



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1996/52
22 February 1996

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят вторая сессия

Пункт 9 d) предварительной повестки дня

ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ И ПООЩРЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ВКЛЮЧАЯ ВОПРОС О ПРОГРАММЕ
И МЕТОДАХ РАБОТЫ КОМИССИИ

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА, МАССОВЫЙ ИСХОД И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Лица, перемещенные внутри страны

Доклад представителя Генерального секретаря г-на Фрэнсиса М. Денга,
представленный в соответствии с резолюцией 1995/57 Комиссии
по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 2	3
I. ОБЩАЯ КАРТИНА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ	3 - 4	3
II. ПРАВОВЫЕ НОРМЫ	5 - 14	4
III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ	15 - 33	7
IV. ПОСЕЩЕНИЯ СТРАН, КОНТРОЛЬ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	34 - 44	13
V. ЖЕНЩИНЫ, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ . .	45 - 56	16
VI. ДЕТИ, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ	57 - 64	20
VII. ПОИСК КОМПЛЕКСНОЙ СТРАТЕГИИ	65 - 80	22
A. Меры по предотвращению	66 - 70	22
B. Защита и помощь	71 - 76	23
C. Пути урегулирования	77 - 80	26
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	81 - 87	27
Приложение. Выводы по компиляции и анализу правовых норм		31

Введение

1. Следует напомнить, что в своей резолюции 1995/57, принятой на пятьдесят первой сессии, Комиссия по правам человека постановила продлить еще на три года мандат представителя Генерального секретаря по вопросу лиц, перемещенных внутри страны. Генеральная Ассамблея в резолюции 50/195, принятой 22 декабря 1995 года, выразила признательность представителю за ту каталитическую роль, которую он играет в повышении степени осведомленности о бедственном положении перемещенных внутри страны лиц. Генеральная Ассамблея отметила усилия представителя по разработке рамочного документа и пропаганде стратегий, направленных на улучшение защиты перемещенных внутри страны лиц, оказание им помощи и обеспечение их развития, и рекомендовала продолжать проводимый им анализ причин вынужденного перемещения внутри страны, мер предотвращения и путей расширения защиты перемещенных внутри страны лиц, оказания им помощи и решения их проблем. Она предложила представителю завершить компиляцию и анализ существующих правовых норм для включения в настоящий доклад и призвала Комиссию по правам человека рассмотреть вопрос о разработке рамочного документа по этому вопросу. Кроме того, она призвала представителя активизировать сотрудничество с правительствами, межправительственными, неправительственными, а также региональными организациями.

2. В своих докладах Комиссии на ее пятьдесят первой сессии (E/CN.4/1995/50 и Add.1-4), Генеральной Ассамблее на ее пятидесятой сессии (A/50/558), а также в нескольких докладах Генеральному секретарю представитель подробно проинформировал о своих посещениях десяти стран и об осуществленных по их результатам мероприятиях, детально рассмотрел вопрос правовых норм, проанализировал соответствующие институциональные механизмы и возможности и рассмотрел стратегии, разрабатываемые в целях обеспечения большего содействия и защиты. Кроме того, он изложил основные элементы плана действий, направленного на обеспечение защиты лиц, перемещенных внутри страны, предоставления им помощи и удовлетворения их потребностей в развитии. Настоящий доклад содержит обзор эволюции его мандата в течение нескольких последних лет. Основной упор делается на извлеченные уроки, их влияние на разработку программ действий, а также их значение для будущих мероприятий по осуществлению мандата.

1. ОБЩАЯ КАРТИНА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

3. Перемещение внутри страны может быть вызвано самыми различными факторами как естественного происхождения, так и вызванными деятельностью человека. Однако в любом случае потребности перемещаемого населения очень высоки и, как правило, удовлетворяются в крайне недостаточной степени. Вместе с тем в определенных ситуациях правительства оказывают более значительную поддержку лицам, перемещенным внутри этих стран, чем в других случаях. Например, если перемещение внутри страны вызвано стихийными бедствиями или даже вооруженным конфликтом между государствами, то отношение к пострадавшему населению характеризуется большим сочувствием и благожелательностью.

4. И напротив, в случае возникновения внутреннего вооруженного конфликта, межобщинных столкновений или систематических нарушений прав человека на отношение к перемещенным лицам обязательно влияют возникшие в обществе противоречия. Зачастую они связаны с борьбой за признание самобытности какой-либо расовой, этнической, религиозной, культурной или социальной группы населения. Это верно для большинства посещенных представителем стран. Большая часть лиц, перемещенных внутри страны, ассоциируется с "врагом", будь то повстанческая группировка или чаще этническая, культурная или социальная группа населения, представителей которой считают менее цивилизованными, "опасными" или просто "другими". В иных же случаях отношение к различным категориям перемещенных лиц зависит от того, к какому "лагерю" они принадлежат. В любом случае лица, перемещенные внутри страны, оказываются в вакууме, что является препятствием для властей при осуществлении в их отношении юридических и моральных обязанностей. Несмотря на это, правительства пытались в какой-то степени решить эту проблему и в большинстве случаев брали на себя определенные обязательства в отношении лиц, перемещенных внутри страны, что выражалось в предоставлении им некоторой помощи, хотя практически она всегда была крайне недостаточной.

II. ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

5. Одним из объектов исследования, осуществленного представителем в соответствии со своим мандатом, стал вопрос о том, в какой степени положения международных договоров в области прав человека и гуманитарного права охватывают потребности лиц, перемещенных внутри страны. Следует напомнить, что еще почти четыре года назад при назначении представителя Генеральный секретарь поручил ему призвать правительства, межправительственные и неправительственные организации, в частности, представить свои соображения по вопросу: адекватно ли отражены потребности лиц, перемещенных внутри страны, в нормах международного права. Уже тогда представитель констатировал наличие у экспертов в области права различных точек зрения. Он рекомендовал подготовить компиляцию и оценку существующих норм, с тем чтобы определить степень их адекватности и выявить необходимость разработки дополнительных норм. Этот проект был поддержан Комиссией по правам человека и Генеральной Ассамблеей и получил широкую поддержку со стороны международного сообщества.

6. В течение последних трех лет представитель тесно сотрудничал с группой пользующихся высоким уважением институтов и экспертов, которые завершили работу над вышеупомянутой компиляцией и анализом правовых норм, касающихся лиц, перемещенных внутри страны. Это исследование представлено на рассмотрение Комиссии на данной сессии в качестве Добавления 2 к настоящему докладу.

7. Эта компиляция основывается на подготовленных по просьбе представителя двух научных работах; одна из них была выполнена Институтом по правам человека Людвига Больцмана (Австрия), а другая – Американским обществом международного права совместно с Международно-правовой группой по правам человека (Соединенные Штаты

Америки). Эти исследования были рассмотрены на совещании экспертов в области права в Вене в октябре 1994 года, а впоследствии были представлены на сессии Комиссии в 1995 году в качестве одного из добавлений к докладу представителя (E/CN.4/1995/50/Add.3 и CRP.1). Позднее они были рассмотрены на совещании экспертов, состоявшемся в Женеве в мае 1995 года, и по просьбе представителя сведены в единый документ. Он был обсужден и одобрен на совещании небольшой группы экспертов, состоявшемся в Вашингтоне в сентябре 1995 года.

8. Цель такой компиляции и анализа правовых норм состоит в выявлении существующих международных норм, касающихся защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оценки того, насколько адекватно эти нормы охватывают потребности вышеупомянутых лиц в защите и поддержке, а также в определении пробелов или слабых мест в таком охвате. В компиляции и анализе рассматриваются и сопоставляются соответствующие положения международного права в области прав человека, гуманитарного права и правовых норм, действующих в отношении беженцев с точки зрения применимости таких норм в случае возникновения внутривнутриполитической напряженности, беспорядков или стихийных бедствий, немеждународных вооруженных конфликтов или вооруженных конфликтов между государствами.

9. Компиляция и анализ подтверждают ту точку зрения, что, хотя существующее право и охватывает многие аспекты, имеющие особое значение для лиц, перемещенных внутри страны, по-прежнему сохраняются значительные области, в которых право не обеспечивает им достаточной защиты. Одним из примеров является отсутствие четких норм, направленных на удовлетворение выявленных потребностей перемещенных лиц. Например, существуют пробелы в правовой защите в таких вопросах, как выдача перемещенным лицам личных документов и реституция их собственности, утраченной при перемещении, или выплата им компенсации за такое имущество. Достаточная защита не обеспечивается и в том случае, если общая норма разработана, но в ней не закреплено конкретных прав, обеспечивающих ее применение. Так, действует общая норма относительно свободы передвижения, но нет конкретных гарантий против принудительного возвращения лиц, перемещенных внутри страны, в опасные места. Хотя конкретные юридические права и можно обосновать положениями общей нормы, но для целей усиления защиты лиц, перемещенных внутри страны, представляется целесообразным их конкретизировать.

10. Кроме того, известны случаи, когда лица, перемещенные внутри страны, не пользуются защитой международного права из-за недостатков самих его положений. Например, в некоторых ситуациях внутривнутриполитической напряженности или беспорядков, не переходящих в вооруженный конфликт, гуманитарное право не применяется и, таким образом, возможно ограничение прав человека или отступление от них, что лишает перемещенных лиц механизмов защиты, необходимых для обеспечения их благосостояния или даже выживания. Наряду с этим международное право, за редкими исключениями 1/, обязательно для государств, но не для негосударственных субъектов, тогда как на контролируемых последними территориях могут находиться лица, перемещенные внутри страны. Наконец, некоторые государства не ратифицировали

ключевые договоры по правам человека и/или Женевские конвенции и Дополнительные протоколы к ним и, следовательно, формально не связаны их положениями, за исключением случаев, когда они соответствуют нормам обычного права.

11. В компиляции и анализе изложены и разъяснены положения существующего права, а также указаны области, в которых не обеспечивается достаточной защиты, и сделаны рекомендации относительно разработки конкретных формулировок прав в этих областях, направленных на повышение степени защиты лиц, перемещенных внутри страны. В них указаны также очевидные пробелы в правовой защите лиц, перемещенных внутри страны, которые необходимо заполнить новыми международными правовыми нормами. Выводы по компиляции и анализу прилагаются к настоящему докладу.

12. Результаты работы по компиляции и анализу не противоречат позиции, в соответствии с которой следует прежде всего обеспечить применение существующих норм, а не проводить реформы права. Действительно, некоторые специалисты утверждают, что любые попытки, направленные на разработку новых норм, таят в себе опасность сужения уже существующей сферы охвата и могут отвлечь усилия от деятельности по обеспечению применения существующих норм и по контролю за этим процессом. Эти утверждения вполне понятны, но вышеупомянутые слабые места и пробелы должны быть устранены в рамках реформы права, с тем чтобы появилась возможность комплексного решения конкретных проблем, возникающих у лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, существующие нормы следует свести воедино, поскольку в настоящее время они закреплены в таком количестве различных документов, что не могут быть эффективными. Изменение формулировки правовых норм и разъяснение их положений должны повысить внимание к необходимости применения существующих норм, подчеркнуть важность работы международных организаций в этой области, а также служить повышению осознания мировой общественностью того ужасного положения, в котором оказываются лица, перемещенные внутри страны.

