



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/17  
12 June 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению  
и защите прав человека

Пятьдесят четвертая сессия

Пункт 4 предварительной повестки дня

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА**

**Возвращение имущества беженцам или перемещенным лицам**

**Рабочий документ, представленный г-ном Паулу Серджиу Пиньейру  
в соответствии с решением 2001/122\* Подкомиссии**

---

\* Настоящий документ был представлен конференционным службам с опозданием ввиду того факта, что в силу специфического характера рассматриваемой в нем темы возникла необходимость в проведении дополнительных консультаций с одним из специализированных учреждений для проверки большого числа содержащихся в нем пространных ссылок.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение.....	1 - 8	3
I. ТЕРМИНОЛОГИЯ .....	9 - 12	4
II. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ.....	13 - 15	5
III. ДОЛГОВРЕМЕННЫЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ .....	16 - 21	6
IV. ПРАВО НА ВОЗВРАЩЕНИЕ В СВОЕ ЖИЛИЩЕ И РОЛЬ РЕСТИТУЦИИ ЖИЛЬЯ И ИМУЩЕСТВА .....	22 - 41	7
V. ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО ИЗУЧЕНИЯ .....	42 - 59	11
VI. ВЫВОДЫ .....	60 - 67	15
VII. РЕКОМЕНДАЦИЯ .....	68	17

## Введение

1. Комиссия по правам человека в своих резолюциях 1996/25, 1997/22 и 1998/28 призвала Подкомиссию и ее членов обеспечить дальнейшее укрепление сотрудничества с механизмами Комиссии и, в рамках их компетенции, со всеми соответствующими органами, включая договорные органы в области прав человека. В своей резолюции 1999/81 Комиссия с удовлетворением отметила усилия, предпринятые Подкомиссией в целях укрепления такого сотрудничества, а в своей резолюции 2002/66 вновь подтвердила, что Подкомиссия может наилучшим образом оказывать помощь Комиссии, предоставляя ей независимые экспертные исследования, проводимые ее членами.

2. На седьмом совещании председателей договорных органов по правам человека, проходившем в 1996 году, эти председатели рекомендовали договорным органам более активно поддерживать исследования, проводимые Подкомиссией, предлагать темы для этих исследований и сотрудничать в их подготовке<sup>1</sup>.

3. Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) обсудил этот вопрос на своей пятидесятой сессии в 1997 году<sup>2</sup> и решил предложить Подкомиссии пять тем для подготовки исследований, включая следующую: "Возвращение имущества беженцам или перемещенным лицам"<sup>3</sup>. КЛРД отметил, что:

"Исход сотен тысяч беженцев или перемещенных лиц, оставляющих свои дома и имущество в результате вооруженных конфликтов, зачастую приводит к тому, что такое имущество попадает в руки людей, не имеющих на него прав. Такое положение дел имеет место сегодня в районе Великих озер, в Боснии и Герцеговине, на Кипре и в иных местах. После возвращения к местам исконного проживания все такие беженцы и перемещенные лица имеют право на возвращение имущества, которого они лишились в ходе конфликта, и на получение компенсации за любое такое имущество, которое не может быть возвращено. Кроме того, любые обязательства или заявления в отношении такого имущества, сделанные по принуждению, должны считаться недействительными.

Масштабы этой проблемы таковы, что она требует изучения на основе норм международного права и существующих международных документов в области прав человека"<sup>4</sup>.

4. В своем письме от 19 марта 1997 года<sup>5</sup> тогдашний председатель КЛРД г-н Майкл Бентон довел эти предложения до сведения Председателя сорок восьмой сессии Подкомиссии и просил его представить их Подкомиссии на ее сорок девятой сессии.
5. На своей сорок девятой сессии Подкомиссия в резолюции 1997/5 выразила признательность КЛРД за представление рекомендаций относительно будущих исследований Подкомиссии, которые могли бы содействовать работе Комитета. Далее Подкомиссия в своем решении 1997/112 постановила при выборе новых тем для исследований уделять особое внимание темам, предложенным договорными органами. Подкомиссия также откликнулась на просьбу КЛРД путем подготовки рабочих документов, а также проведения санкционированных Комиссией по правам человека и Экономическим и Социальным Советом последующих всеобъемлющих исследований в отношении двух других тем, предложенных КЛРД: позитивная дискриминация и права неграждан.
6. В своей резолюции 1999/47 Комиссия по правам человека призвала Подкомиссию и впредь проводить ее работу по вопросу о реституции жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и лиц, перемещенных внутри страны.
7. На своей пятьдесят третьей сессии Подкомиссия в решении 2001/122 поручила г-ну Паулу Серджиу Пиньейру подготовить рабочий документ по вопросу о возвращении имущества беженцам или перемещенным лицам, который должен быть представлен Подкомиссии, с тем чтобы она могла принять на своей пятьдесят четвертой сессии решение о целесообразности проведения всеобъемлющего исследования по данному вопросу.
8. Таким образом, настоящий рабочий документ представляется в соответствии с решением 2001/122 Подкомиссии.

