



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1997/43
4 February 1997

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят третья 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 Френсиса М. Денга,
представленный в соответствии с резолюцией 1996/52
Комиссии по правам человека

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1	2
I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ	2 - 9	2
II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ	10 - 26	5
III. ПОСЕЩЕНИЕ СТРАН	27 - 36	12
IV. ВЫВОДЫ	37 - 39	16

Введение

1. Со времени своего назначения в 1992 году представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, постепенно стал выполнять функции катализатора, мобилизуя общественность и выступая в защиту лиц, перемещенных внутри страны, с тем чтобы стимулировать принятие мер в их интересах. Деятельность представителя выкристаллизовалась в три важнейшие направления. Во-первых, это формирование соответствующих нормативных рамок для решения проблем лиц, перемещенных внутри страны. Во-вторых, стимулирование действенных институциональных механизмов защиты лиц, перемещенных внутри страны, и оказания им помощи. И наконец, в-третьих, посещение в соответствии со своим мандатом стран, сталкивающихся с серьезными проблемами перемещения населения внутри страны, с тем чтобы стимулировать диалог с правительственными и другими кругами, чье участие необходимо для удовлетворения потребностей перемещенного населения, в целях улучшения условий на местах. В настоящем докладе приводится последняя информация о деятельности представителя в этих трех областях.

I. НОРМАТИВНЫЕ РАМКИ

2. С самого начала одной из функций представителя, закрепленных в его мандате, являлось изучение вопроса о том, в какой степени действующие правовые нормы позволяют удовлетворить нужды лиц, перемещенных внутри страны. После нескольких лет интенсивной работы в сотрудничестве с научными учреждениями и экспертами представитель вынес на рассмотрение пятьдесят второй сессии Комиссии подборку правовых норм с их анализом (E/CN.4/1996/52/Add.2). В исследовании анализировались соответствующие международно-правовые нормы по вопросам прав человека, гуманитарного права и, по аналогии, права по вопросам беженцев на предмет установления того, в достаточной ли степени они удовлетворяют потребности перемещенных внутри страны лиц в защите и помощи или же необходима выработка дополнительных стандартов. В аналитической подборке был сделан вывод о том, что, хотя существующее право и охватывает многие вопросы, актуальные для перемещенных внутри страны лиц, сохраняются некоторые важные области, где законодательство не обеспечивает достаточной защиты их интересов. Эти области можно разделить на две основные категории в зависимости от того, идет ли речь о явных пробелах или "серых зонах" в существующем праве.

3. Пробелы в международно-правовой защите существуют в некоторых областях, где отсутствуют четкие нормы удовлетворения поддающихся определению потребностей лиц, перемещенных внутри страны, которые касаются, например, личной документации, а также возврата или компенсации утраченной в результате перемещения собственности. Правовая норма может существовать в праве по вопросам прав человека, но отсутствовать в гуманитарном праве или наоборот. В таких случаях формулировать права можно лишь по аналогии с существующими правовыми положениями, которые применяются в строго ограниченных ситуациях, таких, как вооруженный конфликт, или к конкретным категориям лиц, например детям, беженцам или меньшинствам.

4. Вторая категория случаев недостаточной защиты охватывает ситуации, когда общая норма существует, однако не сформулировано конкретное производное от нее право, позволяющее применять общую норму там, где в этом конкретно нуждаются перемещенные внутри страны лица. Например, общая норма свободы передвижения может существовать, но при этом не будет существовать эксплицитного права беженца находить убежище в безопасном районе страны или гарантии от насильственного возвращения перемещенных лиц в опасные районы. "Серой зоной" в праве является также защита от специфически гендерного насилия и принудительного призыва детей в армию. Хотя конкретные юридические права можно вывести и из общеправовых норм, четкое формулирование производных норм прав непосредственно в интересах лиц, перемещенных внутри страны, лишь поможет усилить защиту их интересов.

5. Недостатки могут быть присущи правовому режиму изначально. Например, в некоторых ситуациях напряженности и беспорядков, не переросших в вооруженный конфликт, гуманитарное право не применимо, а действие прав человека может ограничиваться или приостанавливаться, что лишает перемещенных внутри страны лиц защиты, крайне важной для их благополучия или выживания. Кроме того, нормы о правах человека, за редкими исключениями, носят обязательный характер лишь для государств, не распространяясь на других субъектов, таких, как группы повстанцев, которые могут контролировать территорию, где проживают перемещенные внутри страны лица. К тому же, некоторые государства не ратифицировали важнейшие договоры в области прав человека или Женевские конвенции и их дополнительные протоколы; для этих государств их положения формально не являются обязательными, если они не вытекают из обычного права.

6. Исходя из выводов подборки, в которой признается, что в важных областях международное право не обеспечивает достаточной защиты перемещенных внутри страны лиц, представитель рекомендовал обобщить существующее право и разъяснить его положения в едином документе. Подобная мера даст целый ряд полезных результатов. Она позволит свести воедино соответствующие действующие нормы, которые в настоящее время не могут быть эффективными в силу своей разобщенности и разбросанности. Она привлечет внимание к необходимости более полного осуществления действующих норм. Она будет выполнять также информационно-пропагандистскую функцию, обращая внимание международного сообщества на бедственное положение лиц, перемещенных внутри страны, и на необходимость принятия действенных мер. Кроме того, она поможет работе правительств, международных и неправительственных организаций (НПО) по поощрению и защите прав лиц, перемещенных внутри страны.