13. Не вызывает сомнений, и это было подчеркнуто на последней сессии Генеральной Ассамблеи, необходимость разработки какой-то правовой основы такого процесса. Решение относительно формы такого документа, т.е. должен ли он быть оформлен в качестве свода принципов, кодекса поведения или декларации, поднимает еще целый ряд практических вопросов, в решении которых руководство со стороны Комиссии могло бы быть весьма плодотворным.

14. В заключение следует отметить, что представленные на рассмотрение Комиссии компиляция и анализ рассматривают только те гарантии, которые предоставляются лицам, перемещенным внутри страны, с момента их перемещения и до возвращения в родные места или до нахождения какого-либо альтернативного решения. Иными словами, хотя в компиляции и упоминаются правовые нормы, связанные с правом не подвергаться перемещению, в нем подробно не рассматривается содержание такого права и действующие в его отношении ограничения. Несмотря на это, в нем признается необходимость разработки этих вопросов в целях создания всесторонней правовой основы для решения

проблем, касающихся перемещения. Кроме этого, ведется подготовка еще одного документа, выводы которого войдут в предлагаемую правовую основу.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

15. Комиссия по правам человека и Генеральная Ассамблея, в частности, поручили представителю рассмотреть вопрос об институциональных механизмах, необходимых для предоставления защиты и оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны. Оценка существующей ситуации и требуемых реформ проводится прежде всего путем консультаций, участия в межучрежденческих форумах, а также на основе исследования, проводимого в рамках проекта по перемещениям внутри стран Группы по разработке политики в отношении беженцев Брукингского института 2/.

16. Поскольку никакой организации или группе организаций не поручено заниматься проблемой лиц, перемещенных внутри страны, в международной системе неизбежно существуют институциональные пробелы. В то же время нет и политической воли создать новую организацию с мандатом обеспечить всестороннюю защиту и помощь этим лицам. Не представляется вероятным также, что на какую-либо из существующих организаций будет возложена полная ответственность за решение проблем лиц, перемещенных внутри страны. Единственным возможным вариантом остается налаживание сотрудничества между самыми различными учреждениями и организациями, мандаты и деятельность которых связаны с решением проблем перемещения населения внутри страны.

17. Для налаживания такого сотрудничества необходимо, i) чтобы эти учреждения сконцентрировали внимание на потребностях лиц, перемещенных внутри страны, и разрабатывали свои стратегии, направленные на удовлетворение именно этих потребностей, и ii) чтобы эти учреждения лучше координировали свою деятельность. Что касается первого из этих аспектов, то следует отметить, что в настоящее время, больше чем когда-либо, эти международные учреждения уделяют значительное внимание вопросу перемещения населения внутри страны. Например, Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) играет важную роль в ситуациях, сложившихся в целом ряде стран, включая Боснию и Герцеговину, Таджикистан и Чечню в Российской Федерации. Лица, перемещенные внутри страны, в настоящее время являются основной категорией, получающей помощь со стороны Мировой продовольственной программы (МПП). В 1994 году МПП выделила 2,1 млн. т продовольствия на нужды порядка 16,5 млн. лиц, перемещенных внутри страны. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в последнее время реорганизовала процедуры выделения финансовой помощи, что содействует более гибкой разработке программ и, таким образом, позволяет принимать более активное участие в урегулировании ситуаций, связанных с перемещением населения внутри страны. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) также увеличили объем работы, связанной с лицами, перемещенными внутри страны. Международная организация по миграции (МОМ) расширила свою деятельность, связанную с возвращением и реинтеграцией лиц, перемещенных внутри страны. Такая тенденция получила поддержку со стороны основных

органов Организации Объединенных Наций, таких, как Генеральная Ассамблея и руководящие органы учреждений Организации Объединенных Наций, в частности Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара по делам беженцев.

18. Кроме того, Международный комитет Красного Креста (МККК) начал уделять больше внимания вопросу перемещения населения внутри страны. В октябре 1995 года он организовал симпозиум по проблеме лиц, перемещенных внутри страны, в ходе которого были обсуждены особенности положения лиц, перемещенных внутри страны, в условиях вооруженного конфликта и деятельность МККК. Двадцать шестая Международная конференция Красного Креста и Красного Полумесяца, проведенная в декабре 1995 года, приняла резолюцию о принципах и действиях в сфере предоставления международной гуманитарной помощи и защиты, в первой части которой рассматриваются проблемы лиц, перемещенных внутри страны, и беженцев. В этой резолюции Конференция, в частности, призвала государства обеспечить нейтральным, беспристрастным и независимым гуманитарным организациям доступ к лицам, перемещенным внутри страны, и пересмотреть свою политику в плане выделения продовольствия и осуществления других поставок для оказания гуманитарной помощи в тех случаях, когда лица, перемещенные внутри страны, остаются в этом положении продолжительное время. Кроме того, Конференция призвала движение и национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца повышать свой потенциал в деле предоставления услуг лицам, перемещенным внутри страны, включая обеспечение их защиты и оказание им помощи, и усиливать сотрудничество с Организацией Объединенных Наций.

19. Многие организации продемонстрировали значительную гибкость в толковании своих мандатов, с тем чтобы принять участие в оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны. В некоторых случаях они делали это в рамках процедур добрых услуг. В других ситуациях помощь лицам, перемещенным внутри страны, оказывалась, если их можно было отнести к более широкой категории нуждающихся, а именно жертвам вооруженного конфликта и оказавшимся в бедственном положении женщинам или детям. Тем не менее адекватных усилий для решения широкомасштабной и глобальной проблемы перемещения внутри страны до сих пор не предпринимается. Значительное количество лиц, перемещенных внутри страны, по-прежнему получают лишь незначительную помощь со стороны международного сообщества, зачастую даже их потребностям в защите уделяется недостаточное внимание.

20. Необходимо создать центральный координирующий механизм, распределяющий ответственность между различными организациями в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. В последние несколько лет в этом направлении был достигнут определенный прогресс. Так, в настоящее время существуют координирующие механизмы, которые, по-видимому, могут обеспечить согласованность действий в рамках всей международной системы. Ключевые позиции в этих структурных механизмах принадлежат Координатору по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях (в системе Организации Объединенных Наций ему направляются все просьбы об оказании помощи лицам, перемещенным внутри страны, и об обеспечении им защиты), Межучрежденческому постоянному комитету, его Рабочей

группе, а также его Целевой группе по проблеме лиц, перемещенных внутри страны. Аналогичная координирующая структура создана и на уровне работы на местах, где действуют представители-резиденты ПРООН или, в случае возникновения более сложных чрезвычайных ситуаций, координаторы-резиденты или координаторы по гуманитарным вопросам, которые возглавляют группы по управлению деятельностью, направленной на устранение последствий стихийных бедствий, формируемые оперативными подразделениями Организации Объединенных Наций и иногда НПО, и которые координируют оказание гуманитарной помощи лицам, перемещенным внутри страны. В Сомали в рамках этой межучрежденческой структуры создана специальная целевая группа по проблеме лиц, перемещенных внутри страны.

21. Представитель приветствует создание этих механизмов сотрудничества. Сам же он установил двусторонние контакты с главами учреждений и органов Организации Объединенных Наций, принимает участие в межучрежденческих заседаниях и в качестве вклада в их работу предлагает результаты своих проектов и посещений различных стран. Представитель обращается к межучрежденческим механизмам с просьбой поддержать различные аспекты его работы и оказать содействие предусмотренному в его мандате осуществлению контроля за выполнением принятых решений. Участие представителя в работе различных межучрежденческих механизмов позволило ему содействовать налаживанию более тесного сотрудничества между органами по правам человека и учреждениями, занимающимися гуманитарной деятельностью.

22. Примером современных механизмов сотрудничества является воссозданная в мае 1995 года Межучрежденческая целевая группа по проблеме лиц, перемещенных внутри страны. Эта Целевая группа взяла на себя обязательство оказывать представителю помощь путем предоставления ему значительной общей информации о посещаемых им странах и посредством содействия реализации предпринимаемых по результатам таких визитов усилий. Это делается в рамках предоставления информации и, что еще более важно, осуществления мероприятий в соответствии с рекомендациями представителя. Примером действия этого механизма служит сотрудничество, налаженное между представителем, представителем-резидентом ПРООН в Перу и Целевой группой: после визита представителя в Перу в 1995 году и на основании проведенных в его ходе обсуждений ПРООН взяла на себя обязательство по осуществлению проекта, направленного на оказание помощи лицам, перемещенным внутри страны, возвращающимся лицам и другим бедным и маргинализированным общинам, а также предложила созвать Конференцию стран-доноров, на которой следует рассмотреть проблемы этих групп населения. Целевая группа призвала представителя-резидента держать ее в курсе событий и информировать о возможных способах оказания помощи, например в виде сбора средств. После обсуждений в Межучрежденческом постоянном комитете, проведенных 2 июня 1995 года, в ходе которых представитель указал на резкие различия в обращении с беженцами и лицами, перемещенными внутри Бурунди, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев призвал обратить более пристальное внимание на проблемы этих лиц.

23. Предполагается, что Целевая группа также рассмотрит все серьезные случаи перемещения внутри страны, изучит, в какой мере удовлетворяются потребности таких лиц в защите, помощи и развитии, и представит рекомендации относительно оптимального разграничения деятельности различных учреждений Организации Объединенных Наций. К настоящему времени уже прошли краткие обсуждения положения лиц, перемещенных внутри Шри-Ланки, Перу и Колумбии, – стран, которые представитель посетил и по которым он составил соответствующие доклады, а также их положения в Сомали. Кроме того, Целевая группа обсудила целый ряд общих вопросов, таких, как составление базы данных, и проанализировала уроки институционального порядка, которые необходимо извлечь из случая массового убийства лиц, перемещенных внутри страны, в Кибехо, Руанда, в апреле 1995 года.

24. Разумеется, по-прежнему сохраняет свою новизну принятый в Организации Объединенных Наций широкий системный подход, однако уже сейчас ясно, что Межучрежденческому постоянному комитету и его Целевой группе понадобится продемонстрировать уверенное руководство и способность эффективно решать проблемы лиц, перемещенных внутри страны. Так, руководство потребуется на местах, где Координаторам-резидентам, возможно, не всегда располагающим достаточным опытом работы в чрезвычайных обстоятельствах или в вопросах обеспечения защиты лиц, перемещенных внутри страны, тем не менее приходится решать их проблемы.

25. До настоящего времени Целевая межучрежденческая группа придерживалась осторожной позиции. По-видимому, она считала, что является лишь одним из форумов для обсуждения и обмена данными и мнениями по вопросам перемещения внутри страны. Отчасти это можно объяснить наличием у соответствующих учреждений разных подходов и взглядов на вопрос перемещения населения внутри страны, что и было проанализировано в докладе представителя на пятьдесят первой сессии Комиссии (E/CN.4/1995/50). Известно, что эти учреждения неохотно координируют свою деятельность и не всегда готовы принять на себя ответственность за решение проблем лиц, перемещенных внутри страны.