## **I. ТЕРМИНОЛОГИЯ**

9. Для целей настоящего рабочего документа под "жильем и имуществом" подразумевается жилье и недвижимое имущество, включая землю. Использование данного определения продиктовано двумя основными причинами. Во-первых, вопросу реституции жилья и недвижимого имущества в контексте права на возвращение беженцев и других перемещенных лиц вполне заслуженно уделяется значительное внимание со стороны международного сообщества, причем гораздо большее, нежели другим видам реституции имущества. Такое внимание в значительной мере обусловлено той уникальной ролью, которую реституция жилья и недвижимого имущества играет в деле

обеспечения добровольного возвращения беженцев и других перемещенных лиц в свои дома и места первоначального проживания в условиях безопасности и уважения достоинства.

10. Во-вторых, права на жилье закреплены в международном праве в гораздо большей степени и имеют, по сути дела, гораздо более широкий охват, чем имущественные права более общего характера<sup>6</sup>. Соответственно, в настоящем документе основной акцент делается на вопросах, касающихся реституции жилья и недвижимого имущества.

11. Под "реституцией" понимается средство правовой защиты по праву справедливости или своего рода реституционная справедливость, в силу которой лицам, которые понесли убытки или которым был причинен вред, насколько это возможно, обеспечивается восстановление условий, существовавших до причинения им вреда. Это средство правовой защиты предусматривает, например, возвращение произвольно или незаконно конфискованного жилья или имущества. Кроме того, реституция жилья и имущества во все большей степени рассматривается как право перемещенных лиц и беженцев в рамках международного права в области прав человека и как ключевой фактор урегулирования ситуаций, связанных с проблемой перемещения.

12. Под "компенсацией" понимается средство правовой защиты, с помощью которого лицо получает денежное возмещение за причиненный ему вред, например вследствие невозможности вернуть этому лицу его имущество или жилье.

## **II. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ**

13. Тема настоящего рабочего документа весьма актуальна, поскольку все более широкое признание получает тот факт, что в случае многих беженцев и других перемещенных лиц первопричина перемещения заключается в лишении их домашнего очага, и, следовательно, основной заботой лиц, возвращающихся или пытающихся вернуться в свои страны происхождения, является решение имущественных и жилищных проблем как на этапе, предшествующем возвращению, так и после возвращения.

14. Кроме того, обеспечение реституции жилья и имущества, временно утраченных вследствие перемещения, также становится все более важным компонентом усилий по защите прав человека, восстановлению законности и предотвращению будущих конфликтов в странах, которые в настоящее время находятся на этапе постконфликтной реконструкции.

15. Обстоятельства, при которых люди лишаются своих домов и имущества, варьируются, однако зачастую это сопряжено с произвольными перемещениями, затяжными гражданскими конфликтами, этническими чистками, экспроприацией без всякой компенсации или конфискацией на дискриминационной основе. Обеспечение реституции жилья и имущества и, следовательно, права на возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства имеет решающее значение для недопущения сохранения последствий таких обстоятельств, а также для защиты прав человека лиц, оказавшихся жертвами подобных ситуаций.

### III. ДОЛГОВРЕМЕННЫЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

16. Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) были определены три ключевых долгосрочных решения проблем, с которыми сталкиваются беженцы: i) интеграция в страны убежища; ii) расселение в третьих странах; и iii) добровольная репатриация<sup>7</sup>. Реституция жилья и имущества зачастую имеет решающее значение для облегчения процесса достижения долгосрочного решения в виде репатриации, решению, которому многие беженцы и другие перемещенные лица нередко отдают предпочтение.

17. Что касается добровольной репатриации, то это решение восходит к резолюции Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года, в которой Ассамблея утвердила Устав УВКБ и предложила правительствам сотрудничать с Верховным комиссаром по делам беженцев при выполнении им [ею] своих функций, среди прочего, путем содействия Верховному комиссару в его [ее] усилиях, направленных на то, чтобы способствовать добровольной репатриации беженцев. С тех пор роль и стратегии УВКБ в области добровольной репатриации получили дальнейшее развитие в различных выводах Исполнительного комитета.

18. Так, например, в Выводе № 18 (XXXI) от 1980 года Исполнительный комитет "призвал правительства стран происхождения предоставлять официальные гарантии безопасности возвращающимся беженцам и подчеркнул значение полного обеспечения таких гарантий и неприменения к возвращающимся беженцам наказания за то, что они покинули свою страну происхождения по причинам, породившим положение с беженцами"<sup>8</sup>.

19. Аналогичным образом, в Выводе № 40 (XXXVI) от 1985 года Исполнительный комитет вновь подтвердил "основное право лиц на добровольное возвращение в страну происхождения" и подтвердил "необходимость того, чтобы [репатриация] осуществлялась

в условиях абсолютной безопасности, желательного к месту жительства беженцев в стране происхождения"<sup>9</sup>.

20. Дополнительным руководством в этих вопросах служит Справочник УВКБ по добровольной репатриации. В Справочнике подчеркивается, например, что мандат УВКБ предусматривает содействие "созданию условий, способствующих добровольному возвращению беженцев в условиях безопасности и уважения достоинства", а также поощрение "добровольной репатриации беженцев, как только условия будут благоприятствовать их возвращению"<sup>10</sup>. Кроме того, в нем указывается, что любое трехстороннее соглашение или любая декларация об амнистии и гарантиях должны предусматривать возмещение или реституцию возвращающимся лицам их земли или иного недвижимого и движимого имущества, утраченного или оставленного ими<sup>11</sup>.

