



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1995/13
17 July 1995

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Сорок седьмая сессия
Пункт 8 предварительной повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

Руководящие принципы, касающиеся международных событий
и принудительных выселений

Доклад Генерального секретаря

1. В своей резолюции 1994/39 Подкомиссия, вновь подтверждая, что каждая женщина, каждый мужчина и ребенок имеют право жить в мире и достоинстве в безопасном месте, признавая, что практика принудительного выселения заставляет отдельных лиц, семьи и группы лиц покидать против их воли свои дома и общины, в результате чего увеличивается число бездомных, сокращаются средства к существованию, появляются проблемы, связанные с безземельем, растет число лиц, не имеющих достаточного жилища и нормальных условий жизни, и все больше обостряется проблема нищеты, и учитывая, что принудительные выселения могут осуществляться, санкционироваться, предписываться, предлагаться, инициироваться или оставляться без внимания широким кругом физических и юридических лиц, настоятельно призвала правительства срочно принять на всех уровнях все необходимые меры, направленные на искоренение практики принудительного выселения, и в частности те правительства, на чьей территории в настоящее время планируется осуществление принудительных выселений. Она постановила рассмотреть вопрос о принудительных выселениях на своей сорок седьмой сессии по пункту повестки дня, озаглавленному "Осуществление экономических, социальных и культурных прав", и определить на этой сессии наиболее эффективные способы дальнейшего рассмотрения данного вопроса.

2. В пункте 12 этой же резолюции Подкомиссия просила Генерального секретаря в соответствии с пунктом 172 его аналитического доклада (E/CN.4/1994/20) подготовить ряд руководящих принципов, касающихся международных событий и принудительных выселений. Хотя эти руководящие принципы и не запрашивались к сорок седьмой сессии Подкомиссии, Генеральный секретарь посчитал целесообразным представить некоторые предварительные соображения, касающиеся разработки таких принципов. Настоящий доклад поэтому должен восприниматься как попытка предложить Подкомиссии изложить свои точки зрения относительно того, как наилучшим образом осуществить просьбу, содержащуюся в ее резолюции 1994/39.

3. Пункты 171 и 172 аналитического доклада, в частности, гласят:

"... выселения часто осуществляются в связи с важными международными событиями, такими, как Олимпийские игры, конкурсы красоты, официальные визиты государственных деятелей, международные конференции и т.п. С одной стороны, эти события имеют положительные последствия для принимающей страны, например, внимание со стороны средств массовой информации и увеличение денежных поступлений, а с другой - они не должны рассматриваться как веские основания для практики принудительных выселений".

"В связи с этим представляется аргументированной необходимость разработки и принятия руководящих принципов планирования международных событий, инициаторами чего могли бы стать такие органы Организации Объединенных Наций, как Комиссия по правам человека и Комиссия по населенным пунктам".

4. Примеры таких международных событий приводятся в пунктах 52 и 53 аналитического доклада Генерального секретаря. Имели место массовые выселения обитателей трущоб в Зимбабве перед визитом Королевы Елизаветы II и проведением Совещания глав государств

Содружества в 1991 году, которые объяснялись тем, что такая нищета "поставила бы королеву в затруднительное положение". В связи с проведением Олимпийских игр 1988 года в Сеуле необходимость в земле для спортивных стадионов, размещения спортсменов и создания образа гостеприимной страны привела к осуществлению широкой программы сноса строений и застройки территории. Планы, связанные с проведением Олимпийских игр 1996 года в Атланте, также угрожают принудительным переселением нескольких общин.

5. Другой пример, который, среди прочих, привлек внимание Подкомиссии, имел место в Таиланде, где в 1991 году, по сообщениям, более 200 обитателей трущоб были выселены перед созывом совещания МВФ и Всемирного банка в Бангкоке под предлогом создания "благоприятной обстановки" для должностных лиц Всемирного банка и МВФ 1/. По иронии судьбы в Стамбуле, где будет проходить конференция Хабитат II, под угрозой принудительного выселения, по сообщениям, к концу 1994 года находились 50 000 человек (11 000 семей) 2/. До созыва Встречи на высшем уровне Движения неприсоединения в Джакарте в сентябре 1992 года были снесены дома более 10 000 жителей для создания "зеленой зоны". Хотя некоторым обитателям этих домов и была выплачена компенсация, пострадавшие жаловались, что ни денежные выплаты, ни предоставленное им жилье абсолютно не соответствовали понесенному ущербу 3/.