26. В то же время важно поставить перед Целевой группой задачу привлечь внимание Организации Объединенных Наций к серьезным проблемам, связанным с перемещением населения внутри страны, и к тем областям, где необходимо разработать специальные программы в целях укрепления степени предоставления таким лицам защиты и оказания им помощи. Необходимо проводить специальные совещания, посвященные конкретным ситуациям, с тем чтобы все соответствующие учреждения осознали их значение. Кроме того, представляется целесообразным еще раз рассмотреть вопрос о том, каким образом Межучрежденческий постоянный комитет и его Рабочая группа могли бы более систематически заниматься проблемами, связанными с перемещением населения внутри страны. Центральным органам целевых групп по конкретным странам и их подразделениям на местах следует, как и в случае Сомали, уделять особое и всестороннее внимание вопросу перемещения населения внутри страны. Целевая группа по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, могла бы разработать соответствующие руководящие

указания. Иными словами, в деятельности органов и учреждений Организации Объединенных Наций на местах следует придавать большее значение вопросам удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны.

27. Одновременно с участием в работе межучрежденческих механизмов представитель поддерживал контакт с представителями-резидентами ПРООН в странах, где насчитывается значительное количество лиц, перемещенных внутри страны, и многие из этих сотрудников ПРООН снабдили представителя информацией, связанной с перемещением. Аналогичная деятельность предпринимается в отношении отделений МПП в различных странах. Получаемая таким образом информация представляет собой важный материал, на основании которого можно подготовить первоначальную оценку положения лиц, перемещенных внутри страны, и выработать приоритеты для планирования будущих миссий и налаживания диалога с соответствующими правительствами. Кроме того, когда речь идет о странах, уже посещенных представителем, эти данные свидетельствуют о том, в какой степени осуществляются его рекомендации.

28. Другими обнадеживающими знаками активизации сотрудничества между учреждениями, занимающимися гуманитарными вопросами и развитием, и представителем стали полученные им приглашения принять участие в международных конференциях и других форумах, связанных с вопросами перемещения внутри различных стран. Да и сам рост числа конференций, непосредственно посвященных проблемам лиц, перемещенных внутри страны, также свидетельствует о появлении более серьезного и устойчивого интереса к данной проблеме. Яркими примерами этого процесса являются проведенные в последние 12 месяцев: Региональная конференция по проблемам беженцев, перемещенных лиц и других лиц, подвергшихся недобровольному перемещению, а также возвращающихся лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих сопредельных государствах, Региональная конференция в Аддис-Абебе по правовому статусу африканских женщин-беженцев и женщин, перемещенных внутри страны, Региональный семинар в Триполи по проблемам лиц, перемещенных внутри страны в арабских государствах, Симпозиум МККК по вопросам, касающимся лиц, перемещенных внутри страны. В ходе работы вышеупомянутых форумов представителя призвали внести значительный вклад, в частности, в плане разработки правовой основы для решения проблем лиц, перемещенных внутри страны.

29. Представитель приветствовал значение, которое было уделено вопросу лиц, перемещенных внутри страны, на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития и Четвертой всемирной конференции по положению женщин. На обоих этих международных форумах были разработаны широкие рекомендации, осуществление которых могло бы в значительной степени повлиять на положение лиц, перемещенных внутри страны. Предполагается, что представитель примет участие в работе Конференции Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), поскольку он осознает, что насильственные выселения являются одной из причин перемещения населения внутри страны, и понимает важность признания прав лиц, перемещенных внутри страны, на жилье.

30. Кроме того, предпринимаются активные усилия по установлению более тесных контактов с региональными организациями и выражается надежда, что в контексте Конференции по СНГ (см. пункт 28 доклада), а также благодаря различным инициативам Верховного комиссара по правам человека в этой области такая деятельность увенчается успехом. Обнадеживает и растущее участие в данном процессе региональных организаций. Например, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) принимает все более активное участие в попытках облегчить тяжелое положение лиц, перемещенных внутри страны, в Таджикистане, Боснии и Герцеговине и в кавказском регионе. Межамериканская комиссия по правам человека Организации американских государств (ОАГ) приступила к осуществлению более систематического контроля (с составлением докладов) за положением в области перемещения внутри стран и призвала ОАГ создать структуры, с тем чтобы обеспечить пристальное внимание к этим вопросам. В течение этого года представитель планирует встретиться с руководством Межамериканской комиссии по правам человека ОАГ с целью укрепления сотрудничества в вопросах перемещения внутри страны. Организация африканского единства (ОАЕ) также стала уделять более значительное внимание этой проблеме (см. E/CN.4/1995/50, пункты 220-222).

31. Органы Организации Объединенных Наций по правам человека придают большее значение вопросам перемещения внутри страны. Прежде всего, как отмечено в докладе Генерального секретаря по вопросам прав человека и проблеме массового исхода (E/CN.4/1996/42), это относится к договорным органам, тематическим специальным докладчикам и специальным докладчикам Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Предоставляемая ими значительная информация и соответствующие рекомендации могут служить указанием для правительств, межправительственных и неправительственных организаций в их деятельности, направленной на улучшение условий жизни лиц, перемещенных внутри страны. В этой связи представитель поддерживает контакты с договорными органами и с Верховным комиссаром по правам человека. В своем последнем докладе Генеральной Ассамблее (A/50/36) Верховный комиссар подчеркнул необходимость усиления защиты прав человека лиц, перемещенных внутри страны, и перечислил намеченные для достижения такой цели шаги (см. пункт 73 доклада). В этих целях необходимо укрепить потенциал органов по правам человека, с тем чтобы они могли играть более значительную роль в межучрежденческих механизмах в деле защиты таких лиц.

32. Как представитель подчеркивал в своих предыдущих докладах Комиссии и Генеральной Ассамблее, особое внимание следует уделить важной роли, которую играют НПО в оказании лицам, перемещенным внутри страны, помощи и защиты. Зачастую НПО ближе к лицам, перемещенным внутри страны, и поддерживают с местными властями более тесные отношения, чем международные организации, которые, как правило, сотрудничают с центральным правительством страны. Кроме того, НПО обладают возможностью определять и осуществлять стратегии, которые направлены на оказание наиболее неотложной помощи лицам, перемещенным внутри страны, и располагают большей гибкостью в деле реализации комплексных программ, направленных как на обеспечение защиты этих лиц, так и на оказание им помощи. В настоящее время Норвежский совет

по делам беженцев проводит подробную оценку и обзор стратегий и деятельности НПО, работающих с лицами, перемещенными внутри страны.

33. Если рассматривать межучрежденческое сотрудничество в более широком плане, то представитель по-прежнему играет в нем роль "катализатора", способствуя лучшему осознанию соответствующих проблем и призывая к их решению. Это достигается не только в рамках его участия в работе межучрежденческих механизмов, но также и путем проведения консультаций с межправительственными и неправительственными организациями, и в частности благодаря посещениям конкретных стран и поддержанию диалога с их правительствами.

IV. ПОСЕЩЕНИЕ СТРАН, КОНТРОЛЬ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

34. Посещение стран и диалог с их правительствами остаются краеугольным камнем мандата представителя. В основе его диалога с правительствами этих стран лежит предпосылка, что вопросы перемещения внутри страны относятся к внутренней юрисдикции и, таким образом, касаются суверенитета соответствующего государства. Вместе с тем суверенитет накладывает на государства ответственность за обеспечение их жителям безопасности и благосостояния. Правительство, действующее из благих побуждений, старается обеспечить личную неприкосновенность и защиту своим гражданам, перемещенным внутри страны, и оказать им соответствующую помощь, а если серьезность проблемы превосходит его возможности, то оно призывает международное сообщество к осуществлению этих гуманитарных функций. Если же правительство не может или не хочет обеспечить такой защиты и оказать содействие перемещенному населению и не подает просьбы о выделении гуманитарной помощи со стороны компетентных организаций или отвергает их предложение, то возникают вопросы о правах лиц, перемещенных внутри страны, и об обязательствах соответствующего правительства в их отношении. В таких обстоятельствах международное сообщество может признать ответственность соответствующего государства за сложившееся положение и даже обязано оказать лицам, перемещенным внутри страны, и, возможно, другим слоям ее населения необходимую помощь и обеспечить им нужную защиту.

35. Посещения стран содействуют лучшему пониманию соответствующих проблем ключевыми фигурами политической жизни страны, включая правительственных должностных лиц, ответственных за работу с перемещенными лицами и населением в целом. Сама программа посещений демонстрирует возможности в плане повышения осознания этих проблем. Как правило, в начале посещения страны представитель Организации Объединенных Наций проводит общую ознакомительную беседу, за которой следуют встречи с наиболее высокопоставленными членами правительства, включая главу государства и/или правительства, соответствующих министров и правительственных служащих, ответственных за работу с лицами, перемещенными внутри страны, и представителями специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, стран-доноров, национальных органов по правам человека, НПО, занимающихся вопросами защиты прав человека, оказания помощи и обеспечения развития, руководителями общин,

представителями организаций перемещенных лиц и отдельными перемещенными лицами. После этого представитель посещает места расселения перемещенных лиц и проводит беседы с руководством на уровне провинций и на местах, включая военачальников, гражданских руководителей, сотрудников организаций по оказанию помощи, главами местных общин и самими перемещенными лицами. На третьем этапе проводятся обобщающие беседы с руководителями местного, провинциального и национального уровней, а также с представителями международных организаций, в ходе которых обсуждаются впечатления от поездок на места, извлеченные из них выводы и сформулированные рекомендации о принятии необходимых мер.

36. Зачастую все эти мероприятия находят широкое отражение в средствах массовой информации, что помогает выдвинуть данную проблему на передний план, вызвать ее обсуждение и обеспечить принятие безотлагательных мер со стороны лиц, ответственных за разработку политики и принятие решений. Нередко правительственным и неправительственным органам приходится в результате этого процесса пересматривать свою политику, стратегию и приоритеты. Посещения стран могут привести к организации какого-либо семинара, совместное участие в котором (иногда впервые) могут принимать представители правительства и НПО, что стимулирует более значительную международную поддержку или помощь со стороны стран-доноров. Такие поездки предоставляют возможность для ведения более активного диалога между всеми заинтересованными сторонами и могут дать толчок, необходимый для осуществления реформ.