21. Совсем недавно УВКБ заявило, что, как показывает опыт, операции по добровольной репатриации оказываются менее успешными, если решение жилищных и имущественных вопросов слишком затягивается, особенно в тех случаях, когда беженцы лишены возможности получить обратно свои дома и имущество в стране происхождения<sup>12</sup>. В этом заявлении, как и в вышеупомянутых выводах и руководящих указаниях, признается, что в случае многих попыток, направленных на добровольную репатриацию, возвращение не обеспечивает эффективного или долгосрочного решения, если не урегулированы соответствующие жилищные и имущественные вопросы.

#### **IV. ПРАВО НА ВОЗВРАЩЕНИЕ В СВОЕ ЖИЛИЩЕ И РОЛЬ РЕСТИТУЦИИ ЖИЛЬЯ И ИМУЩЕСТВА**

##### **A. Право на возвращение в свое жилище**

22. Под правом на возвращение сегодня понимается возвращение человека не просто в свою страну, но и к своему очагу. В сущности, право беженцев и перемещенных лиц на возвращение в свое жилище признается международным сообществом как самостоятельное, автономное право как таковое<sup>13</sup>. В 1980 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 35/124 о международном сотрудничестве в целях предотвращения новых потоков беженцев вновь подтвердила "право беженцев на возвращение к своим очагам на родной земле". Такой подход имеет важное значение для эффективной защиты права на возвращение беженцев и перемещенных лиц и для оздоровления ситуаций, ведущих к нестабильности и перемещениям.

23. Организация Объединенных Наций также неизменно подтверждала данный принцип при рассмотрении конкретных случаев перемещения. Например, Совет Безопасности в

своей резолюции 820 (1993) по Боснии и Герцеговине, принятой 17 апреля 1993 года, вновь подтвердил, что "все перемещенные лица имеют право мирно вернуться в свои бывшие жилища и им должна быть оказана помощь в этом".

24. Аналогичная формулировка, подтверждающая право на возвращение в свое жилище, фигурирует в резолюциях Совета Безопасности, посвященных проблеме перемещения во многих странах и регионах, включая Абхазию и Республику Грузию<sup>14</sup>, Азербайджан<sup>15</sup>, Боснию и Герцеговину<sup>16</sup>, Камбоджу<sup>17</sup>, Хорватию<sup>18</sup>, Кипр<sup>19</sup>, Косово<sup>20</sup>, Кувейт<sup>21</sup>, Намибию<sup>22</sup> и Таджикистан<sup>23</sup>.

25. Право на возвращение в свое жилище было также подтверждено и другими органами Организации Объединенных Наций. Так, например, помимо вышеупомянутой резолюции 35/124, Генеральная Ассамблея подтвердила или признала право на возвращение в свое жилище в резолюциях, касающихся Алжира<sup>24</sup>, Кипра<sup>25</sup>, Палестины/Израиля<sup>26</sup> и Руанды<sup>27</sup>.

26. Аналогичным образом Подкомиссия в своей резолюции 1998/26, озаглавленной "Реституция жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и внутриперемещенных лиц", которая была принята без голосования, подтвердила "право всех беженцев... и внутриперемещенных лиц на возвращение в свои дома и места обычного проживания в своей стране и/или месте происхождения, если они этого желают".

27. КЛРД подтвердил данный принцип в своей Общей рекомендации XXII о статье 5 и беженцах и перемещенных лицах, которая гласит следующее: "любые... беженцы и перемещенные лица имеют право свободно возвращаться в свои родные дома в условиях безопасности"<sup>28</sup>.

28. Наконец, на состоявшейся в Дурбане (Южная Африка) в августе и сентябре 2001 года Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости представители международного сообщества со всей определенностью заявили о всеобщем признании "права беженцев на добровольное возвращение в свои дома и к своему имуществу в условиях достоинства и безопасности и настоятельно [призвали] все государства способствовать такому возвращению"<sup>29</sup>.



## **В. Реституция жилья и имущества**

29. Реституцию жилья и имущества надлежит рассматривать в качестве необходимого компонента осуществления права на возвращение в свое жилище. В сущности, в контексте международного права в области прав человека право на реституцию жилья и имущества признается как важнейший элемент права беженцев и перемещенных лиц на возвращение<sup>30</sup>.

30. Например, как упоминалось выше, Совет Безопасности в своей резолюции 820 (1993) заявил, что "все перемещенные лица имеют право мирно вернуться в свои бывшие жилища и им должна быть оказана помощь в этом". Дурбанская декларация подтверждает "право беженцев на добровольное возвращение в свои дома и к своему имуществу в условиях достоинства и безопасности и настоятельно [призывает] все государства способствовать такому возвращению"<sup>31</sup>. Важно указать, что тем самым международное сообщество подтверждает обязанность государств содействовать или способствовать осуществлению права на возвращение в свое жилище. Помощь или содействие предполагает, среди прочего, обеспечение лицам, высланным из их домов или с их земель, средства правовой защиты в виде реституции жилья и имущества.