7. На своей пятьдесят второй сессии Комиссия по правам человека призвала широко распространить подборку с анализом действующих норм. Верховный комиссар по правам человека одобрил публикацию подборки. Представитель выражает надежду на то, что

исследование будет опубликовано и распространено как можно скорее. Широкое распространение подборки среди правительств, международных организаций и НПО поможет убедить их в необходимости защиты перемещенных внутри страны лиц и выработки в этих целях международно-правовых стандартов. Что касается правительств, это будет способствовать выработке законодательства по вопросу о внутреннем перемещении. Опыт работы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) свидетельствует о полезности подборки для международных организаций, действующих в этой области. На базе исследования УВКБ подготовило для своего персонала на местах справочник по международным правовым стандартам, применимым для защиты перемещенных внутри страны лиц 1/. Представитель выражает надежду на то, что другие учреждения, а также НПО последуют примеру УВКБ и будут пользоваться подборкой для расширения понимания своим персоналом стандартов прав человека и гуманитарного права, применимых к защите перемещенных внутри страны лиц.

8. Со своей стороны, в соответствии с просьбой Комиссии представитель продолжает выработку на основе подборки соответствующих рамок для защиты перемещенных внутри страны лиц. Он изучает, какую конкретную форму могли бы принять подобные рамки, и в настоящее время занимается разработкой свода руководящих принципов. В июне 1996 года в Женеве было созвано совещание юристов, на котором была начата выработка руководящих принципов. Затем они обсуждались на втором совещании в октябре 1996 года с участием представителей учреждений Организации Объединенных Наций и НПО. В апреле 1997 года пройдет второе обсуждение правовых вопросов за "круглым столом". В 1997 году правительство Австрии организует в Вене совещание юристов из различных географических регионов, а также представителей учреждений Организации Объединенных Наций, региональных организаций и НПО для рассмотрения и уточнения руководящих принципов.

9. Следует отметить, что разрабатываемые нормативные рамки будут иметь комплексный характер и охватывать все этапы перемещения, в том числе меры по его предупреждению. В юридической подборке и анализе, подготовленных представителем, изучаются правовые стандарты, применимые к уже перемещенным лицам. Отдельно изучается содержание права не подвергаться перемещению и факторы, ограничивающие пользование им. Оба эти исследования лягут в основу руководящих принципов, которые будут применяться до момента перемещения, в фактических ситуациях внутреннего перемещения и на этапе после перемещения. Хотя разработка минимальных гуманитарных норм, применимых во всех ситуациях, таких, как принятая в Турку (Або) декларация, в настоящее время находящаяся на рассмотрении Комиссии (E/CN.4/1995/116), поможет восполнить некоторые пробелы в сфере правовой защиты перемещенных внутри страны лиц, задача выработки руководящих принципов, непосредственно направленных на удовлетворение их нужд, сохраняет свою актуальность.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РАМКИ

10. При анализе и оценке существующих институциональных механизмов, касающихся перемещенных внутри страны лиц, также вскрываются серьезные пробелы. На данном этапе отсутствует какое-либо одно конкретное учреждение, занимающееся исключительно перемещенными внутри страны лицами. Многие считают, что такое учреждение и не нужно. Решение проблем внутреннего перемещения выходит за рамки возможностей какой-либо одной организации. Лица, перемещенные внутри страны, нуждаются в гуманитарной помощи, защите, реинтеграции и развитии. Для того чтобы быть эффективным, решение проблемы внутреннего перемещения должно комплексно охватывать аспекты гуманитарного права, норм о правах человека и развития. Необходимо наращивать имеющийся потенциал и расширять сотрудничество между различными органами и организациями, мандаты и деятельность которых имеют отношение к проблеме внутреннего перемещения. С учетом интенсивности и масштабов проблем внутреннего перемещения для их решения требуется более предсказуемый и последовательный подход. Функционирование нынешней системы эпизодического сотрудничества зачастую сдерживается проблемами координации, игнорированием необходимости защиты населения и обеспечения уважения прав человека, а также недостаточной поддержкой процессов реинтеграции и развития.

11. Большие перспективы в деле укрепления сотрудничества открывает заключение соглашений между международными учреждениями, позволяющих распределить ответственность за выполнение различных задач в чрезвычайных ситуациях с учетом накопленного институционального опыта. Например, УВКБ и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) подписали в 1996 году Меморандум о договоренности, согласно которому ЮНИСЕФ взял на себя ответственность за защиту и поиск беспризорных детей в странах их происхождения, а также за оказание им необходимой помощи. Это должно помочь делу защиты перемещенных внутри страны детей. Для более предсказуемого разделения между учреждениями функций по выполнению задач защиты, оказания помощи и обеспечения развития в интересах перемещенных внутри страны лиц требуется заключение новых соглашений. Меморандум о договоренности, подписанный Мировой продовольственной программой (МПП) и УВКБ в отношении поставки и распределения продовольствия среди беженцев, может быть взят за образец при выработке аналогичного соглашения, касающегося перемещенных внутри страны лиц. Меморандумы и соглашения на уровне стран, регулирующие конкретные виды оперативной деятельности, также зарекомендовали себя в качестве действенных механизмов укрепления сотрудничества. Создание оперативными партнерами объединенных и целевых групп также способствует восполнению пробелов и устранению дублирования усилий в деле мобилизации ресурсов и осуществления программных мероприятий. Например, в Сомали была создана межучрежденческая целевая группа, конкретно занимающаяся потребностями перемещенных внутри страны лиц. Представитель приветствует заключение и укрепление таких договоренностей о сотрудничестве, равно как и включение в них положений, конкретно касающихся удовлетворения нужд перемещенных внутри страны лиц.