37. Значение таких поездок демонстрируют визиты представителя в Колумбию в 1994 году и в Перу в 1995 году. Информация, получаемая от правительства Колумбии в течение последнего года, свидетельствует о том, что оно по-прежнему готово заниматься проблемой перемещения внутри страны, хотя для ее решения необходимо сделать еще многое. После визита представителя в Колумбию в этой стране был разработан ряд проектов, направленных на удовлетворение потребностей маргинализированных слоев населения в целом и лиц, перемещенных внутри страны, в частности, и осуществлены определенные правовые реформы. Правительство Колумбии обратилось к Международной организации по миграции с просьбой о помощи в осуществлении некоторых проектов. Что касается защиты прав человека, то правительство Колумбии запланировало создать сеть для совместного сбора и обработки информации по правам человека и создало комиссию по применению сделанных органами Организации Объединенных Наций по правам человека рекомендаций.

38. Правительство Перу взяло на себя обязательство уделять более значительное внимание потребностям лиц, перемещенных внутри страны, и пересмотреть соответствующие институциональные механизмы. Оно согласилось с необходимостью наладить тесное сотрудничество с ПРООН и другими международными органами и осуществлять социальные проекты, направленные на облегчение процесса возвращения и постоянного расселения лиц, перемещенных внутри страны.

39. Вместе с тем посещения стран будут иметь очень ограниченное воздействие, если не обеспечить должного контроля за осуществлением принятых в их ходе решений. Во время

таких поездок появляется возможность обсуждения конкретных вопросов с правительствами и международными организациями и достижения соглашений, которые могут привести к улучшению сложившейся ситуации. Информация об этих соглашениях на регулярной основе передается в межучрежденческие механизмы, включая Целевую межучрежденческую группу по вопросу лиц, перемещенных внутри страны. Вместе с тем необходимо наладить постоянный контроль за условиями жизни лиц, перемещенных внутри страны, и за степенью реализации рекомендаций, сформулированных представителем, что, к сожалению, не всегда удавалось сделать.

40. В качестве примера можно назвать положение в Шри-Ланке. После провала мирных переговоров между правительством и представителями вооруженной оппозиции армия Шри-Ланки начала крупномасштабное наступление на полуостров Джафну, традиционный оплот вооруженной оппозиции ("Тигры освобождения Тамил-Илама" (ТОТИ)). МККК и представитель-резидент ПРООН, среди прочих, сообщали о тысячах лиц, перемещенных внутри страны, перебравшихся в восточную часть этого полуострова. Однако, хотя была представлена подробная информация о потребностях перемещенных лиц в пище, воде, крове и услугах здравоохранения, очень мало данных поступило о потребностях этой группы населения в защите от насилия. Ужасное положение лиц, перемещенных внутри страны, было кратко обсуждено в Межучрежденческой рабочей группе и Целевой группе, однако они не разработали никаких рекомендаций. Представляется целесообразным, чтобы представленные в Шри-Ланке учреждения Организации Объединенных Наций наладили непосредственный контроль за развитием конкретных вопросов, обсужденных представителем с сотрудниками правительства в ходе его посещения этой страны в 1994 году (см. E/CN.4/1994/44/Add.1). Например, свою актуальность, как и два года назад, сохранили вопросы, касающиеся физического и психического здоровья и свободы личности лиц, перемещенных внутри страны.

41. Можно назвать четыре основных источника информации о ходе осуществления принятых решений: действующие на местах учреждения Организации Объединенных Наций; другие органы и механизмы Организации Объединенных Наций по правам человека; соответствующие правительства; НПО. Вся эта информация должна передаваться представителю, а через него Комиссии и Генеральной Ассамблее (см. A/50/558, пункт 27). Кроме того, представителю должна быть предоставлена возможность получения информации в ходе посещений стран, предпринимаемых им в плане контроля за осуществлением принятых решений.

42. Чтобы добиться максимальной эффективности посещений стран и диалога с их правительствами, необходима их адекватная подготовка. Прежде всего для обеспечения максимально эффективного использования ограниченного срока самого посещения необходимо провести исследование общего положения в стране, условий жизни лиц, перемещенных внутри страны, деятельности международных и местных организаций в этой стране. Члены Целевой группы по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, приняли на себя обязательство оказывать представителю помощь в проведении такой подготовки. Кроме того, Администратор ПРООН и Исполнительный директор МПП дали указание своим

работающим на местах сотрудникам снабжать представителя всей соответствующей информацией и оказывать ему помощь в ходе его посещений стран.

43. Вместе с тем посещение стран является не единственной формой, в которой должен проходить диалог между представителем и правительствами. Проблема перемещения внутри страны затрагивает значительно большее число государств, чем представитель мог посетить. Она получила глобальное распространение, и для ее решения необходима значительно более развитая система контроля на местах и намного более частые контакты с правительствами и другими заинтересованными сторонами. Представитель выражает благодарность за информацию по вопросу перемещения внутри страны, предоставленную специальными докладчиками Комиссии и договорных органов по правам человека, например по: Афганистану, Боснии и Герцеговине, Бурунди, Гватемале, Доминиканской Республике, Заиру, Ираку, Камбодже, Кипру, Либерии, Мексике, Мьянме, Руанде, Союзной Республике Югославии (Сербия и Черногория), Судану, Сьерра-Леоне, Турции, Филиппинам и Чеченской республике в Российской Федерации. Кроме того, он выражает благодарность за информацию, представленную в основном НПО, а также правительствами и представителями-резидентами ПРООН по проблеме перемещения внутри страны в: Анголе, Бангладеш, Гаити, Гондурасе, Грузии, Индии, Индонезии, Кении, Ливане, Мозамбике, Молдове, Сомали, Таджикистане, Эритрее, Эфиопии и Южной Африке. Представитель планирует наладить диалог с максимально возможным числом этих государств и посетить их, с тем чтобы получить более полное представление о положении с перемещением населения внутри этих стран. Кроме того, он обсуждал с правительствами Кении, Таджикистана и Турции возможность посещения этих стран, но пока не получил от них приглашения.

44. В то же время совместно с учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО представитель собирал информацию по положению в конкретных странах, с тем чтобы подробно оценить потребности лиц, перемещенных внутри всех затронутых этой проблемой стран, в защите, помощи и развитии. Сбор такой информации позволит активизировать работу по осуществлению мандата представителя, сделает возможным определить приоритеты в отношении ситуаций, требующих внимания со стороны международного сообщества, и обеспечит ведение всестороннего и непрерывного диалога с правительствами соответствующих стран, особенно в тех случаях, когда представителю поручают разобраться в конкретной ситуации перемещения внутри страны и разработать меры, необходимые для ее урегулирования.

v. ЖЕНЩИНЫ, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ

45. Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека подчеркивают необходимость обратить более пристальное внимание положению женщин, перемещенных внутри страны. В ходе своих посещений стран представитель убедился в том, что женщины составляют наиболее многочисленную группу среди перемещенных лиц и являются особенно уязвимыми в плане нарушений прав человека.

46. Женщины, перемещенные внутри страны, особенно часто становятся жертвами насилия по признаку пола, поскольку в такой ситуации они лишены защиты, которую ранее им обеспечивал дом и община, а характер семейных отношений изменяется под влиянием вызванного перемещением стресса. Женщины могут стать жертвами физического или сексуального насилия, изнасилования, насилия в семье, сексуальных домогательств, побоев и изнасилования в семье, которые в таких ситуациях приобретают более широкий размах. По сообщениям, сексуальное насилие в отношении детей, особенно девочек, происходит чаще, если они разлучены со своими семьями. Самые различные формы насилия по признаку пола в отношении перемещенных лиц являются нарушением многих норм, закрепленных в международных и региональных договорах по правам человека, и затрудняют или сводят на нет пользование правом на свободу, безопасность, личную неприкосновенность и свободу от дискриминации по признаку пола. Специальные докладчики Комиссии признали изнасилование одной из форм пыток и в определенных случаях рассматривают его совершение в качестве военного преступления или преступления против человечества. В компиляции и анализе правовых норм (E/CN.4/1996/52/Add.2) содержится конкретный призыв принять непосредственные меры для обеспечения особой защиты женщин, перемещенных внутри страны.

47. Существует возможность, что некоторых женщин, перемещенных внутри страны, могут отдавать замуж за вознаграждение или принуждать к вступлению в брак, несмотря на то, что эта практика запрещена положениями международного права в области прав человека, в которых закреплено право на свободу от рабства и сходных с рабством институтов и обычаев. Перемещенных лиц, особенно женщин, часто принуждают к оказанию сексуальных услуг в обмен на предоставление необходимой пищи, крова, обеспечение безопасности, выдачу документов или оказание иной помощи. Распространение получила и эксплуатация проституции, особенно в ситуациях, когда это занятие является единственным способом получения средств к существованию. Результатом этого может быть не только физическая и психологическая травма жертвы, но и заражение передаваемыми половым путем заболеваниями, включая ВИЧ/СПИД. Такая практика также нарушает многие права человека и стандарты гуманитарного права, касающиеся защиты от физического насилия, а также свободы ассоциации и свободы личности.

48. Дискриминация по признаку пола и отсутствие равного доступа к пище, воде, одежде, жилью, адекватному медицинскому и санитарно-гигиеническому обслуживанию зачастую не позволяют удовлетворять эти насущные потребности. Такая проблема становится особенно серьезной в случае проживания перемещенного населения в лагерях, когда эти потребности становятся особенно острыми. Такое обращение запрещено согласно положениям международных договоров по правам человека и гуманитарного права. В ситуациях перемещения населения внутри страны необходимо применять руководящие принципы в отношении беженцев, предусматривающие удовлетворение потребностей женщин в профилактическом и гинекологическом медицинском обслуживании и охране их репродуктивного здоровья, а также потребностей жертв насилия по признаку пола в медицинской, психологической и социальной помощи.

49. Женщины, перемещенные внутри страны, испытывают значительную потребность в получении документов, удостоверяющих личность, и различных свидетельств, например о браке и о рождении, но сталкиваются с большими трудностями в этом вопросе. Женщины, перемещенные внутри страны, особенно нуждаются в принятии положений об обязательной официальной регистрации браков, с тем чтобы было обеспечено их заключение только с согласия обоих супругов. УВКБ обращалось с призывами обеспечить женщинам-беженцам равный с мужчинами доступ к получению различных свидетельств и/или документов, удостоверяющих личность, с тем чтобы устранить неравенство, приводящее, в частности, к вымогательству и насилию по признаку пола, и предоставить таким женщинам возможность доказывать свой правовой статус.

50. Во многих странах женщины сталкиваются с дискриминацией по признаку пола в вопросах владения собственностью, ее приобретения, управления ею и ее продажи. В таких случаях женщины, перемещенные внутри страны, могут оказаться в уязвимом положении, если, например, будут разлучены с мужьями, поскольку тогда они не смогут вступить в наследство или владеть землей или другим недвижимым имуществом. Впоследствии это может затруднить процесс их возвращения в родные места. Свобода от дискриминации в вопросах владения имуществом особо закреплена в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которая подтверждает одинаковые права мужа и жены владеть собственностью, приобретать ее, распоряжаться, управлять, пользоваться ею и продавать такую собственность.