31. Комиссия по правам человека также подходит к вопросу реституции как к важнейшему средству правовой защиты. Принудительное перемещение зачастую подстегивается практикой принудительного выселения, либо его в любом случае можно квалифицировать как следствие фактического принудительного выселения. Комиссия со всей определенностью заявила, что практика принудительного выселения "представляет собой грубое нарушение прав человека"<sup>32</sup>.

32. Комиссия по правам человека изучила вопрос о реституции как средстве правовой защиты в контексте таких нарушений прав человека. В ряде резолюций, касающихся реституции, компенсации и реабилитации для жертв грубых нарушений прав человека, Комиссия неизменно указывала на "право на реституцию... для жертв грубых нарушений прав человека"<sup>33</sup>. Поэтому реституция как средство правовой защиты в случае реально имеющего место или фактического принудительного выселения в результате принудительного перемещения может трактоваться как самостоятельное, автономное право.

33. Принцип реституции жилья и имущества признается или предусматривается целым рядом международно-правовых документов. К реституции жилья и имущества применимы, например, нормы гуманитарного права. Статьей 49 Женевской конвенции

1949 года о защите гражданского населения во время войны предусматривается, например, что:

"эвакуированное... население будет возвращено обратно в свои дома немедленно после того, как боевые операции в этом районе будут закончены".

34. Аналогичным образом Римским статутом Международного уголовного суда допускается реституция как средство правовой защиты за нарушения, подпадающие под его юрисдикцию. Пункт 1 статьи 75 Римского статута гласит:

"Суд устанавливает принципы, касающиеся возмещения ущерба потерпевшим или в отношении потерпевших, включая реституцию, компенсацию и реабилитацию".

35. Реституция как средство правовой защиты признается и другими документами. Например, в проекте статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, утвержденном Комиссией международного права и препровожденном Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2001 году<sup>34</sup>, реституция признается в качестве надлежащей формы возмещения за определенные нарушения норм международного права.

36. Статья 34 проекта статей об ответственности государств гласит следующее:

"Полное возмещение вреда, причиненного международно-противоправным деянием, осуществляется в форме реституции, компенсации и сатисфакции, будь то отдельно или в их сочетании".

37. Статья 35 далее гласит:

"Государство, ответственное за международно-противоправное деяние, обязано осуществить реституцию, т.е. восстановить положение, которое существовало до совершения противоправного деяния".

38. Подкомиссия, также занимавшаяся рассмотрением данного вопроса, в своей резолюции 1998/26 от 26 августа 1998 года выступила с одним из наиболее решительных заявлений, касающихся реституции жилья и имущества. В этой резолюции она настоятельно призвала:

"все государства обеспечить свободное и справедливое осуществление права всех беженцев и внутриперемещенных лиц на возвращение в свои дома и места обычного

проживания и разработать эффективные и оперативные юридические, административные и иные процедуры, обеспечивающие свободное и справедливое осуществление этого права, включая справедливые и эффективные механизмы, направленные на разрешение неурегулированных жилищных и имущественных проблем".

39. Необходимость реституции, причем как жилья, так и прочего имущества, как средства правовой защиты в случае перемещения была признана и КЛРД. В своей Общей рекомендации XXII о статье 5 и беженцах и перемещенных лицах КЛРД заявил:

"Любые... беженцы и перемещенные лица, по возвращении в свои родные дома, имеют право требовать возврата своего имущества, которого они лишились в ходе конфликта, и надлежащего возмещения за любое такое имущество, которое не может быть им возвращено"<sup>35</sup>.

40. Право на реституцию жилья и имущества также было признано и применяется в рамках ряда соглашений, направленных на прекращение конфликта, включая соглашения, связанные с возвращением перемещенных лиц в постконфликтных ситуациях в Боснии и Герцеговине<sup>36</sup>, Камбодже<sup>37</sup>, Гватемале<sup>38</sup>, Косово<sup>39</sup>, Мозамбике<sup>40</sup> и Руанде<sup>41</sup>.

41. Кроме того, в некоторых странах, в том числе в Боснии и Герцеговине<sup>42</sup>, Болгарии<sup>43</sup>, Чешской Республике<sup>44</sup>, Эстонии<sup>45</sup>, Германии<sup>46</sup>, Руанде<sup>47</sup>, Словении<sup>48</sup>, Южной Африке<sup>49</sup> и Таджикистане<sup>50</sup>, право на реституцию жилья признается на национальном уровне, будь то в конституции или в рамках национального законодательства. Факт такого признания свидетельствует о возможности создания соответствующих жилищных и имущественных механизмов и их задействия применительно к конкретным ситуациям.

## **V. ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕГО ИЗУЧЕНИЯ**

42. Как явствует из вышеизложенного, принцип реституции жилья и имущества находит отражение в международном и внутригосударственном праве, подтверждается международным сообществом и признается независимыми экспертными органами Организации Объединенных Наций. И все же для миллионов людей, желающих вернуться в свои дома в условиях безопасности и уважения достоинства, реституция жилья и имущества слишком часто оказывается нереальной. Такое прискорбное положение дел свидетельствует о том, сколь много еще необходимо сделать для практической реализации стандартов, призванных содействовать осуществлению права на возвращение в свое жилище. Подобное несоответствие между существующими стандартами и объективной реальностью требует проведения всеобъемлющего изучения

для уяснения причин, по которым эти стандарты не находят надлежащего применения, а также для изыскания наилучших путей их реализации.