6. Аналитики отмечают, что о принудительных выселениях почти всегда оповещают до их проведения (независимо от того, законны они или нет), и поэтому предупредительные меры для того, чтобы избежать таких акций, нередко возможны. Это совпадает с выводом Генерального секретаря, который в своем аналитическом докладе отметил, что в большинстве случаев можно предотвратить выселения и во всех случаях – избежать их неблагоприятных последствий.

7. Хотя в ряде случаев выселение, возможно, неизбежно и по нормам права допустимо и обосновано, для людей цена принудительных выселений, такая, как утрата безопасного, добрососедского окружения и сети социальных служб, имеющих важнейшее значение для выживания, разрушение общин, потеря возможности трудоустройства и потеря мест, важных с

1/ "A global survey of forced evictions: a violation of human rights", подготовленный Habitat International Coalition для сорок третьей сессии Подкомиссии, август 1991 года.

2/ Scott Leckie, When push comes to shove: Forced evictions and human rights, Habitat International Coalition, 1995.

3/ "Forced evictions: violations of human rights", документ, подготовленный для Всемирной конференции по правам человека, Центр по жилищным правам и выселениям, июнь 1993 года.

точки зрения культуры или традиций, может оказаться столь суровой и унизительной, что любое обоснование такой практики следует оценивать именно с этой точки зрения и в соответствии с общепризнанными принципами международного права. Генеральный секретарь утверждает, что в тех ситуациях, когда выселения неизбежны, сторонники таких акций обязаны принять меры по предоставлению компенсации жертвам, с тем чтобы свести неблагоприятные последствия к минимуму.

8. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1993/77 подтвердила, что практика принудительного выселения представляет собой нарушение прав человека, в частности права на достаточное жилище, и настоятельно призывала правительства принять на всех уровнях безотлагательные меры, направленные на искоренение практики принудительного выселения. Она также настоятельно призывала правительства предоставить юридические гарантии владения жильем или землей всем лицам, которым в настоящее время угрожает принудительное выселение, и принять все необходимые меры, обеспечивающие полную защиту от принудительного выселения, на основе эффективного участия, консультаций и переговоров с затрагиваемыми лицами или группами.

9. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Общем замечании № 4 (1991) отметил, что случаи принудительного выселения являются *prima facie* несовместимыми с требованиями Пакта об экономических, социальных и культурных правах и могут быть оправданными только при самых исключительных обстоятельствах и согласно соответствующим принципам международного права (Е/1992/23/приложение III, пункт 18). Кроме того, в своем Общем замечании № 2 (1990) Комитет отметил, что международные учреждения не должны никоим образом участвовать в проектах, которые, среди прочего, предусматривают крупномасштабное выселение или перемещение лиц без предоставления им соответствующей защиты и компенсации (Е/1990/23/приложение III, пункт 6).

10. Необходимость в лучшей правовой защите в случае принудительного выселения отмечена в выводах представителя Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны, а также Специального докладчика Подкомиссии по перемещению населения, мандаты которых, как отмечается в аналитическом докладе Генерального секретаря, тесно связаны с мандатом по принудительным выселениям. Специальный докладчик по перемещению населения предложил Подкомиссии начать работу над проектом декларации по вопросу о насильственных перемещениях населения и насаждении поселенцев и поселений. Представитель Генерального секретаря по лицам, перемещенным внутри страны, указал на необходимость обеспечения надлежащей и эффективной защиты для лиц, перемещенных внутри страны, путем подбора и оценки существующих правовых норм и разработки руководящих принципов для устранения возможных пробелов.

11. Необходимость в законодательной защите от всех проявлений практики принудительных выселений, таким образом, как представляется, находит широкую поддержку. Законодательство должно создать четкие правовые рамки, регламентирующие действия всех субъектов, способных инициировать процесс выселения, а также укрепить и привести в исполнение существующие правительственные обязательства по соблюдению жилищных прав.

12. Этому процессу может способствовать разработка руководящих принципов, касающихся международных событий и принудительных выселений. Однако, как отмечается в аналитическом докладе Генерального секретаря, эти руководящие принципы могут обеспечить молчаливое признание практики выселения. Поэтому следует четко разъяснить, что разработка руководящих принципов по принудительным выселениям может быть лишь частичным решением. Они имеют важное значение, однако не следует допускать, чтобы они использовались в качестве логического обоснования стимулирования процесса выселения и не рассматривались как панацея для решения проблем человеческого компонента этой практики. Если правительства, международные учреждения и другие организации будут четко и реально добиваться осуществления главной цели руководящих принципов - препятствовать процессу выселения и сдерживать его, - то им удастся найти действительные альтернативы этому продолжающемуся нарушению права человека на достаточное жилище.