51. Защита прав человека женщин становится еще более неотложной, если в результате перемещения они утрачивают связь с семьей и теряют поддержку обычных механизмов защиты. В этой связи важно, чтобы на всех этапах перемещения внутри страны семьи не разлучались. Это относится и к таким общинам, которые в соответствии с их традиционным образом жизни считаются одной большой семьей. Если же такие общины вынужденно распадаются, то необходимо обеспечить возможность их скорейшего воссоединения. В целом ряде международных договоров по правам человека семья провозглашена основной ячейкой общества, нуждающейся в особой защите. Специальный докладчик по вопросу насилия в отношении женщин-беженцев, причин и следствий такого насилия признает высокую степень их уязвимости, если в результате перемещения они разлучаются со своей семьей. По-видимому, в равной степени это применимо и к женщинам, перемещенным внутри страны.

52. Возможность получить работу или заниматься другой экономической деятельностью, необходимая прежде всего для сохранения человеческого достоинства и чувства независимости, становится неотложной потребностью для лиц, перемещенных внутри страны. Женщины, перемещенные внутри страны, могут нуждаться в работе в большей степени, чем до перемещения. Вопросы найма женщин на работу и другие аспекты их трудовой деятельности рассматриваются в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 11 которой гарантирует на основе равенства мужчин и женщин право на одинаковые возможности при найме на работу, на равное вознаграждение и на равные условия в отношении труда равной ценности. Что касается

женщин-беженцев, то Исполнительный комитет Программы УВКБ также признал настоятельную необходимость "предоставить всем женщинам и девочкам-беженцам действительный и равный доступ к получению основных услуг, включая ... образование и профессиональную подготовку, и создать для них возможности найма на работу" 3/. В рекомендациях к компиляции и анализу правовых норм закреплена неотложная необходимость обеспечить перемещенным женщинам равные условия в отношении найма на работу или занятия другой экономической деятельностью.

53. В целом ряде международных договоров признается свободное от дискриминации право на образование. Образование приобретает особую важность для перемещенных лиц, зачастую испытывающих социальную отчужденность или унижение своего человеческого достоинства. Перемещенные женщины и девочки могут столкнуться с дискриминацией по признаку пола в вопросах получения доступа к образованию или таким видам подготовки, как обучение навыкам выживания, жизни в обществе, профессиональной подготовке, обучение основам руководства и урегулирования конфликтных ситуаций.

54. Наконец, часто отмечается недостаточное участие женщин в разработке планов и программ жизни в лагерях для перемещенных лиц или в других местах поселения, а также их недостаточное участие в деятельности правительства и решении государственных вопросов. Создание сети подразделений по оказанию поддержки, а также по предоставлению консультаций и обеспечению участия в разработке планов и программ по различным аспектам жизни в лагерях перемещенных лиц приобретает особое значение для женщин, как правило составляющих большинство лиц, перемещенных внутри страны. Такая сеть позволит им лучше преодолевать препятствия, мешающие их участию в принятии решений о жизни в лагерях для перемещенных лиц, что обычно поручается мужчинам, даже если они составляют подавляющее меньшинство их обитателей. Кроме того, участие в деятельности правительства и решении государственных вопросов может позволить женщинам, перемещенным внутри страны, оказывать влияние на улучшение собственного положения.

55. Международные органы по правам человека и гуманитарным вопросам недостаточно активны в вопросах регистрации конкретных злоупотреблений, которым подвергаются женщины, перемещенные внутри страны. Еще меньше делается в плане разработки стратегий облегчения их тяжелого положения. В своем докладе Комиссии по правам человека в 1995 году (E/CN.4/1995/50) представитель сделал несколько рекомендаций о том, каким образом можно улучшить положение женщин, перемещенных внутри страны. В частности, он констатировал, что учреждениям, работающим с лицами, перемещенными внутри страны, следует среди прочего рассмотреть возможности: контроля за положением женщин в соответствии с руководящими указаниями УВКБ об обеспечении защиты женщин-беженцев; документирования совершаемых нарушений и обращения к соответствующим властям от имени потерпевших женщин; предоставления консультационных услуг, как это было сделано в бывшей Югославии, где женщины подвергались сексуальному насилию; обеспечения равного распределения поставок продовольствия и других продуктов и более широкого представительства перемещенных

женщин в административно-руководящих органах лагерей. Могут быть предусмотрены и другие меры, включающие обучение сотрудников органов по правам человека вопросам прав женщины, в частности обычаев, затрагивающих положение женщин, перемещенных внутри страны, а также налаживание более тесного сотрудничества с женскими организациями на местах 4/. Кроме того, следует проводить специальную подготовку и разработать особые программы и стратегии, направленные на обеспечение экономической самостоятельности женщин – глав семей, с тем чтобы они могли содержать свои семьи. Международным финансовым учреждениям следует поддерживать малые предприятия, на которых работают женщины, перемещенные внутри страны 5/.

56. Однако еще более пристальное внимание необходимо уделить разработке стратегий для обеспечения защиты женщин, перемещенных внутри страны, и удовлетворения их потребностей. Важно добиваться снижения повышенной уязвимости женщин в рамках программ ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ и НПО, однако при этом необходимо разрабатывать и дополнительные стратегии. Вышеупомянутая конференция в Аддис-Абебе по проблемам женщин из числа беженцев и перемещенных лиц (см. пункт 28) рекомендовала принять нормы, непосредственно относящиеся к конкретным нуждам перемещенных женщин, включая вопросы собственности на землю и права наследования. Программа действий, принятая на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития (Копенгаген, 1995 год), среди рекомендованных путей удовлетворения потребностей перемещенных лиц содержала призыв обеспечить участие перемещенных женщин в планировании и осуществлении мероприятий по оказанию помощи. На Четвертой всемирной конференции по положению женщин, проведенной в Пекине в сентябре 1995 года, также были сформулированы рекомендации, конкретно относящиеся к усилению степени защиты женщин, перемещенных внутри страны, и повышению оказываемой им помощи.

VI. ДЕТИ, ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ВНУТРИ СТРАНЫ

57. В ходе посещений различных стран (таких, как Шри-Ланка, Колумбия, Бурунди, Руанда и Перу) представитель отмечал, что дети вместе с женщинами составляют большую часть перемещенных и возвратившихся лиц. Многие дети потеряли одного или обоих родителей. Например, в Перу 50% одной общины возвратившихся лиц численностью 850 человек составляли дети, включая 70 сирот.

58. Дети особенно уязвимы в плане дискриминации и нуждаются в особой защите в случае перемещения. В основу такой дискриминации может быть положено либо их этническое происхождение, социальное или экономическое положение, либо их статус перемещенных лиц или их пол. В целом она может затруднить им доступ к обучению или другим сферам услуг.

59. В случае перемещения внутри страны возрастает угроза физической неприкосновенности подвергаемых ему лиц, поскольку многие из них оказываются на территориях, охваченных вооруженным конфликтом. Дети, потерявшие одного или обоих родителей, становятся

еще более уязвимыми в такой враждебной обстановке. В ходе самого перемещения и после расселения в соответствующих лагерях такие дети, особенно девочки, могут подвергаться насилию или жестокому обращению и запугиванию. В условиях перемещения возрастает также размах бытового насилия и жестокого обращения с детьми. Если перемещенные дети остаются без опеки, то часто допускаемое в их отношении насилие и жестокое обращение ставит их жизнь под еще большую угрозу. Необходимо более тщательно изучить вопрос о разработке проектов и программ для приемных родителей, с тем чтобы обеспечить детям дополнительные средства защиты.

60. Зачастую дети, перемещенные внутри страны, подвергаются принудительному призыву на военную службу, несмотря на запрещение такой практики в положениях международного права. Например, по сообщениям из Либерии, Мозамбика и Судана, перемещенные дети часто становятся жертвой принудительного набора в вооруженные формирования, где их заставляют совершать зверства в отношении гражданского населения. Впоследствии они испытывают серьезные проблемы, особенно если были разлучены с семьями в детском возрасте и большую часть жизни принимали участие в военных действиях. Даже по прошествии многих лет после их возвращения к "нормальной" гражданской жизни такие лица могут отличаться чрезмерной склонностью к насилию и алкоголизму.

61. Отсутствие питьевой воды и санитарно-гигиенических условий наряду с недоеданием могут вести к ужасным и даже фатальным последствиям для перемещенных детей и подростков. Необходимы усилия, с тем чтобы гарантировать им полноценное питание и доступ к питьевой воде. Перемещение внутри страны создает для детей серьезные проблемы, связанные с переутомлением, заболеваниями и психологическими травмами. В результате перемещения дети часто теряют доступ к немногим существующим программам правительства и НПО, в частности кампаниям по вакцинации или обеспечению продовольствием. Кроме того, многие перемещенные дети становятся свидетелями убийств своих родителей или разрушения своих домов, в связи с чем они страдают от депрессии, ночных кошмаров и страхов. Потеря памяти, вызванная пережитыми потрясениями, изоляция от общества, утрата культурных ориентиров и психологическая уязвимость многих семей приводят к появлению многочисленных проблем, в результате чего, в частности, большой процент детей бросают школу.

62. Дети, перемещенные внутри страны, часто не имеют доступа к образованию в связи с тем, что в местах их временного проживания учебные заведения отсутствуют вообще или немногочисленны, либо в связи с отсутствием альтернативных способов обучения. Кроме того, родители перемещенных детей могут быть не в состоянии внести необходимую плату за школьное обучение или же просто сама дорога в школу может быть слишком опасной. Наряду с этим многим перемещенным детям приходится вместо учебы в школе помогать своим семьям материально. В других случаях школы бывают либо разрушены, либо закрыты или же у детей могут отсутствовать документы, например свидетельство о рождении, необходимое при записи в школу. Если же дети, перемещенные внутри страны, говорят на языке меньшинства ее населения или на неофициальном языке, то их

переселение в новые места может вызвать значительные трудности в понимании преподавателей, языком которых они не владеют.

63. В своем докладе Комиссии по правам человека в 1995 году представитель сделал несколько рекомендаций в плане улучшения положения детей, перемещенных внутри страны. Так, он рекомендовал, чтобы учреждения, работающие с детьми, перемещенными внутри страны, рассмотрели, в частности, возможность: осуществления контроля за положением детей в соответствии с руководящими принципами УВКБ о защите детей-беженцев; регистрации нарушений прав детей и обращения к соответствующим властям с призывом их устранения; обеспечения равного распределения продовольствия и других предметов первой необходимости и организации обучения и консультативных служб по проблемам детей.

64. В ходе региональных консультаций, проведенных под руководством г-жи Грасы Машел в связи с исследованием последствий вооруженных конфликтов для детей, стало возможным сформулировать ряд важных рекомендаций, касающихся непосредственно защиты детей в условиях вооруженного конфликта. Например, после консультаций в Аддис-Абебе в 1995 году была принята рекомендация по обеспечению физического и психологического восстановления и социальной реинтеграции детей, применению международных гуманитарных стандартов и норм в области прав человека, а также защиты детей в условиях вооруженных конфликтов. Все вместе эти инициативы имеют большое значение для разработки программ по усилению степени защиты детей, перемещенных внутри страны.