43. Имеется ряд факторов, препятствующих осуществлению права на возвращение, и в этой связи можно привести конкретные примеры проблем, являющихся причиной неудовлетворительного положения дел с реституцией жилья и имущества. Многие такие факторы не входят в сферу охвата настоящего рабочего документа, тогда как некоторые факторы могут быть в предварительном порядке рассмотрены в этом контексте, а другие могут быть по крайней мере на первоначальном этапе обозначены как таковые. Требуется проведение более всеобъемлющего изучения с целью выявления всех факторов, препятствующих возвращению. Анализ конкретных форм проявления каждого из этих негативных факторов и разработка эффективных мер по их преодолению являются важнейшими элементами любой стратегии, призванной содействовать реституции жилья и имущества и, следовательно, способствовать осуществлению права на возвращение к своему домашнему очагу.

44. Одним из ключевых факторов, препятствующих реституции жилья и, соответственно, осуществлению права на возвращение, является отсутствие эффективных и доступных средств судебной защиты, что серьезно ограничивает возможности поиска судебных решений как средства восстановления прав на жилье и имущество. Это особенно актуально в постконфликтных ситуациях.

45. Одним из промежуточных решений, позволяющих преодолеть такого рода препятствия, является создание специальных независимых комиссий по вопросам жилья и имущества, призванных содействовать осуществлению права на реституцию жилья и имущества. Наглядными примерами возможного преодоления проблем, обусловленных отсутствием независимых местных судебных систем, служат Комиссия по притязаниям на недвижимое имущество в Боснии и Герцеговине<sup>51</sup> и Директорат по вопросам жилья и собственности в Косово<sup>52</sup>.

46. Еще одним фактором, препятствующим возвращению, является вторичное занятие домов, принадлежащих перемещенным лицам. Так, проблема вторичного занятия жилья по-прежнему серьезно затрудняет усилия по обеспечению возвращения людей, предпринимаемые в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Косово, Грузии, Азербайджане, Армении, Руанде, Бутане и других странах<sup>53</sup>.

47. Во многих случаях вторичное занятие жилья насаждается, поощряется и/или стимулируется силами, стоящими у истоков первоначального перемещения, причем у самих представителей этой вторичной волны поселенцев подчас имеется весьма

ограниченный выбор или не имеется вообще никакого выбора, когда речь идет о расселении в таких жилищах. В иных обстоятельствах пустующие дома могли бы использоваться для законных гуманитарных целей, например для расселения других перемещенных лиц. Таким образом, зачастую оказывается, что в домах, принадлежащих беженцам или другим перемещенным лицам, поселяются ни в чем не повинные люди, действующие без всякого заднего умысла.

48. Без принятия надлежащих мер по обеспечению защиты ныне занимающих жилье лиц от бездомности или необоснованного переселения преодоление этого конкретного препятствия на пути реституции представляется весьма трудным делом. Следовательно, вторичное занятие жилой площади создает трудности в деле реституции жилья, требующие проведения последовательного политического курса на основе прав человека и других правовых принципов, четко признающих преимущественное право реституции жилья и имущества за их законными владельцами. Поэтому тщательное изучение и анализ существующих и перспективных стратегий, направленных на решение проблемы вторичного занятия жилья, должны являться составными элементами любого всеобъемлющего исследования, посвященного вопросу реституции жилья и имущества в интересах беженцев и перемещенных лиц.

49. Еще одним фактором, препятствующим осуществлению права на возвращение, являются законы об отказе от имущества. Такие законы и практика, в силу которых лица, оставляющие на неопределенное время свои дома, квалифицируются как добровольно отказавшиеся от своих жилищных и имущественных прав, зачастую используются против беженцев и перемещенных лиц. В качестве примера можно привести случаи, связанные с распадом бывшей Республики Югославии.

50. Законы об отказе от имущества часто служат своего рода наказанием перемещенных лиц за бегство и могут также использоваться для стимулирования и укоренения политики этнической чистки или демографического манипулирования. Кроме того, они являются причиной отсутствия у перемещенных лиц уверенности в реальной возможности их возвращения в свои дома в условиях безопасности.

51. Такие законы не только препятствуют осуществлению права на возвращение, но зачастую идут также вразрез с принципами недискриминации и равенства, поскольку, как правило, они применяются или вводятся против конкретных расовых, этнических, религиозных или прочих групп.

52. Аналогичным образом, неспособность положить конец дискриминационному, произвольному или иному несправедливому применению закона в странах возвращения

не только препятствует осуществлению действенных мер по реституции, но может также усугубить нестабильность и конфликт. Так, например, в Грузии прежняя практика дискриминационного применения Жилищного кодекса 1983 года в отношении осетин, которые в период конфликта 1990-1992 годов покинули свои дома, на несколько лет задержала процесс их массового возвращения. Точно так же применение в Косово положений Закона об изменениях и дополнениях к ограничениям на сделки с недвижимостью, равно как и сохраняющаяся дискриминация в отношении албанской части населения Косово повлекли за собой произвольное аннулирование жилищных и имущественных прав, осложнив тем самым процесс реституции.

