организации гражданского общества и общинные организации, оказывающие жизненно важную и долгосрочную помощь (включая психосоциальную помощь) общинам перемещенных лиц в Мьянме и за ее пределами, могли продолжать свою деятельность, в том числе в Бангладеш и Таиланде;

е) обеспечить, чтобы действия всех иностранных предприятий и инвесторов в Мьянме были полностью прозрачными и соответствовали самым высоким международным стандартам, включая Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека;

ф) оказывать более активную поддержку инициативам на низовом уровне, направленным на национальное примирение и социальную сплоченность, включая те из них, которые объединяют общины и группы в целях создания основ мирного сосуществования; доноры должны активно поощрять инициативы, которые учитывают контекст, принадлежат местным общинам, осуществляются под их руководством и отражают различные мнения и самобытность.