VII. ПОИСК КОМПЛЕКСНОЙ СТРАТЕГИИ

65. Стратегия, необходимая для лиц, перемещенных внутри страны, должна предусматривать не только меры обеспечения защиты и оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, но и изучение соответствующих причин. Это в свою очередь требует не только признания факта существования конфликтов, межобщинного насилия или нарушений прав человека, но и понимания глубинных причин этих процессов. Они часто связаны с ошибками, допущенными в ходе образования того или иного государства: непризнание самобытности какой-либо части населения, отказ от демократических свобод и основных прав человека, а также отчуждение собственности и крайне низкое развитие. Все это приводит к возникновению проблем гуманитарного характера, вызванных ожесточенными конфликтами, массовыми нарушениями прав человека и связанными с ними неожиданными крупномасштабными перемещениями населения. Принимаемые меры должны предполагать шаги, направленные на неотложное решение каждой конкретной ситуации, и в то же время предполагать поиск долгосрочного урегулирования. Иными словами, основными элементами этой стратегии должны стать меры по предотвращению, защите и помощи, а также по обеспечению процесса возвращения населения в родные места или его постоянного расселения в иных районах, шаги, направленные на реабилитацию, реинтеграцию и устойчивое развитие. Именно эти направления лежат в основе работы представителя и являются основной темой его переговоров с правительствами и международными организациями.

А. Меры по предотвращению

66. Если ставится задача остановить все большее распространение проблемы перемещения внутри страны и ограничить ее последствия, то для этого прежде всего необходимо разработать стратегии предотвращения. Важную роль в этом отношении играют учреждения Организации Объединенных Наций по правам человека. В настоящее время применяются такие меры предотвращения, как диалог с правительствами, направление срочных сообщений, опубликование заявлений, созыв чрезвычайных совещаний, размещение сотрудников по правам человека на местах, применение механизмов защиты меньшинств и оказание технической помощи. Примеры способов предотвращения также приводятся в докладах Комиссии, посвященных рассмотрению причин случаев массового исхода населения. Договорным органам по правам человека также предложено рассмотреть возможные меры, которые они могли бы принять в целях предотвращения нарушения прав человека, в связи с чем некоторые из них разработали процедуры действий в чрезвычайных обстоятельствах и организовали посещения различных стран, направленные на предотвращение нежелательного развития событий. Учреждение должности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека также содействует разработке стратегий предотвращения. Специалисты по правам человека, работающие на местах под его руководством, могли бы сыграть значительную роль в осуществлении мер предотвращения. Организация консультативных служб по правам человека и реализация проектов соответствующего обучения являются важными механизмами соблюдения прав человека.

67. Все эти меры, однако, находятся на ранней стадии разработки, в связи с чем следует призвать органы по правам человека стремиться к повышению своих возможностей в плане принятия мер по предотвращению. Прежде всего необходимо укрепить механизмы защиты меньшинств, поскольку многие перемещенные лица принадлежат к меньшинствам, подвергающимся насильственному выселению, переселению и другим видам притеснений в связи с их этническими или иными признаками. Среди обнадеживающих инициатив можно назвать принятие Организацией Объединенных Наций Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, а также создание Подкомиссией рабочей группы по вопросам разработки стратегий для защиты меньшинств и предотвращения конфликтов.

68. На национальном уровне наиболее надежной гарантией от недобровольного перемещения является поощрение и защита прав человека посредством применения международных стандартов и создание национальных институтов по контролю за этим процессом и содействию ему.

69. В докладах представителя о посещениях стран подчеркнута важность поддержки механизмов предотвращения, направленных на повышение возможностей населения на местном уровне. Очень часто на местах общинам удается разработать эффективные стратегии для смягчения последствий перемещения. НПО и международным учреждениям необходимо тщательно изучить соответствующие стратегии, выработанные непосредственно

представителями перемещенного населения, поскольку такие механизмы могут стать ключевыми элементами деятельности по предотвращению и защите.

70. Независимо от уровня осуществления стратегий предупреждения необходимо принять меры, чтобы они не нарушали свободы передвижения. Надо найти компромисс между стратегиями, способствующими тому, чтобы люди оставались в своих странах, со стратегиями, гарантирующими право покидать свою страну и искать убежище от преследований. Ни при каких обстоятельствах стремление предотвратить крупномасштабные перемещения населения не должно брать верх над обеспечением безопасности перемещенных лиц.

В. Защита и помощь

71. Первоочередной обязанностью государства является предоставление перемещенному населению защиты и оказание ему помощи. В ходе своих посещений стран представитель очень подробно обсуждал эти вопросы с правительствами и внес целый ряд рекомендаций, в частности, относительно укрепления национальных институтов, занимающихся защитой прав человека, и правительственных учреждений, предоставляющих соответствующую помощь.

72. Стратегии предоставления лицам, перемещенным внутри страны, международной защиты предполагают более тесную координацию деятельности политических, миротворческих, гуманитарных и правозащитных учреждений Организации Объединенных Наций, направленной на укрепление процесса совместного урегулирования кризисов, вызванных перемещением населения внутри своих стран, и таким образом содействующей делу мира и безопасности. Поскольку Целевая группа по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, придерживается комплексного подхода, необходимо решить задачу включения вопросов прав человека в общегуманитарную сферу в целом, а вопроса охвата лиц, перемещенных внутри страны – деятельность учреждений, занимающихся общегуманитарными проблемами, и в частности развитием.

73. В настоящее время вопросы соблюдения прав человека и обеспечения защиты лиц, перемещенных внутри страны, не нашли адекватного отражения ни в повестке дня, ни в содержании обсуждений, проходящих в межучрежденческих механизмах, несмотря на то, что Верховный комиссар по правам человека и представитель теперь принимают участие в их работе и поднимают эти вопросы. УВКБ и МККК, наделенные мандатом на обеспечение защиты таким лицам, не всегда включены в процесс урегулирования вызванных перемещением внутри страны кризисов, в связи с чем особую важность приобретает необходимость обеспечения такой защиты со стороны межучрежденческих механизмов.

74. Верховный комиссар по правам человека объявил о своей готовности содействовать осуществляемым на местах усилиям, направленным на обеспечение защиты лиц, перемещенных внутри страны. Как уже отмечалось, в своем докладе Генеральной Ассамблее (A/50/36) Верховный комиссар подтвердил, что во взаимодействии с

соответствующими программами и учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности с УВКБ, региональными организациями, а также с представителем, он занимается рассмотрением шагов, которые необходимо предпринять с целью создания рамок для постоянной защиты прав человека применительно к перемещенным лицам и беженцам. Внимание уделяется прежде всего следующему: а) обеспечению международного правозащитного присутствия в странах с большим числом перемещенных внутри страны лиц и беженцев, особенно в местах, где есть основания беспокоиться о защите перемещенных лиц, например в лагерях и репатриационных пунктах; б) направлению на места сотрудников по правам человека для сбора информации, выяснения нужд в плане защиты, наблюдения за ситуацией, снабжения представителя Генерального секретаря информацией и пропаганды прав человека; в) разработке руководящих принципов, регулирующих наблюдение за положением в области прав человека и информирование о нем, в конкретном применении к перемещенным лицам, и освещение в руководящих пособиях, которые будут подготовлены для направляемых на места сотрудников, правовых норм в области прав человека, касающихся перемещенных лиц; г) поддержке представителя Генерального секретаря в его усилиях, особенно в отношении его миссий и реализации его рекомендаций; д) межучрежденческой координации в штаб-квартире и на местах; е) активизации деятельности по подготовке персонала, работающего в составе гуманитарных операций и операций по поддержанию мира, по вопросам прав человека; ж) подготовке по вопросам прав человека, особенно применительно к перемещенным лицам, проводимой для руководителей местных общин и служащих вооруженных сил и полиции; з) участию неправительственных организаций, обладающих специализированными знаниями в области оказания перемещенным лицам правозащитной помощи.

75. Несмотря на готовность Верховного комиссара предпринять эти шаги и очевидное доверие, которое многие учреждения, занимающиеся гуманитарными вопросами, испытывают к его Управлению и Центру по правам человека, по-прежнему остается фактом, что нынешний недостаточный потенциал органов и механизмов по правам человека приводит к тому, что пока они не обладают возможностью вести полномасштабную оперативную деятельность и не в состоянии реализовать важные части этой программы. В этой связи организациям, занимающимся гуманитарными вопросами, необходимо стремиться к заполнению существующих пробелов в плане предоставления защиты. Хотя учреждения, ответственные за оказание помощи и обеспечение развития, могут не располагать мандатом и опытом, необходимыми для урегулирования конфликтов в области прав человека, они могут содействовать защите соответствующих лиц в рамках консультаций с правительствами, переговоров о предоставлении доступа и договоренностей со специализированными учреждениями и НПО.

76. Сотрудничество между органами по правам человека и гуманитарными организациями должно быть направлено на обеспечение принятия комплексного подхода в процессе предоставления защиты и оказания помощи. Осуществление сотрудничества на местах в рамках совместных проектов или семинаров могло бы в значительной степени повысить готовность и возможность органов, занимающихся гуманитарными и миротворческими

операциями, принимать более активное участие в предоставлении защиты лицам, перемещенным внутри страны. В направляемые в страны миссии по оценке потребностей должны быть включены опытные специалисты по защите прав человека. Если в какой-либо конкретной ситуации необходимо уделить повышенное внимание вопросам прав человека, то координатор-резидент должен рекомендовать представителю посетить соответствующую страну. Если органы по правам человека не могут быть представлены в какой-либо стране или им было отказано в доступе в нее, то учреждениям, занимающимся оказанием помощи и обеспечением развития, следует гарантировать, чтобы потребности в защите стали известны и должным образом удовлетворены. Им следует использовать завоеванное ими доверие, с тем чтобы повысить степень физической защиты лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, целесообразно оповещать их о соответствующих выводах и рекомендациях, сделанных механизмами по правам человека. В этих целях многим учреждениям Организации Объединенных Наций, занимающимся гуманитарными вопросами и обеспечением развития, необходимо изменить свою "культуру" и политику, а органам по правам человека следует укрепить свой потенциал и повысить знания в деле обеспечения защиты в конкретных ситуациях, возникающих на местах.

С. Пути урегулирования

77. В ходе всех своих посещений стран представитель подчеркивал важность изучения причин возникновения конфликтов и устранения существующих противоречий. Все его собеседники, будь то представители правительства или неправительственных организаций, признавали, что только решение этой задачи позволит добиться долгосрочного урегулирования проблемы перемещенных лиц. Вместе с тем информация, полученная о посещенных странах, свидетельствует о том, что во всех случаях дорога к прочному миру и безопасности является долгой и трудной и требует от всех соответствующих сторон более твердого стремления к миру. Например, в Шри-Ланке общая политическая ситуация и, конкретно, положение перемещенных лиц в 1995 году характеризовалось значительными улучшениями, что было отмечено в докладе представителя (E/CN.4/1995/50). Однако последовавший в последние месяцы срыв мирных переговоров, возобновление столкновений между войсками правительства и подразделениями организации "Тигры освобождения Тамил-Илама" (ТОТИ) и недавнее наступление на полуострове Джафна, традиционном оплоте ТОТИ, привели к значительному росту числа перемещенных лиц. Уже после посещения представителем ситуация в области безопасности ухудшилась также в Колумбии, Бурунди и Судане, где значительное число перемещенных лиц по-прежнему не имеет возможности вернуться в родные места.