53. Еще одним негативным фактором является практика умышленного уничтожения кадастров, книг регистрации имущества и прочих официальных учетных документов, подтверждающих право на владение жильем или на занятие жилья - практика, которая зачастую сопутствует принудительному перемещению, особенно в контексте этнических чисток. Наличие такой учетной документации в сочетании с правом доступа к ней облегчает процесс возвращения, способствуя надлежащей реституции жилья.

54. Кроме того, по утверждению потенциальных возвращенцев, в момент исхода их принуждали к подписанию договора купли-продажи или аренды, так что они не имеют возможности вернуться в свои дома. Такие утверждения могут соответствовать или не соответствовать действительности, а получение соответствующих доказательств зачастую сопряжено с трудностями. Надлежит разработать механизмы, позволяющие с максимально возможной точностью определять, какие утверждения о принуждении являются подлинными, а какие ложными.

55. Указанные выше факторы, препятствующие возвращению, требуют всестороннего изучения. Аналогичным образом, надлежит выявить дополнительные препятствия на пути возвращения, проанализировать конкретные формы их проявления и разработать эффективные меры по их преодолению.

56. Наконец, обстоятельного анализа требует вопрос о компенсации взамен реституции. Однако в этой связи можно высказать ряд предварительных замечаний.

57. Исходя из сформировавшегося ныне консенсуса относительно средств правовой защиты в виде реституции и компенсации, последняя не должна рассматриваться как альтернатива реституции и должна задействоваться только в том случае, когда реституция невозможна по практическим причинам или когда потерпевшая сторона сознательно и добровольно соглашается на компенсацию взамен реституции. Например, потерпевшая сторона должна получать компенсацию в порядке возмещения ущерба от

противоправного лишения жилища только в том случае, если данное конкретное жилище больше не существует или если потерпевшая сторона сознательно и добровольно принимает решение о том, что возвращение в его/ее дом не отвечает его/ее интересам.

58. В своей Общей рекомендации XXIII в отношении коренных народов КЛРД закрепил такую формулировку применительно к землям и ресурсам, принадлежащим коренным народам, призвав государства - участники Конвенции:

"признать и охранять права коренных народов владеть, обустраивать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на реституцию должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию только в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по практическим причинам"<sup>54</sup>.

59. Тем самым КЛРД подтвердил, что реституция должна быть невозможной по *практическим*, а не просто правовым или политическим причинам. Данное требование является весьма важным, поскольку многие иски о реституции неправомерно и даже незаконно отклоняются на основании правовых режимов, установленных оккупирующей властью для коренных народов. Требование о "невозможности по практическим причинам" позволяет перенести акцент с правовых или политических хитросплетений на конкретный вопрос о фактической возможности возвращения земель<sup>55</sup>. Следовательно, отсутствие правовой готовности или политической воли не может служить оправданием для отказа от реституции в пользу компенсации.

## VI. ВЫВОДЫ

60. Под правом на возвращение понимается возвращение человека не просто в свою страну, но и к своему очагу и на свою землю. Кроме того, право на возвращение в свое жилище и на свою землю является необходимым элементом, способствующим осуществлению права на возвращение, и, в сущности, представляет собой самостоятельное, автономное право.

61. Реституция жилья совершенно справедливо признается международным сообществом как важнейший элемент права беженцев и перемещенных лиц на возвращение в свое жилище, равно как и необходимый компонент любого долговременного решения, связанного с добровольной и длительной репатриацией

беженцев и перемещенных лиц в условиях безопасности и уважения достоинства.

В сущности, реституция жилья является незаменимым компонентом любой стратегии, направленной на поощрение, защиту и осуществление права на возвращение.

62. В большинстве случаев возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства не представляется возможным без наличия надлежащих гарантий и механизмов, ориентированных на защиту и осуществление права на возвращение в свое жилище в условиях безопасности и достоинства.

63. Такие гарантии и механизмы должны предусматривать наличие эффективных и оперативных правовых, административных и прочих процедур, обеспечивающих свободное и справедливое осуществление права на возвращение в свое жилище, включая справедливые и эффективные механизмы, направленные на разрешение неурегулированных жилищных и имущественных проблемы и способствующие тем самым реституции жилья и имущества.

64. Проблемы, связанные с реституцией жилья и имущества перемещенным лицам, желающим вернуться в свои дома, относятся к числу ключевых дилемм, с которыми приходится сталкиваться разработчикам политики и законодателям в странах возвращения, причем в этой области имеется лишь весьма ограниченная законодательная и прецедентная ресурсная база. Несмотря на достижение значительного прогресса в плане разработки институциональных механизмов в поддержку реституции, практические шаги по осуществлению реституции жилья и имущества намного отстают.