12. Со своей стороны, представитель обменялся письмами о договоренности с заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам, в которых определялись рамки их сотрудничества по проблеме внутреннего перемещения. Соглашением предусматривается создание системы обмена информацией по перемещенным внутри страны лицам, руководство и организация которой будут поручены Департаменту по гуманитарным вопросам (ДГВ). Им предусматривается также выработка совместных стратегий, обеспечивающих как защиту перемещенных внутри страны лиц, так и оказание им гуманитарной помощи. В этих целях ДГВ может предложить представителю посетить конкретные страны для ведения диалога с соответствующими правительствами и привлечения их внимания к актуальным проблемам. Представитель и заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам договорились совместно проводить брифинги для информирования делегаций в Организации Объединенных Наций о важных событиях в области внутреннего перемещения. Кроме того, согласно соглашению, представитель будет поддерживать общую координирующую роль ДГВ, в частности применительно к мероприятиям и исследованиям по вопросам внутреннего перемещения, в то время как ДГВ будет организовывать совещания с правительствами для обсуждения темы внутреннего перемещения и мобилизации поддержки усилий представителя по выполнению своего мандата.

13. Для укрепления сотрудничества требуется не только более эффективная координация деятельности соответствующих учреждений, но и более комплексный подход к удовлетворению нужд перемещенных внутри страны лиц, в защитных мерах. Недостаточное внимание потребностям в защитных мерах является наиболее серьезным изъяном существующих институциональных механизмов. Хотя институциональные механизмы оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, достаточно хорошо развиты, сохраняется потребность в повышении эффективности защитных мер. Выработка комплексного подхода оказалась непростой задачей, поскольку богатый опыт как защиты перемещенных внутри страны лиц, так и оказания им помощи имеют лишь УВКБ и Международный комитет Красного Креста (МККК). УВКБ оказывает помощь лицам, перемещенным внутри страны, лишь периодически по просьбе Генерального секретаря или Генеральной Ассамблеи, в том случае, когда та или иная конкретная ситуация "напрямую связана" с его мандатом оказания помощи беженцам или когда существуют иные потребности в его конкретном опыте 2/. Что касается МККК, то условием его вовлечения являются вооруженные конфликты, когда он стремится защитить гражданские жертвы и оказывает им помощь вне зависимости от того, были ли они перемещены или нет 3/. Тот факт, что УВКБ и МККК представлены не во всех случаях внутреннего перемещения, вызывает необходимость включения функций по защите населения в институциональный круг обязанностей и других оперативных учреждений. Представитель ведет активную работу с рядом гуманитарных организаций как на уровне штаб-квартир, так и на местах, поощряя их уделять больше внимания нуждам перемещенных внутри страны лиц, особенно что касается их защиты. ЮНИСЕФ, например, уделяет все больше внимания потребностям в защите перемещенных внутри страны детей в контексте содействия осуществлению Конвенции о правах ребенка.

14. В ходе исследования, проводимого под руководством представителя группой по политике по вопросам беженцев Института Букингса в рамках проекта, посвященного перемещенным внутри страны лицам, уже сделаны конкретные предложения в отношении институциональной реформы 4/. Они получили широкое распространение и обобщаются в предыдущих докладах представителя Комиссии. В этих докладах конкретно предлагается создать в рамках международной системы центральный пункт или механизм, который в чрезвычайных ситуациях, связанных с перемещением лиц внутри страны, быстро распределял бы институциональные функции. В настоящее время прорабатывается и предложение возложить на одно учреждение всю ответственность за перемещенных внутри страны лиц во всех сложных чрезвычайных ситуациях. Окончательный пакет предложений, в основу которого лягут результаты анализа, который будет проведен соответствующими учреждениями, поездок представителя по странам и по крайней мере десяти практических исследований, будет опубликован в 1997 году и обобщен в докладе Комиссии в следующем году. В нынешнем докладе представитель хотел бы обратить внимание на необходимость укрепления потенциала механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека, с тем чтобы он мог более эффективно решать проблемы защиты перемещенных внутри страны лиц и брать на себя больше функций в этой области. УВКБ и другие гуманитарные организации неоднократно обращались к органам Организации Объединенных Наций в области прав человека с призывом активнее участвовать в операциях на местах в сложных чрезвычайных ситуациях.

15. Верховный комиссар по правам человека объявил о своей готовности содействовать усилиям по обеспечению защиты на местах перемещенных внутри страны лиц. Он заложил контуры программы действий, в которой подчеркивается важность присутствия правозащитных органов на местах в случае возникновения кризисных ситуаций с перемещением лиц и оказания консультационных услуг и технической помощи по вопросам прав человека соответствующим правительствам 5/. Осуществлению этой программы в рамках общего комплексного подхода способствовало бы предложение Верховному комиссару и представителю играть более активную роль в Межучрежденческом постоянном комитете (МПК), особенно в ходе дискуссий и принятия решений по вопросу гуманитарных кризисов, важной составляющей которых является внутреннее перемещение лиц.

16. Недавний опыт работы в бывшей Югославии и в Руанде свидетельствует о том, что размещение на местах персонала органов, занимающихся правами человека, дает важный защитный эффект. В бывшей Югославии Специальный докладчик Комиссии пользовался информацией, которую представлял ему персонал на местах, в свою очередь получавший ее в ходе контактов с местными властями. Кроме того, был сделан вывод о том, что сам факт сбора информации персоналом на местах "приводит к позитивным изменениям в области прав человека и даже позволяет устранить последствия конкретных нарушений" 6/. В Руанде мандат персонала правозащитных органов на местах, численность которого превысила 100 человек, был расширен за рамки традиционных функций наблюдения и представления докладов и охватил также меры по решению существующих проблем в

области прав человека и предотвращению их возможного нарушения 7/. Персоналу на местах было поручено также содействовать возвращению лиц, перемещенных внутри страны, и беженцев посредством содействия созданию безопасных условий в районах предполагаемого возвращения. Эта последняя задача не только свидетельствует о том, что персонал правозащитных органов на местах стал играть новую роль; в его мандат впервые была конкретно включена функция защиты перемещенных внутри страны лиц. Работа по наблюдению за уважением прав человека на местах как в Руанде, так и в бывшей Югославии наталкивалась на серьезные трудности, связанные главным образом с несвоевременным размещением персонала, а также с недостатками в подготовке и руководстве. Но даже несмотря на это, накопленный опыт служит наглядным примером защитного потенциала наблюдателей, контролирующих соблюдение прав человека на местах, который должен досконально изучаться в целях более активного применения в других ситуациях.