78. Гуманитарная помощь и поощрение прав человека не заменяют более широких политических усилий, направленных на достижение мира, безопасности и стабильности в стране. Иными словами, эти процессы не отменяют необходимости поиска политических решений. Очевидный прогресс на переговорах по бывшей Югославии свидетельствует о том, что никакая ситуация не является настолько трудно разрешимой, чтобы не стремиться к поиску ее урегулирования. Если в случае возникновения чрезвычайной ситуации непрерывно заниматься ее решением в гуманитарном, правозащитном, политическом аспектах и в плане обеспечения безопасности, то это создает атмосферу доверия, в свою очередь позитивно влияющую на положение лиц, перемещенных внутри страны.

79. После достижения политического решения возникает необходимость в программах крупномасштабного восстановления страны. Соответствующие государства могут быть совершенно не в состоянии осуществлять такие программы. Не следует забывать, что иногда сами эти государства возникают по завершении разрушительных войн. К сожалению, в случае лиц, перемещенных внутри страны или иным образом вынужденных покинуть родные места, зачастую считается, что выделение гуманитарной помощи намного важнее, чем содействие развитию таких групп населения. В отличие от гуманитарных организаций учреждения, занимающиеся обеспечением развития, не располагают значительными средствами, которые могли бы быть использованы на восстановление и развитие районов возвращения или постоянного расселения лиц, перемещенных внутри страны. Кроме того, если организации, ответственные за оказание помощи, располагают средствами на непредвиденные расходы, которые могут быть использованы ими в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, то учреждения,

занимающиеся обеспечением развития, обычно не имеют доступа к средствам, которые могли бы быть ими использованы для повышения возможностей пострадавших регионов по приему перемещенного населения.

80. Одним из способов решения этой проблемы стало бы создание для учреждений, занимающихся обеспечением развития, фонда на цели восстановления, которым руководитель такого учреждения распоряжался бы так же, как это делают с чрезвычайными фондами организации, ответственные за оказание помощи. Его средства могли бы использоваться на благо всего населения определенных районов, в которых находятся группы перемещенных лиц, представители коренного населения, возвратившиеся лица или беженцы. Кроме того, Межучрежденческая целевая группа по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, должна сконцентрировать свое внимание на разработке способов содействия долгосрочным решениям проблем лиц, перемещенных внутри страны, и на обеспечении координации действий, необходимых для достижения такой задачи.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

81. В течение нескольких последних лет в рамках мандата представителя определились три сферы деятельности. Ими являются: разработка соответствующих правовых норм для удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны, поощрение наиболее эффективных международных механизмов обеспечения защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи, а также посещение стран, испытывающих серьезные проблемы с перемещением, с целью изучения этих вопросов на местах. Все вместе эти три области деятельности составляют основу мандата как в плане постоянного изучения данной проблемы, так и в отношении практического применения его результатов.

82. Что касается правовых стандартов, то после подготовки компиляции и анализа соответствующих норм, выявления правовых пробелов и противоречий и осознания потребности их устранения в настоящее время перед международным сообществом стоит задача разработать соответствующую правовую основу, которая послужила бы четким, адекватным и твердым фундаментом для деятельности по обеспечению защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказанию им помощи. Эта основа должна охватывать нормы, применимые до возникновений ситуаций перемещения внутри страны, во время их существования и используемые для урегулирования связанных с перемещением внутри страны проблем в целом. Разработать такую правовую основу абсолютно необходимо, хотя по-прежнему могут существовать различные мнения относительно того, какую форму этот документ должен принять.

83. Наряду с этим в результате осуществления анализа и оценки существующих институциональных механизмов выявлено наличие явного пробела в международной системе, который, несмотря на достигнутый прогресс, еще предстоит устранить. Известно, что не существует учреждения, обладающего исключительным или полным мандатом на деятельность в отношении лиц, перемещенных внутри страны. Очевидно также, что нет и

политической воли создать новое учреждение или предоставить какому-либо из уже существующих полный мандат на соответствующую деятельность. Таким образом,

единственно возможным вариантом остается организация сотрудничества, чему, однако, зачастую мешают проблемы координации работы, распыления действий, недостаточное внимание к необходимости обеспечения защиты или отсутствие адекватного руководства. Учитывая глубину и размах кризиса, вызванного перемещением внутри стран, вносимые улучшения должны носить более последовательный характер, особенно в области обеспечения защиты такого населения. При этом необходимо использовать все многообразие существующих институциональных средств международной системы. Ожидается, что определенные практические шаги в этом направлении будут предложены в рамках анализа институциональных механизмов, в настоящее время осуществляемого по проекту изучения вопросов перемещения населения внутри страны, реализацией которого занимается Группа разработки политики в отношении беженцев Брукингского института.

84. Возможно, наиболее конкретным видом деятельности, дающим возможность эффективного использования мандата в качестве "катализатора" соответствующего процесса, является программа посещений стран и налаживания диалога с правительствами и другими заинтересованными сторонами, которую представитель постоянно осуществляет с момента своего назначения. Как уже неоднократно разъяснялось, эти посещения не только помогли повысить уровень осознания проблемы в самих странах, но и создали возможность для проведения конструктивного обмена мнениями, определения соотношения между национальным суверенитетом и налагаемыми им обязательствами, особенно в плане обеспечения безопасности и благосостояния граждан, наиболее уязвимой группой которых являются лица, перемещенные внутри страны. Кроме того, посещения стран предоставляют ценную возможность для получения информации о конкретных ситуациях и об общих проблемах лиц, перемещенных внутри различных стран мира. Однако, чтобы в рамках мандата программа посещения стран осуществлялась должным и эффективным образом, чтобы наблюдение за проблемами перемещения населения носило глобальный характер, чтобы проводились глубокие исследования многообразных проявлений этого феномена, чтобы в случае возникновения чрезвычайных ситуаций осуществлялось своевременное вмешательство и чтобы в целом мандат выполнял возложенные на него защитные и посреднические функции, выделенные на его реализацию человеческие и материальные ресурсы нуждаются в значительном увеличении. Для реализации мандата понадобятся и средства на посещения стран для контроля за применением сделанных рекомендаций и на налаживание, независимо от посещений стран, непрерывного и динамичного диалога между правительствами этих стран и представителем, особенно в таких случаях, когда вниманию представителя предлагаются конкретные ситуации перемещения населения внутри стран, и для него становится очевидным, что для их урегулирования необходимо принять определенные меры. Непрерывное ведение такого диалога потребует осуществления исследовательской деятельности, обработки соответствующей информации и наблюдения за применением сделанных рекомендаций. Учитывая ограниченный характер ресурсов, имеющихся в системе Организации Объединенных Наций, для осуществления мандата потребуется привлечь значительные средства извне этой системы, включая средства, получаемые от правительств отдельных стран, частных фондов, исследовательских институтов и неправительственных организаций. В этой связи необходимой станет поддержка со стороны Комиссии, которая могла бы

призывать заинтересованные стороны вкладывать средства на повышение потенциала данного мандата.

85. В ходе своих посещений стран представитель обнаружил, что острая потребность женщин и детей, перемещенных внутри страны и составляющих подавляющее большинство этой группы населения, в защите, помощи и развитии далека от адекватного удовлетворения. В подготовленной компиляции и анализе правовых норм рекомендуется более четко сформулировать правовые положения относительно защиты женщин и детей, перемещенных внутри страны. Кроме того, необходимо обеспечить им более эффективную практическую защиту и усовершенствовать порядок применения существующих законов. Иными словами, следует усилить наблюдение за положением женщин и детей, перемещенных внутри страны, и представлять по нему документированные доклады, с тем чтобы можно было осуществлять вмешательство и разрабатывать другие соответствующие стратегии. Объектом внимания и особой обеспокоенности международных учреждений по развитию и финансовых организаций должны стать значительные трудности, испытываемые женщинами – главами семей, и их потребность добиться экономического самообеспечения.

86. Изложенные выше аспекты составляют нормативную институциональную и оперативную основу для осуществления данного мандата, однако необходимо еще разработать и стратегию, в рамках которой будет обеспечено их практическое осуществление, направленное на действенное и всестороннее урегулирование кризиса перемещения внутри стран (проблем, как непосредственно вызванных таким перемещением, так и сопровождающих его). В рамках такой стратегии проблема перемещения должна рассматриваться с точки зрения трех ее основных компонентов: причин, следствий и способов урегулирования. Она может включать разработку мер предупреждения и предотвращения переселения, принятие адекватных мер предоставления защиты и оказания помощи в ходе переселения, а также поиск долгосрочных решений на основе добровольного и безопасного возвращения в родные места, расселения, реабилитации, восстановления того, что было разрушено, и развития на основе самообеспечения. Подготовка такой всеобъемлющей стратегии является одной из основных задач исследования, осуществляемого в рамках проекта Группы по разработке политики в отношении беженцев Брукингского института, участие в котором принимает целый ряд исследовательских институтов, многие ученые и специалисты.

87. В качестве заключительного замечания хотелось бы повторить, что международное сообщество достигло значительного прогресса в деле решения все углубляющегося кризиса, связанного с перемещением населения внутри стран, однако сделать предстоит еще очень многое. Основываясь на деятельности, осуществленной в соответствии с мандатом в течение последних нескольких лет, в настоящее время работа должна быть направлена на подготовку соответствующей правовой основы, уточнение имеющихся в международной системе институциональных механизмов и повышение возможностей мандата в плане осуществления более эффективного содействия. Не следует впадать в отчаяние из-за огромной сложности стоящей задачи, надо действовать в рамках мандата по принципу "делать все возможное", несмотря ни на какие препятствия.

Примечания

1/ Исключение составляют немеждународные вооруженные конфликты, которые охвачены положениями общей для всех Женевских конвенций 1949 года статьи 3 и/или Дополнительного протокола II к Женевским конвенциям.

2/ См., например, "Improving institutional arrangements for the internally displaced", Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, October 1995.

3/ Executive Committee of the UNHCR Programme, Conclusion No. 64 (XLI) on Refugee women and international protection.

4/ См. также E/CN.4/1996/105.

5/ См. "Refugee and internally displaced women", The Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, November 1995.