65. Добиться максимально успешной реализации программ репатриации можно при условии четкого выявления связанных с жильем факторов, препятствующих возвращению, причем это должно быть сделано в рамках последовательных, принципиальных и перспективных стратегий, направленных на преодоление этих широко распространенных барьеров на пути реституции. Подход к реституции жилья и имущества как к наиважнейшему элементу любого процесса репатриации, а также проявление соответствующей воли и выделение необходимых ресурсов для обеспечения такого права в значительной мере повысят вероятность того, что возвращение превратится в процесс, в рамках которого поощряются и реализуются права возвращенцев на жилище и тем самым обеспечивается их долговременное возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства.

66. К числу факторов, серьезно препятствующих не только возвращению и реинтеграции беженцев и перемещенных лиц, но также процессу реконструкции и примирения, относится принятие или применение государствами законов,



способствующих или иным образом ведущих к утрате или лишению прав владения, использования, прав собственности или иных жилищных или имущественных прав; активное противоление праву на проживание в конкретном месте; или использование против беженцев и других перемещенных лиц законов об отказе от имущества.

67. Как признается международным правом, средство правовой защиты в виде компенсации должно задействоваться только в том случае, когда реституция невозможна по практическим причинам или когда потерпевшая сторона сознательно и добровольно соглашается на компенсацию взамен реституции.

## **VII. РЕКОМЕНДАЦИЯ**

68. Подкомиссии через Комиссию по правам человека следует обратиться к Экономическому и Социальному Совету с просьбой поручить ей проведение всеобъемлющего исследования по вопросу о реституции жилья и имущества в контексте возвращения беженцев и перемещенных лиц.

Примечания\*

<sup>1</sup> A/51/482 (11 October 1996), para. 53.

<sup>2</sup> See CERD/C/SR.1189 (8 March 1997).

<sup>3</sup> For the complete list of topics proposed to the Sub-Commission, see E/CN.4/Sub.2/1997/31, annex.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Housing rights are enshrined in numerous instruments. For instance, the Universal Declaration of Human Rights (art. 25) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (art. 11.1) both guarantee the right to adequate housing. Additionally, the International Covenant on Civil and Political Rights protects persons from arbitrary or unlawful interference with their home (art. 17.1); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination prohibits discrimination on account of race, colour, or national or ethnic origin with respect to the right to housing (art. 5 (e) (iii)); the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women obliges States parties to “condemn discrimination against women in all its forms” and, specifically, to eliminate discrimination against women in rural areas in order to ensure that such women enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing (arts. 2 and 14.2 (h)); the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to provide, in cases of need, material assistance and support programmes to families and children, particularly with regard to housing (art. 27.3); and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families provides that “[m]igrant workers shall enjoy equality of treatment with nationals of the State of employment in relation to ... (d) [a]ccess to housing, including social housing schemes, and protection against exploitation in respect to rents” (art. 43.1 (d)). Other international instruments guaranteeing housing rights include various International Labour Organization conventions, humanitarian law instruments and the Convention relating to the Status of Refugees.

---

\* Текст примечаний воспроизводится только на английском языке.

<sup>7</sup> See also UNHCR EXCOM Conclusion No. 56 (XL)-1989, “Durable solutions and refugee protection” (13 October 1989).

<sup>8</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No. 18 (XXXI)-1980, “Voluntary repatriation”, para. 48 (3) (f), United Nations document A/AC.96/588 (16 October 1980).

<sup>9</sup> UNHCR EXCOM Conclusion No. 40 (XXXVI)-1985, “Voluntary repatriation”, paras. (a) and (b) (18 October 1985).

<sup>10</sup> UNHCR, Handbook on Voluntary Repatriation, Geneva, UNHCR (1996).

<sup>11</sup> See, *ibid.*, annexes 5 and 6.

<sup>12</sup> See UNHCR Global Consultations on International Protection, “Voluntary repatriation”, EC/GC/02/5 (25 April 2002), para. 23.

<sup>13</sup> See, e.g., Security Council resolutions 1287 (2000) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 1244 (1999) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety), 1199 (1998) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons to return to their homes in safety), 1036 (1996) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 971 (1995) (reaffirming the right of all refugees and displaced persons ... to return to their homes in secure conditions), 876 (1993) (affirming the right of refugees and displaced persons to return to their homes), 820 (1993) (reaffirming ... that all displaced persons have the right to return in peace to their former homes and should be assisted in doing so); General Assembly resolutions 51/126 (reaffirming the right of all persons displaced ... to return to their homes or former places of residence), 35/124 (reaffirming the right of refugees to return to their homes in their homelands); Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities resolutions 1998/26 (reaffirming the right of all refugees ... and internally displaced persons to return to their homes and places of habitual residence in their country and/or place of origin), 1994/24 (affirming the right of refugees and displaced persons to return, in safety and dignity, to their country and/or within it, to their place of origin or choice); Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on refugees and displaced persons, (forty-ninth session) (A/51/18) (reaffirming that all ... refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin under conditions of safety).

<sup>14</sup> See Security Council resolutions 1287 (2000), 1036 (1996), 971 (1995) and 876 (1993).