17. Помимо размещения наблюдателей, Верховный комиссар может размещать на местах персонал в рамках программ консультативных услуг и технической помощи, который способствует, в частности, защите прав человека посредством укрепления национальных учреждений. Программы консультативных услуг могут облегчать также принятие превентивных мер и помогать Верховному комиссару выполнять просьбу Комиссии уделять особое внимание "ситуациям, вызывающим или угрожающим вызвать массовый исход" 8/. Защита беженцев и перемещенных лиц в случае фактического перемещения представляет собой одну из конкретных целей программы 9/.

18. Защитная функция программы распространяется и на период после перемещения, в течение которого она осуществляется особенно активно. Например, в Руанде персонал на местах помогает созданию системы разрешения имущественных тяжб, которая должна способствовать возвращению и реинтеграции людей. Представитель приветствует прилагаемые Центром по правам человека через программу технической помощи и консультационных услуг усилия по укреплению национальных учреждений в странах, сталкивающихся с проблемой перемещения населения, а также по решению конкретных проблем перемещенных внутри страны лиц, и он призывает Верховного комиссара проводить подобные проекты в большем числе случаев, связанных с внутренним перемещением населения. Например, в Таджикистане программа консультативных услуг может помочь Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в подготовке кадров и претворении в жизнь проектов укрепления судебной системы. В Гватемале цель проектов может заключаться в решении проблем, которые возникают у перемещенных внутри страны лиц в отношении земли, жилья, документов, занятости и защиты от преследований 10/. В Колумбии могут быть разработаны программы борьбы с безнаказанностью, отсутствием гарантий физической неприкосновенности перемещенных лиц, а также урегулирования проблем землепользования и имущественных прав в целях более надежной защиты перемещенных внутри страны лиц и оказания им необходимой помощи.

19. Таким образом, правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций располагают двумя важными средствами повышения физической безопасности и защиты прав человека перемещенных внутри страны лиц. Верховный комиссар уполномочен направлять наблюдателей для предотвращения и пресечения нарушений прав человека в чрезвычайных ситуациях. Кроме того, он может направлять персонал Центра по правам человека в региональные отделения Организации Объединенных Наций для подготовки кадров и оказания иных форм технической помощи правительствам в деле осуществления национальных планов действий в области прав человека.

20. Хотя обе эти формы присутствия на местах персонала правозащитных органов уже вносят важный вклад в обеспечение защиты перемещенных внутри страны лиц, их необходимо и далее развивать. Представитель надеется, что защитная роль наблюдателей, контролирующая соблюдение прав человека, станет более комплексной по своему охвату и будет затрагивать не только процесс возвращения, но и положение в лагерях. Резня в лагере Кибехо в Руанде в апреле 1995 года еще раз высветила необходимость присутствия персонала органов по вопросам прав человека на местах в лагерях и поселениях, где первоначально скапливаются перемещенные внутри страны лица. Что касается консультативных услуг и программ технического сотрудничества, на своей прошлой сессии Комиссия признала необходимость разработки в сотрудничестве с правительствами, соответствующими международными организациями и представителем проектов содействия развитию прав человека перемещенных внутри страны лиц. В то же время Верховному комиссару следует чаще задействовать оба механизма, с тем чтобы охватить большее число случаев внутреннего перемещения. В то же время факт остается фактом: в настоящее время правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций не хватает потенциала, для того чтобы развернуть активную работу и реагировать на все ситуации, требующие их внимания. Представитель призывает Комиссию поддерживать и укреплять потенциал Центра по правам человека, с тем чтобы он мог активнее заниматься на местах вопросами защиты перемещенных внутри страны лиц.

21. Когда правозащитные органы не имеют возможности присутствовать в той или иной конкретной стране или же получить в нее доступ, задача выявления и удовлетворения потребностей в защите ложится на плечи других. Например, в бывшей Югославии до прибытия с большим опозданием наблюдателей, контролирующая соблюдение прав человека, защиту перемещенных внутри страны лиц взяли на себя сотрудники УВКБ, которые продолжали заниматься этим и после размещения наблюдателей. В Таджикистане в отсутствие персонала Центра по правам человека функциями по наблюдению за уважением прав человека и обеспечению защиты на местах занимались представители УВКБ, а затем и ОБСЕ. В связи с серьезным осложнением проблемы безопасности в стране в последние месяцы сохраняется острая необходимость в присутствии правозащитных органов на местах.

22. Учреждения по оказанию чрезвычайной помощи и обеспечению развития зачастую первыми осознают необходимость принятия защитных мер, однако они не делают этого, не имея соответствующего мандата. Например, в составе межучрежденческой миссии по оценке нужд, направленной в Руанду ДГВ, не был представлен специалист по вопросам прав человека, хотя проблемы защиты населения стояли в этой стране на первом плане. В Либерии и Анголе МПП выполняла функции руководящего учреждения, поскольку снабжение продовольствием рассматривалось в качестве первостепенной задачи, в то время как проблемы защиты населения, стоявшие не менее остро, привлекали к себе гораздо меньше внимания. Хотя учреждения по оказанию помощи и обеспечению развития могут и не иметь мандата и опыта, для того чтобы непосредственно заниматься обеспечением физической безопасности и уважения прав человека, они тем не менее призваны сыграть важную роль, содействуя защите населения посредством проведения консультаций с правительствами и переговоров о получении доступа к нуждающимся лицам, перемещенным внутри страны.