13. Подкомиссии предлагается, чтобы руководящие принципы Организации Объединенных Наций, касающиеся принудительных выселений, были основаны на следующих соображениях из области прав человека: принцип недискриминации; необходимость участия; необходимость принятия решений при осведомленном и свободном согласии соответствующих людей; незаконность применения силы и принуждения; доступ к судам, право на обжалование; право на компенсацию и на поиск судебной защиты; особое внимание должно также уделяться женщинам и таким уязвимым группам, как коренное население, этнические меньшинства и безземельные.

14. К конкретным элементам, которые необходимо учитывать при разработке руководящих принципов, касающихся планирования международных событий и принудительных выселений, относятся:

отказ от привлечения внешних доноров, если выселения, по всей вероятности, являются результатом запланированного события;

публичные слушания, проводимые до решения о принятии плана для оценки вероятности выселений в связи с определенным событием;

лица, которым угрожает принудительное выселение, должны иметь право обращаться в суд и право на обжалование в суде более высокой инстанции;

если выселению нет альтернативы, то должны гарантироваться минимальные сроки оповещения о выселении, возможности для переселения и надлежащая финансовая компенсация и участие в процессе.

15. Руководящие принципы, касающиеся расселения, принятые основными многосторонними учреждениями: Всемирным банком в 1990 году, Организацией экономического сотрудничества и развития в 1991 году, Межамериканским банком развития в 1990 году и Азиатским банком развития в 1992 году. Цель этих руководящих принципов состоит в том, чтобы населению, перемещенному в результате осуществления какого-либо проекта, гарантировалась выплата пособий и чтобы оно не страдало от жестоких экономических,

социальных и экологических последствий, традиционно сопровождающих недобровольное расселение, таких, как: потеря производственных активов и источников дохода; рассеивание общинных структур и родственных групп и ослабление социальных сетей; размытие культурной самобытности, ослабление традиционных органов власти и подрыв способности оказывать взаимную помощь.

16. Вышеупомянутые руководящие принципы основаны на политических соображениях, имеющих много общего с такими вопросами из области прав человека, как:

- а) недобровольного расселения следует избегать или сводить до минимума, где это возможно, изучая все осуществимые виды альтернативных проектов;
- б) в тех случаях, когда перемещения избежать невозможно, следует разрабатывать планы расселения. Перемещенным лицам необходимо i) выплачивать компенсацию за их убытки по всей стоимости возмещения до фактического перемещения; ii) оказывать помощь при перемещении и поддержку в течение переходного периода в месте расселения; и iii) помогать в их усилиях по улучшению их бывшего жизненного уровня, по повышению уровней их дохода и производства или по крайней мере по их восстановлению;
- с) следует поощрять участие общины в планировании и осуществлении расселения;
- д) переселенцев следует вовлекать в общественную и экономическую жизнь принимающих общин в целях сведения неблагоприятных последствий для принимающих общин до минимума;
- е) пострадавшему населению, группам коренного населения, этническим меньшинствам и скотоводам, которые могут иметь право на узуфрукт или обычные права на землю или другие ресурсы, отобранные под проект, необходимо выделять землю, жилье, инфраструктуру и другие виды компенсации;
- ж) учитывая, что продуктивной базу природных ресурсов делают в значительной степени женщины, при планировании переселения должны учитываться их интересы, конкретные потребности и проблемы.

17. Предлагается, чтобы любые касающиеся прав человека руководящие принципы в отношении планирования международных событий и принудительных выселений прежде всего базировались на том соображении, что большинство планируемых выселений можно избежать. Поэтому акцент следует делать на усилия по осуществлению реальных альтернатив на практике. Если это невозможно, то само право в области прав человека признает, что при "исключительных обстоятельствах" и "в соответствии с действующими принципами международного права" выселение допустимо. Однако условия, в которых происходят такие выселения, должны четко оговариваться.

18. Трудность при разработке таких руководящих принципов заключается в обеспечении принятия неотложных мер, нацеленных на ликвидацию практики принудительного выселения и в принятии всех необходимых предупредительных мер в целях защиты потенциальных жертв принудительных выселений, перемещений населения и перемещения внутри страны, которые обычно являются самыми бедными, а в социальном, экономическом, экологическом и политическом отношении – самыми обездоленными и уязвимыми слоями общества.

19. Членам Подкомиссии предлагается рассмотреть настоящий доклад с целью внесения в него дополнительных элементов, которые, возможно, пополнят проект руководящих принципов, касающихся международных событий и принудительных выселений, для его представления Подкомиссии на ее сорок восьмой сессии.