Приложение

ВЫВОДЫ ПО КОМПИЛЯЦИИ И АНАЛИЗУ ПРАВОВЫХ НОРМ

(E/CN.4/1996/52/Add.2)

"V. ВЫВОДЫ

410. Целью настоящего доклада являлось составить компиляцию правовых норм, направленных на защиту лиц, перемещенных внутри страны, и выявить существующие правовые проблемы в этой защите. В своем комплексном исследовании a/ представитель Генерального секретаря по вопросу лиц, перемещенных внутри страны, поставил задачу выяснить, обеспечивают ли существующие международные правовые документы достаточную защиту для лиц, перемещенных внутри страны, а также определить, необходимо ли разрабатывать дополнительные правовые нормы или достаточно обеспечить более полное применение существующих законов. На основании продолжающегося анализа в рамках этого исследования представитель приходит к выводу, что, хотя существующие правовые нормы и охватывают многие аспекты, особенно важные для лиц, перемещенных внутри страны, все еще остаются некоторые области, в которых право не обеспечивает их достаточной защиты.

411. Можно выделить две следующие сферы недостаточной защиты лиц, перемещенных внутри страны: одна из них является результатом существования пробелов в правовой защите, когда просто не существует норм, направленных на удовлетворение определенных потребностей перемещенных лиц. В некоторых случаях какая-либо норма может быть закреплена в положениях права в области прав человека, но не гуманитарного права, и *vice versa* b/. В таких случаях единственной возможностью является разработка норм по аналогии с такими существующими положениями права, которые применяются лишь в ограниченном числе ситуаций или только к определенным категориям лиц, например к детям, беженцам или меньшинствам. Вторая область недостаточной защиты возникает в том случае, если общая норма существует, но не разработаны вытекающие из нее более конкретные права, которые обеспечили бы применение общей нормы в ситуациях, особенно важных для лиц, перемещенных внутри страны c/. В таких случаях

a/ E/CN.4/1993/35.

b/ Например, запрещение практики насильственных исчезновений.

c/ Одним из примеров является отсутствие положения о том, что статус перемещенного лица является "другим статусом", в отношении которого запрещена дискриминация.

конкретные права могут быть защищены на основании существующих общих норм; тем не менее степень защиты лиц, перемещенных внутри страны, была бы повышена, если бы такие конкретные гарантии были закреплены в каком-либо международном договоре.

412. Поскольку обычно положения законодательства в области прав человека обязательны только для государств, лица, перемещенные внутри страны, не пользуются достаточной защитой в ситуациях внутривнутриполитической напряженности или беспорядков в том случае, если нарушения совершаются субъектами, не являющимися государствами; это верно и для вооруженных конфликтов немеждународного характера в отношении не охваченных Протоколом II действий сил, выступающих против правительства страны. Другой случай недостаточной защиты относится к ситуациям, когда, во-первых, еще нельзя применять положения гуманитарного права и, во-вторых, допускаются ограничения гарантий соблюдения прав человека или даже отступления от них: в некоторых ситуациях внутривнутриполитической напряженности, волнений или стихийных бедствий, приводящих к перемещению населения, ограничения могут распространяться на определенные права человека, абсолютно необходимые для обеспечения благосостояния или даже выживания перемещенных лиц. В редких случаях, когда действительно возникает чрезвычайная ситуация, не достигающая уровня вооруженного конфликта, лица, перемещенные внутри страны, могут остаться без правовой защиты потому, что государство может прибегнуть к отступлению от определенных ключевых для защиты жизни таких лиц обязательств в области прав человека. В ситуациях немеждународного вооруженного конфликта положения общей для всех Женевских конвенций статьи 3 или Протокола II иногда не обеспечивают защиты перемещенных лиц и в то же самое время в этих случаях применяются ограничения гарантий соблюдения прав человека или отступления от них. Кроме того, лица, перемещенные внутри страны, испытывают недостаточную защиту в связи с тем, что объем прав человека, отступления от которых не допускаются согласно соответствующим договорам, неадекватен всем их важнейшим потребностям. Наконец, лица, перемещенные внутри страны, не пользуются правовой защитой в государствах, не ратифицировавших основные договоры по правам человека и/или Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним.

413. Если в результате проведенного анализа становится очевидным, что потребности лиц, перемещенных внутри страны, не пользуются достаточной защитой со стороны существующего международного права, то представляется важным в более конкретной формулировке вновь закрепить общие принципы их защиты и заполнить явные правовые пробелы в вопросах такой защиты в будущем международном договоре, посвященном непосредственно защите лиц, перемещенных внутри страны. Решение о конкретной форме такого договора должно быть принято в свете результатов осуществленной компиляции и анализа и с учетом необходимости проведения соответствующей реформы. Пока же достаточным представляется обобщить результаты этого исследования, что и делается ниже.

414. Допустимо заключить, что существующее международное право, по-видимому, обеспечивает достаточную защиту лицам, перемещенным внутри страны, в плане удовлетворения их конкретных потребностей, во многих аспектах касающихся права на

жизнь, запрещения пыток, запрещения взятия заложников, запрещения современных форм рабства, соблюдения прав на получение помощи и уважение многих аспектов религиозных прав. Причина же частых нарушений этих прав лежит не в недостаточной правовой защите, а в нежелании государств и/или в случае немеждународных конфликтов – выступающих против правительства сил соблюдать возложенные на них обязательства.

415. В ходе исследования были выделены многочисленные области недостаточной защиты лиц, перемещенных внутри страны, когда общая норма существует, но сопутствующие ей более конкретные аспекты защиты отдельных прав этих лиц не разработаны. Так, они касаются:

- a) дискриминации – представляется целесообразным расширить статус лиц, в отношении которых запрещена дискриминация, и включить в него лиц, перемещенных внутри страны;
- b) защиты жизни – следует разъяснить, что в межгосударственных вооруженных конфликтах в соответствии с положениями Протокола I и законодательства о правах человека, отступления от которого не допускаются, лица, перемещенные внутри страны, неизменно пользуются защитой от насильственных действий, совершаемых правительством их собственной страны. Кроме того, необходимо особо подчеркнуть, что строго запрещено совершать нападения на лагеря или места расселения лиц, перемещенных внутри страны, или создавать в таких районах зоны, где разрешается открывать огонь без предупреждения;
- c) насилия по признаку пола – в этом вопросе право, в принципе, обеспечивает адекватную защиту. Вместе с тем необходимо принять особые меры, чтобы гарантировать удовлетворение определенных конкретных потребностей лиц, перемещенных внутри страны;
- d) задержания – необходимо прояснить и ограничить обязательные условия осуществляемого в закрытых лагерях законного задержания лиц, перемещенных внутри страны;
- e) использования в качестве прикрытия – целесообразно подчеркнуть, что ни в каком конфликте ни одна из его сторон ни при каких обстоятельствах не может использовать лиц, перемещенных внутри страны, в качестве живого "щита";
- f) насильственного призыва на военную службу – на основании существующих руководящих принципов в отношении насильственного призыва на военную службу детей-беженцев можно было бы разработать соответствующие принципы в отношении детей, перемещенных внутри страны. Поскольку взрослые, перемещенные внутри страны, особенно уязвимы в плане дискриминационного призыва в вооруженные формирования, в будущем эта проблема также должна найти свое отражение в соответствующем договоре;

g) жизненно важных потребностей – по-прежнему неясными остаются многие аспекты соблюдения прав на питание, воду, одежду и жилище в ситуациях немеждународных вооруженных конфликтов;

h) медицинского обеспечения – в будущем международном договоре следует отразить особые потребности женщин, перемещенных внутри страны, в области охраны материнства и психического здоровья, а также оказания помощи инвалидам в лагерях для перемещенных лиц;

i) свободного передвижения – лица, перемещенные внутри страны, нуждаются в особых гарантиях соблюдения их права переселяться в безопасные места, расположенные в их стране, или в любых обстоятельствах искать убежище за границей, или добровольно и при обеспечении безопасности возвращаться в родные места. Кроме того, они нуждаются в особой гарантии от насильственного возвращения в места, где существует угроза их здоровью и/или безопасности;

j) сохранения семейных связей – по-прежнему неясным остается вопрос, касающийся воссоединения семей в условиях немеждународного вооруженного конфликта;

k) использования родного языка – в будущем международном договоре следует отразить право использовать родной язык для лиц, перемещенных внутри страны в районы, где преобладает другой язык;

l) религии – в будущем международном договоре представляется целесообразным закрепить гарантии соблюдения прав лиц, перемещенных внутри страны, на удовлетворение религиозных потребностей;

m) занятости – должны быть учтены особые потребности женщин, перемещенных внутри страны, и в целом всех соответствующих лиц в обеспечении для них равных возможностей в плане найма на работу и занятия другой экономической деятельностью;

n) образования – нужно подчеркнуть всемерное значение этой гарантии для лиц, перемещенных внутри страны.

o) свободы ассоциации – необходимо прояснить, в какой степени право лиц, перемещенных внутри страны, на свободу ассоциации защищено в условиях вооруженного конфликта;

p) участия в политической жизни – необходимо подчеркнуть, что лица, перемещенные внутри страны, не теряют своего права принимать участие в политической жизни страны в связи с тем, что покинули свои дома, и нужно обеспечить средства для такого участия, включая доступ к процедурам регистрации избирателей;

q) обеспечения доступа к международной помощи – хотя существующее международное законодательство и признает право лиц, перемещенных внутри страны,

обращаться к своему правительству с просьбой о предоставлении защиты и оказании помощи и получать их, а также в определенной степени – право международных организаций от своего имени предлагать гуманитарную поддержку правительствам и властям пострадавших стран, в нем четко не закреплена обязанность государств принимать предложения о содействии от гуманитарных организаций и предоставлять и обеспечивать свободное оказание такой помощи.

416. Наконец, существует ряд явных пробелов в правовой защите лиц, перемещенных внутри страны. Они касаются:

а) практики исчезновений – необходимо пояснить, что применение практики исчезновений лиц, перемещенных внутри страны, запрещено во всех случаях, включая условия вооруженного конфликта, и что это запрещение относится ко всем сторонам такого конфликта;

б) пропавших без вести и убитых – в существующем международном праве не закреплено обязательство проводить поиск пропавших без вести лиц, перемещенных внутри страны, собирать информацию об их судьбе, определять местонахождение останков погибших лиц и обеспечивать их достойное захоронение;

с) использования противопехотных мин и других аналогичных устройств – нужно наложить недвусмысленный запрет на установку и применение такого вида оружия в отношении лиц, перемещенных внутри страны, который должен распространяться на все стороны любого вооруженного конфликта;

д) задержания – для случаев немеждународных вооруженных конфликтов не закреплены гарантии от произвольного задержания лиц, перемещенных внутри страны;

е) необходимости получения документов, удостоверяющих личность, свидетельств и справок – в будущем договоре следует закрепить конкретные обязанности государств и неправительственных структур в плане удовлетворения таких потребностей в условиях перемещения населения;

ф) прав собственности – не в полной степени признается право на реституцию собственности, утерянной в результате перемещения, или на получение компенсации за такую утрату; существует явный пробел применительно к ситуациям как внутренних, так и международных вооруженных конфликтов.

г) оказывающих помощь работникам и организаций – гуманитарное право не обеспечивает адекватной защиты сотрудников, осуществляющих транспортировку и доставку помощи. Этот пробел должен быть устранен в будущем международном договоре".