23. Гуманитарным учреждениям следует тесно сотрудничать с правозащитными организациями, с тем чтобы выработать единый и комплексный подход к улучшению положения перемещенных внутри страны лиц, охватывающий как оказание помощи, так и обеспечение защиты. В состав межучрежденческих миссий по оценке нужд, направляемых в страны, которые переживают гуманитарный кризис, обязательно должны включаться специалисты по вопросам прав человека и защиты населения. Когда в том или ином случае, связанном с перемещением населения внутри страны, требуется обратить особое внимание на правозащитную работу, Резидент-координатор Организации Объединенных Наций должен рекомендовать представителю совершить поездку в соответствующий район. После такой поездки представителя учреждениям Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами гуманитарной помощи и прав человека, которые представлены в соответствующей стране, должно сообщаться о выводах представителя и поручаться контроль за выполнением его рекомендаций. Следует детально анализировать конкретные случаи перемещения населения внутри страны, с тем чтобы должным образом распределить функции, закрепив их в меморандумах о договоренности между гуманитарными и правозащитными органами. Меморандум о договоренности между Верховным комиссаром по правам человека и УВКБ о распределении функций по защите населения в Руанде может служить полезным примером для налаживания сотрудничества между правозащитными и гуманитарными учреждениями в других ситуациях.

24. Необходима также тесная координация программ Организации Объединенных Наций в области прав человека и экономического развития, с тем чтобы распространить комплексный подход к проблемам перемещенных внутри страны лиц не только на этап оказания экстренной помощи, но и на фазы возвращения и реинтеграции. Комиссия поощряет сотрудничество между Центром по правам человека и Программой развития Организации Объединенных Наций в целях увязывания правозащитных проектов с комплексными программами ПРООН по странам 11/. Представитель считает, что интеграция проблематики прав человека в проекты возвращения и реинтеграции населения

является предпосылкой долгосрочного решения проблем внутреннего перемещения, и призывает включать в такие проекты меры, конкретно направленные на защиту прав человека перемещенных внутри страны лиц. Следует уделять особое внимание правам женщин на землю и на наследование, а также проектам, цель которых заключается в том, чтобы помочь женщинам – главам домашних хозяйств добиться хозяйственной самообеспеченности.

25. Акцент представителя на необходимость наращивания потенциала организаций системы Организации Объединенных Наций по координации деятельности в целях удовлетворения потребностей перемещенного внутри страны населения в защите и помощи согласуется с требованиями недавно принятой Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) резолюции "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций" 12/. Некоторые из вопросов, перечисленных в приложении к резолюции, такие, как роль и оперативная ответственность каждой конкретной организации, принятие меморандумов о договоренности между организациями и потенциал каждой организации для принятия своевременных и эффективных мер, имеют отношение к проблеме внутреннего перемещения. Более того, лица, перемещенные внутри страны, представляют собой единственную категорию жертв, включенную в перечень тематических вопросов, которые предстоит рассмотреть Генеральному секретарю в соответствии с данной резолюцией 13/. Особое внимание уделяется проблеме недостатков и диспропорций в потенциале организаций и механизмах координации межучрежденческой деятельности, а также проблемам информационного характера, присущим институциональным механизмам, действующим в интересах перемещенных внутри страны лиц. Вспомогательный персонал представителя принимал участие в проведении настоящего обзора, и представитель выражает надежду, что выводы и рекомендации, которые будут вскоре сделаны, помогут максимально повысить возможности международных организаций эффективно, согласованно и комплексно решать проблемы внутреннего перемещения населения.

26. Представитель хотел бы особо выделить такое изменение в институциональных рамках, как повышение важности региональных инициатив. Региональные организации призваны сыграть очень важную роль в деле обеспечения защиты, оказания помощи и поддержки процесса развития в интересах перемещенных внутри страны лиц. Они в состоянии адаптировать политические меры к региональным реалиям; их новаторские подходы применимы как к пострадавшим странам в рамках их регионов, так и к международной системе в целом. Заслуживает внимания ряд недавних инициатив на региональном уровне. ОБСЕ стала принимать непосредственное участие в обеспечении защиты перемещенных внутри страны лиц в Боснии и Герцеговине, на Кавказе и в Таджикистане. Другим важным событием в регионе ОБСЕ стала организация в мае 1996 года региональной конференции по вопросам вынужденной миграции в рамках Содружества Независимых Государств 14/. По итогам ее работы была принята Программа действий, которая имеет особое значение благодаря широкому кругу предлагаемых мер по

проблеме внутреннего перемещения, а также акценту на развитие и защиту прав человека в целом. При эффективном применении в качестве основы для совместной работы этот документ должен способствовать выработке на национальном уровне политики, законодательства и институциональных структур для предотвращения, регулирования и устранения случаев перемещения населения. Следует отметить также меры, принятые Организацией африканского единства в рамках механизма предотвращения конфликтов по снятию напряженности до возникновения опасности перемещения людей. На региональной конференции по оказанию помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам в районе Великих озер (Африка), проходившей в Бужумбуре в 1995 году, было подчеркнуто, что в случае провала превентивных мер важное значение приобретает разработка комплексных программ оказания помощи перемещенному населению и удовлетворения его потребностей в развитии. Что касается американского континента, то в том же году представитель встретился с Межамериканской комиссией по правам человека Организации американских государств. Впоследствии она сделала важный институциональный шаг, назначив докладчика по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны. Представитель рекомендует другим региональным органам также рассмотреть возможность создания институциональных механизмов для наблюдения за случаями внутреннего перемещения и поиска решений проблем перемещенных внутри страны лиц.