- <sup>15</sup> See Security Council resolution 853 (1993).
- <sup>16</sup> See Security Council resolution 752 (1992).
- <sup>17</sup> See Security Council resolution 745 (1992).
- <sup>18</sup> See Security Council resolution 1009 (1995).
- <sup>19</sup> See Security Council resolution 361 (1974).
- <sup>20</sup> See Security Council resolutions 1244 (1999) and 1199 (1998).
- <sup>21</sup> See Security Council resolution 687 (1991).
- <sup>22</sup> See Security Council resolution 385 (1976).
- <sup>23</sup> See Security Council resolution 999 (1995).
- <sup>24</sup> General Assembly resolution 1672 (XVI).
- <sup>25</sup> General Assembly resolution 3212 (XXIX).
- <sup>26</sup> General Assembly resolutions 51/126 and 194 (III).
- <sup>27</sup> General Assembly resolution 51/114.
- <sup>28</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on article 5 and refugees and displaced persons (forty-ninth session), A/51/18 (1996).
- <sup>29</sup> World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, para. 65.
- <sup>30</sup> See Scott Leckie, "Housing and property issues for refugees and internally displaced persons in the context of return: key considerations for UNHCR policy and practice", in Refugee Survey Quarterly, vol. 19, No. 3, Geneva, UNHCR (2000).
- <sup>31</sup> World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, para. 65.

<sup>32</sup> See Commission on Human Rights resolution 1993/77, para. 1.

<sup>33</sup> See, e.g., Commission on Human Rights resolutions 2000/41 and 1999/33. Although resolution 1993/77 uses the term “gross” violation while resolution 1999/33 and 2000/41 use “grave” violation, the two terms are in practice synonymous. The draft “Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of violations of international human rights and humanitarian law, to which resolutions 1999/33 and 2000/41 refer, apply to “gross violations of international human rights”.

<sup>34</sup> General Assembly resolution 56/83, annex.

<sup>35</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXII on article 5 and refugees and displaced persons (forty-ninth session), A/51/18 (1996), annex VIII.C, para. 2 (d).

<sup>36</sup> See General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7, Agreement on Refugees and Displaced Persons.

<sup>37</sup> See Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict (1991).

<sup>38</sup> See Agreement on Identity and Rights of Indigenous Peoples (Guatemala Peace Accords) (31 March 1995); Agreement on Resettlement of the Population Groups Uprooted by the Armed Conflict (17 June 1994).

<sup>39</sup> See United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) Regulation No. 1999/23 (on the establishment of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission) (15 November 1999).

<sup>40</sup> See General Peace Agreement (4 October 1992), Protocol III, Section IV; Tripartite Agreement between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of Zimbabwe and UNHCR for the Voluntary Repatriation of Mozambican Refugees from Zimbabwe (1993).

<sup>41</sup> See Arusha Peace Agreement (August 1993).

<sup>42</sup> See Law on the Cessation of the Application of the Law on Temporarily Abandoned Real Property Owned by Citizens (3 April 1998) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the

Cessation of the Application of the Law on Abandoned Apartments (1998) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the Taking Over of the Law on Housing Relations (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law Amending the Law on the Sale of Apartments with Occupancy Rights (6 December 1997) (Federation of Bosnia and Herzegovina); Law on the Cessation of the Application of the Law on the Use of Abandoned Property (2 December 1998) (Republika Srpska), in their amended forms.

<sup>43</sup> See Restitution on Ownership of Nationalized Real Property Act of 1992.

<sup>44</sup> See Law No. 116/1994 Coll.; Law No. 87/1991 Coll.

<sup>45</sup> See Law on the Fundamentals of Ownership Reform of 1991, as amended in 1993; Land Reform Act of 1991, as amended in 1993.

<sup>46</sup> See Federal Restitution Law of 1957; German Act Regulating Unresolved Property of 1990.

<sup>47</sup> See Ministerial Order No. 01/96 of 23 September 1996 Regarding the Temporary Management of Land Property.

<sup>48</sup> See Denationalization Law (1991, as amended 1998).

<sup>49</sup> See Constitution of the Republic of South Africa, art. 25 (1996); Restitution of Land Rights Act 22 of 1994.

<sup>50</sup> See Special Law on the Return of Illegally Occupied Houses; Law of the Republic of Tajikistan on Forced Migrants (20 July 1994); Resolution No. 542 of 22 August 1995 on Additional Measures Facilitating the Return of Refugees-Citizens of the Republic of Tajikistan and Forced Migrants to the Places of Permanent Residence and Their Social and Legal Protection.

<sup>51</sup> See Annex 7, Chapter II of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (14 December 1995).

<sup>52</sup> See UNMIK Regulation No. 1999/23 (on the establishing of the Housing and Property Directorate and the Housing and Property Claims Commission) (15 November 1999).

<sup>53</sup> UNHCR, UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons: A Preliminary Review, p. 9, Geneva, UNHCR, Division of International Protection (1994).

<sup>54</sup> Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples (fifty-first session), A/52/18, annex V, para. 5 (1997).

<sup>55</sup> Bret Thiele, “Enforcing the right to restitution: legal strategies for indigenous peoples and the role of international law”, in Housing and Property Restitution: A Comparative Study (Scott Leckie, ed.), New York, Transnational Publishers (2002).

-----