III. ПОСЕЩЕНИЕ СТРАН

27. Поскольку главная ответственность за бедственное положение перемещенных внутри страны лиц ложится на правительства, посещения стран представителем представляют собой одну из важнейших задач, предписываемых его мандатом. Эти поездки, цель которых заключается в изучении конкретных кризисных ситуаций в пострадавших странах, позволяют представителю на основе диалога с правительствами, ориентированного на поиск конкретных решений, рекомендовать меры по урегулированию кризиса, которые должны приниматься соответствующей страной в сотрудничестве с международным сообществом, включая межправительственные и неправительственные организации. Посещения стран служат и более широким целям углубления понимания различных аспектов проблемы внутреннего перемещения и выработки глобальных и региональных стандартных подходов и стратегий ее разрешения.

28. За последние несколько лет представитель посетил бывшую Югославию, Российскую Федерацию, Сомали, Судан, Сальвадор, Шри-Ланку, Колумбию, Бурунди, Руанду и Перу и изложил свои выводы и рекомендации в предыдущих докладах Комиссии. За время, прошедшее после окончания последней сессии Комиссии, он совершил две поездки: одну в Таджикистан в июне 1996 года, доклад об итогах которой он представил Генеральной Ассамблее на ее последней сессии (A/51/483/Add.1 и 2); а другую в Мозамбик в декабре, доклад о которой представляется в качестве добавления к настоящему докладу.

29. Посещения представителем стран в прошлом году позволили лучше понять стоящие проблемы и добиться многообещающих изменений на этапе возвращения, реинтеграции и развития по завершении перемещения. В своем докладе по Таджикистану Представитель отметил, что, хотя большинство из 600 000 человек, которые были перемещены внутри страны в результате гражданской войны 1992 года, вернулись домой, их успешная реинтеграция будет зависеть от того, в какой степени страна сможет решить проблемы послевоенной социально-экономической реконструкции, мирным путем устранить коренные причины конфликта и повысить безопасность в стране, которая в последнее время стала снижаться, вызывая новые потоки перемещенных людей. Таким образом, наряду с вопросами реинтеграции и развития сохраняют свою актуальность и проблемы защиты населения. Напротив, в Мозамбике мирный договор 1992 года, положивший конец 16-летнему конфликту, соблюдается сторонами, и в результате этого проблемы безопасности (за исключением проблемы необезвреженных мин) не мешают процессу возвращения и реинтеграции населения. Несмотря на различное положение в этих двух странах, между ними есть много общих черт, позволяющих выделить те факторы, которые, судя по всему, будут актуальны и в других ситуациях внутреннего перемещения населения на "постперемещенческом" этапе.

30. Обе эти ситуации свидетельствуют о необходимости холистического подхода к возвращению, реинтеграции и развитию после устранения причин перемещения населения. В частности, они говорят о том, что проекты оказания экстренной помощи и планирование проектов развития должны подкреплять друг друга. В Мозамбике и Таджикистане УВКБ стремилось облегчить процесс реинтеграции, оказывая широкую помощь возвратившимся, и в то же время организовывало проекты быстрой отдачи (ПБО) в целях стимулирования подъема и реконструкции на уровне целых общин. В то же время, как явствует из самого названия, эти ПБО должны подкрепляться инициативами развития, которые были бы более конкретно нацелены на обеспечение экономической жизнеспособности и устойчивости, а также препятствовали бы возникновению получающего помощь контингента от международного сообщества.

31. Таким образом, для придания устойчивого характера мерам реинтеграции гуманитарные учреждения должны уже на раннем этапе укреплять сотрудничество с учреждениями, занимающимися вопросами развития, и обеспечивать преемственность в совместной работе. Гуманитарные учреждения по вопросам развития должны строить свои программы оказания экстренной помощи исходя из возможностей перемещенных лиц и жизнеспособности соответствующих общин. В то же время учреждениям по вопросам развития необходимо на этапе оказания экстренной помощи разрабатывать планы по наращиванию потенциала соответствующих районов, с тем чтобы эффективно принять перемещаемое население. В Таджикистане и Мозамбике УВКБ, начавшее осуществление проектов по вопросам развития, могло бы воспользоваться опытом ПРООН на более раннем этапе – на этапе планирования, – с тем чтобы обеспечить их экономическую устойчивость

и привлечь к их практической реализации самих бенефициаров. Еще предстоит решить следующий вопрос: для привлечения ПРООН на раннем этапе требуется ли присутствие этой Программы в стране или же достаточно проведения с ней консультаций на стадии концептуальной разработки проектов в области развития?

32. Необходимость комплексного подхода актуальна и для вопросов защиты населения. Признавая эту необходимость, сотрудники ОБСЕ в Таджикистане, взявшие на себя защитную роль, которую первоначально играло УВКБ, уделяя основное внимание перемещенным внутри страны и возвращающимся лицам, не забывают при этом о правах человека населения в целом. Таким образом, решая текущие проблемы защиты перемещенных внутри страны лиц, ОБСЕ одновременно преследует и более общую цель развития демократического процесса в одном из своих государств-членов. С ухудшением положения в области безопасности в Таджикистане после посещения страны представителем необходимость непрерывной работы по укреплению национальных учреждений в целях защиты прав человека и законности стала еще более насущной, и эта задача должна решаться путем направления в эту страну миссии Центра по правам человека для оценки положения в области прав человека.

33. В ходе своих поездок по странам представитель обнаружил, что особые потребности в помощи, защите и развитии женщин и детей, на которых приходится подавляющее большинство перемещенных внутри страны лиц, удовлетворяются далеко не в полной мере ни на этапе перемещения, ни в ходе процесса реинтеграции. В его предыдущих докладах содержится ряд рекомендаций по улучшению сложившегося положения 15/. К их числу относится необходимость принятия мер, гарантирующих привлечение женщин к планированию и практическому оказанию экстренной помощи, их защиты от насилия со стороны представителей противоположного пола, а также организации специальной подготовки женщин – глав домашних хозяйств и оказания им помощи, с тем чтобы сделать их хозяйственно самостоятельными и способными обеспечивать свои семьи. Во многих странах, таких, как Таджикистан, угроза и последствия потери работы особенно серьезны для женщин, которые могут страдать от двойной дискриминации, связанной как с их этническим происхождением, так и с половой принадлежностью. Кроме того, им гораздо сложнее найти альтернативный источник средств к существованию, поскольку у них гораздо меньше возможностей получить доступ к кредитованию. В этих условиях в домашних хозяйствах, возглавляемых женщинами, дети также вынуждены принимать участие в формировании семейного дохода, что, в свою очередь, не позволяет им регулярно посещать школу. В Курган-Тюбинской области Таджикистана эта проблема усугубляется практикой принудительного привлечения учителей и детей к уборке хлопка.

34. Помимо недостаточного доступа к образованию и услугам здравоохранения, дети, перемещенные внутри страны в условиях вооруженных конфликтов, могут испытывать на себе серьезный стресс. В недавнем исследовании г-жи Грасы Машел о последствиях вооруженных конфликтов для детей (A/51/30 и Add.1), в проведении которого активное

участие принимал и представитель, отмечается, что гуманитарные учреждения довольно непоследовательны в своей работе по удовлетворению потребностей в помощи и защите детей-беженцев и детей, перемещенных внутри страны. В исследовании выделяется ряд областей, где можно добиться улучшений, включая защиту перемещенных детей от сексуального насилия и принудительного призыва в вооруженные силы, а также практические меры по обеспечению выживания и защите несопровождаемых детей.

35. Хотя правозащитные и гуманитарные учреждения, а также НПО и принимают меры к тому, чтобы сделать перемещенных внутри страны женщин и детей менее уязвимыми, следует уделять гораздо больше внимания разработке стратегий удовлетворения их потребностей в помощи, защите и развитии. УВКБ принимает практические меры к улучшению положения этих уязвимых групп населения в соответствии со своими руководящими принципами защиты женщин и детей-беженцев, а также защиты беженцев от сексуального насилия. Эти руководящие принципы следует распространить среди учреждений, работающих с перемещенными внутри страны женщинами и детьми, с тем чтобы они постарались претворять в жизнь их положения. Представитель приветствует недавние усилия ЮНИСЕФ расширить свои возможности по удовлетворению конкретных потребностей в защите и помощи перемещенных внутри страны детей и женщин, осуществляющих присмотр за ними, и поощряет другие гуманитарные учреждения следовать этому примеру. Что касается координации подобных мер, Целевая группа по лицам, перемещенным внутри страны, должна оценить степень удовлетворения на местах потребностей перемещенных внутри страны женщин и детей в помощи и защите и разработать механизмы сотрудничества в целях повышения их эффективности.

36. Как неоднократно подчеркивал представитель в предыдущих докладах, посещения стран открывают перед ним хорошую возможность провести конструктивный обмен мнениями с правительствами и привлечь внимание в странах к проблемам внутреннего перемещения. В то же время основную задачу поездок по странам, которая заключается в улучшении положения перемещенных внутри страны лиц, можно считать выполненной лишь в тех случаях, когда по их итогам принимаются надлежащие меры. Для того чтобы увидеть реальные улучшения и проверить выполнение рекомендаций, сделанных в ходе дискуссий с правительствами и международными организациями, необходим широкомасштабный и частый контроль на местах. Верховный комиссар по правам человека выразил серьезную заинтересованность в обеспечении претворения в жизнь рекомендаций, сделанных представителями и докладчиками Комиссии 16/. В Таджикистане и Колумбии важную роль в этой области может сыграть размещение на местах персонала правозащитных органов. Представитель поощряет Центр по правам человека играть свою роль в процессе принятия мер по итогам его поездок и в другие страны.

IV. ВЫВОДЫ

37. В развитие деятельности, осуществлявшейся представителем на основании своего мандата в последние несколько лет, в предстоящие годы он будет по-прежнему акцентировать внимание на трех важнейших областях: разработке нормативных рамок; совершенствовании институциональных механизмов на международном, региональном и национальном уровнях; и посещении стран, сталкивающихся с серьезными проблемами внутреннего перемещения населения, в том числе с проблемами реинтеграции перемещенных лиц, в целях выработки стратегий их решения в сотрудничестве с заинтересованными правительствами, а также международными, региональными и неправительственными организациями. В то же время, по сравнению с возрастающими масштабами и сложностью проблемы внутреннего перемещения населения, возможности представителя играть каталитическую роль комплексно и эффективно являются ограниченными и требуют укрепления. Обращая внимание Комиссии на эту необходимость, представитель признает, что сохраняющийся дефицит ресурсов в системе Организации Объединенных Наций требует творческих решений. С учетом этого представитель добивался и добился внешней поддержки деятельности, осуществляемой им в рамках своего мандата. Помощь со стороны как правительств, так и фондов позволила углубленно изучить правовой статус перемещенных внутри страны лиц, проанализировать институциональные механизмы, в том числе механизмы региональных организаций и НПО, и провести глобальный обзор статистики и географии внутреннего перемещения. В основу исследования, проводившегося под руководством представителя группой по политике по вопросам беженцев Института Брукинса в рамках проекта, посвященного перемещенным внутри страны лицам, был положен опыт работы большого числа ученых, юристов, специалистов по проблемам беженцев и прав человека, а также различных учреждений, таких, как Американское общество международного права, Институт прав человека им. Людвига Болцмана, Группа международного права прав человека, Норвежский совет по вопросу беженцев, Комитет Соединенных Штатов по вопросу беженцев и Вашингтонский колледж права Американского университета. Исследование должно быть готово к опубликованию в 1997 году.

38. Хотя представитель будет и впредь развивать подобное сотрудничество с внешними экспертами и специализированными учреждениями, сохраняется необходимость в активизации и поддержке его мандата в рамках системы Организации Объединенных Наций. Необходимо помнить, что проблема перемещения приобрела огромные, поистине глобальные масштабы, и что она актуальна примерно для 35-40 стран. Требуется тщательный контроль за положением дел в этих странах, с тем чтобы выявлять серьезные кризисные ситуации, требующие вмешательства международного сообщества. Необходимы также сбор и обработка информации, планирование и организация поездок по странам, проведение последующих мероприятий, координация усилий с межправительственными и неправительственными организациями и стимулирование реакции международного сообщества в целом. Эта деятельность требует пристального внимания Центра по правам человека, помогающего осуществлению этого мандата. В настоящее время для выполнения этой

задачи у Центра не хватает ресурсов. Посты сотрудников Центра, занимавшихся данной работой и покинувших его со времени прошлой сессии Комиссии, так и не были заполнены. В настоящее время оказанием помощи представителю в Центре занимаются два младших эксперта, предоставленных в его распоряжение правительствами Норвегии и Германии, причем помимо оказания помощи представителю этим экспертам, контракты которых истекают в предстоящие месяцы, Центр зачастую поручает и другую работу. С учетом того, что представитель выполняет свою работу на добровольных началах и работает непостоянно, было бы весьма полезно выделить сотрудника старшего звена, который мог бы оказывать ему помощь в выполнении мандата, играть роль в принятии межведомственных решений и действовать от имени представителя, когда его другие обязанности не позволяют ему присутствовать на совещаниях, проходящих на достаточно высоком уровне. Осуществлению мандата представителю способствовало бы также наличие координатора, который занимался бы расширением сотрудничества по вопросам внутреннего перемещения с межправительственными учреждениями и НПО, поощрял их к более активному участию в работе в этой области, а также выполнял контрольные функции и собирал информацию о серьезных случаях перемещения лиц внутри стран. Для выполнения своего мандата представителю требуется как минимум помощь двух штатных сотрудников по вопросам прав человека, достаточная административная поддержка и соответствующий уровень секретариатского обслуживания.

39. Несколько лет назад Комиссия сочла, что проблема перемещения лиц внутри стран стоит на международной повестке дня достаточно актуально, для того чтобы учредить мандат представителя. С тех пор острота и масштабы проблемы внутреннего перемещения лишь возросли. Исходя из опыта последних лет, можно сказать, что эта тенденция, к сожалению, по-видимому, будет сохраняться. В то же время ряд позитивных сдвигов на этапе после перемещения, которые воочию увидел представитель в Таджикистане и Мозамбике, свидетельствуют о возможностях решения проблем. Сохранение проблемы внутреннего перемещения населения, а также необходимость поиска путей ее решения требуют укрепления как мандата представителя, так и правозащитного механизма Организации Объединенных Наций в целом. От этого зависит комплексное и эффективное решение стоящих проблем.

Примечания

1/ UNHCR, International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons: A Reference Manual for UNHCR Staff, 1996.

2/ Руководящие принципы оперативного участия УВКБ в работе с перемещенными внутри страны лицами (UNHCR's operational guidelines for involvement with internally displaced persons) содержится в Inter-Office Memorandum No.33/93 и Field Office Memorandum No. 33/93, которые были выпущены Верховным комиссаром ООН по делам беженцев 28 апреля 1993 года. См. UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons (Geneva, UNHCR, Sept. 1994), annex I.

3/ Jean-Philippe Lavoyer, "Refugees and displaced persons -- International humanitarian law and the role of the ICRC, International Review of the Red Cross, No. 305, March-April 1995, pp. 162-180.

4/ См., например, Roberta Cohen and Jacques Cuenod, "Improving institutional arrangements for the internally displaced", Brookings Institution - Refugee Policy Group Project on Internal Displacement, October 1995.

5/ Конкретные предложения по созданию рамок для постоянной защиты на местах прав человека лиц, перемещенных внутри страны, и беженцев содержатся в докладах Верховного комиссара по правам человека Генеральной Ассамблее (A/50/36) и Комиссии по правам человека (E/CN.4/1995/98).

6/ Положение в области прав человека на территории бывшей Югославии, десятый периодический доклад г-на Тадеуша Мазовецкого, Специального докладчика Комиссии по правам человека (E/CN.4/1995/57, пункт 122).

7/ Доклад Верховного комиссара по правам человека о полевой операции по правам человека в Руанде (A/50/743, приложение).

8/ Резолюция 1995/88 Комиссии по правам человека, пункт 8.

9/ Доклад Верховного комиссара по правам человека Комиссии по правам человека (E/CN.4/1995/98).

10/ Оказание помощи Гватемале в области прав человека: доклад независимого эксперта г-жи Монике Пинто Комиссии по правам человека (E/CN.4/1994/10, пункт 185).

11/ Резолюция 1994/69 Комиссии по правам человека, пункт 18.

12/ Резолюция 1995/56 ЭКОСОС от 28 июля 1995 года.

13/ В соответствии с резолюцией были подняты следующие вопросы:

1) координация; 2) мобилизация ресурсов; 3) развитие людских ресурсов и безопасность персонала; 4) экстренная помощь, реабилитация и развитие; 5) оценка; 6) наращивание местного потенциала; и 7) лица, перемещенные внутри страны. Эти аспекты были выделены на основе примерного перечня вопросов, содержащегося в приложении к резолюции 1995/56 ЭКОСОС, и, как этого требует резолюция, с учетом раздела VII приложения к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года.

14/ Полностью название совещания выглядит следующим образом: "Региональная конференция для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних странах".

15/ В частности, см. доклад представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, представленный Комиссии по правам человека на ее пятьдесят второй сессии (Е/CN.4/1996/52).

16/ Доклад Верховного комиссара по правам человека (Е/CN.4/1995/98), цитируемое издание.
