



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 September 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 73(с) предварительной повестки дня*

**Вопросы прав человека: положение в области
прав человека и доклады специальных докладчиков
и представителей**

Защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина, представленный в соответствии с резолюцией 58/177 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 2005/46 Комиссии по правам человека.

* A/60/150.

Доклад Специального представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц

Резюме

После разработки аналитических рамок в виде Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в которых были всесторонне учтены правозащитные аспекты, и по истечении более чем 10 лет, на протяжении которых Комиссия по правам человека активно занималась — как собственно в рамках Организации Объединенных Наций, так и в рамках контактов с государствами — проблемами перемещения лиц внутри страны, в марте 2004 года она приняла решение скорректировать свой мандат, уделив повышенное внимание защите и поощрению прав человека внутренне перемещенных лиц. В сентябре 2004 года Вальтер Келин был назначен на должность Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц.

В своем первом докладе Генеральной Ассамблее Представитель проводит обзор своей деятельности с момента начала выполнения им своего мандата и предлагает рекомендации в отношении дальнейших действий. Ужасное по своим масштабам цунами, произошедшее 26 декабря 2004 года и вызвавшее массовые внутренние перемещения регионального масштаба, породило крупные проблемы в контексте мандата Представителя. Рабочие визиты, которые Представитель нанес в Шри-Ланку и Таиланд, предоставили ему возможность привлечь особое внимание к последствиям стихийных бедствий для прав человека. Как и его предшественник Франсис Денг, Представитель осуществил серию рабочих визитов, в том числе в Турцию, и официальных миссий, в частности в Непал, Хорватию, Боснию и Герцеговину и Сербию и Черногорию, включая Косово. В каждой стране Представителю удавалось наладить конструктивный диалог с национальными властями, представителями гражданского общества, а также с представителями Организации Объединенных Наций и других международных организаций и поговорить с внутренне перемещенными лицами с целью выслушать их жалобы и пожелания. Он твердо уверен в том, что прочные решения проблем внутреннего перемещения — как долгосрочных, так и тех, которые возникли сравнительно недавно, — могут быть найдены лишь благодаря эффективному сотрудничеству и практическим действиям, поддерживаемым всеми государствами, на основе Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны и международных стандартов в области прав человека, составляющих фундамент, на который эти руководящие принципы опираются.

Представитель также наладил диалог внутри системы Организации Объединенных Наций. Вместе со старшими должностными лицами ряда департаментов Организации Объединенных Наций он изучил пути всестороннего учета в будущем прав внутренне перемещенных лиц в деятельности Организации Объединенных Наций. Будучи воодушевлен созданием в структуре Управления по координации гуманитарной деятельности Отдела по внутренне перемещенным лицам, Представитель поддержал также призыв к тому, чтобы была более четко определена ответственность и установлена четкая система подотчетности в том, что касается защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи. И наконец, следуя примеру своего предшественника, Представитель про-

должал укреплять связи с гражданским обществом с целью повысить уровень осведомленности общественности о проблемах внутренне перемещенных лиц и возможностях в плане оперативного реагирования на кризисные ситуации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	5
II. Внутреннее перемещение населения и реформа Организации Объединенных Наций	4–7	5
III. Внутреннее перемещение, обусловленное вооруженным конфликтом и ситуациями, связанными с применением насилия, — вопросы регионального и национального уровня	8–37	7
A. Миссия в Непал	9–18	8
B. Миссия на Балканы: Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория (включая Косово)	19–31	11
C. Рабочая поездка в Турцию	32–37	15
IV. Внутреннее перемещение населения в результате стихийных бедствий	38–60	17
A. Проблемы в области прав человека, с которыми внутренне перемещенные лица сталкиваются в условиях стихийных бедствий	40–43	18
B. Применимость Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны к ситуациям стихийных бедствий	44–56	19
C. Контроль	57	24
D. Повышение готовности международного сообщества к рассмотрению правозащитного аспекта стихийных бедствий	58–60	24
V. Учет Представителем проблематики прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций	61–63	25
VI. Выводы и рекомендации	64–65	27

I. Введение

1. На протяжении более 10 лет гуманитарные кризисы, порождаемые широкомасштабным внутренним перемещением населения, привлекают к себе внимание международного сообщества. Создание в 1992 году должности Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, на которую был назначен Франсис Денг, ознаменовало собой начало десятилетия, на протяжении которого уделялось неослабное внимание выработке решений проблемы внутреннего перемещения населения. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2) обеспечили нормативно-правовую базу, позволившую применить положения международных стандартов в области прав человека и норм гуманитарного права, а также беженского права — по аналогии — к тем, кто оказался на положении внутренне перемещенных лиц. Одновременно с этим Представитель играл ключевую роль в отстаивании прав внутренне перемещенных лиц, особенно в рамках осуществления им страновых миссий и других визитов, и в развитии институционально оформленного «совместного подхода» Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений как единственно возможного способа реагирования на широкий спектр нужд внутренне перемещенных лиц.

2. Комиссия по правам человека в своей резолюции 2004/55 определила рамки нового мандата Представителя Генерального секретаря по правам человека внутренне перемещенных лиц. Она придала конкретную правозащитную направленность этому мандату, рекомендовав Представителю содействовать скоординированным международным правозащитным усилиям и мерам по повышению уровня защиты и уважения прав человека тех, кто оказался на положении внутренне перемещенных лиц. В сентябре 2004 года выполнение этого мандата было возложено на Вальтера Келина. В дополнение к информации, изложенной в докладе, который Представитель подготовил для Комиссии по правам человека в 2005 году (E/CN.4/2005/84 и Add.1), в настоящем докладе приводится информация о деятельности, в которой он участвовал с момента своего назначения. Опираясь на доклад Генерального секретаря о реформе Организации Объединенных Наций, Представитель излагает основные выводы и рассказывает о результатах страновых миссий и рабочих визитов в Турцию, Непал, Хорватию, Боснию и Герцеговину и Сербию и Черногорию, осуществленных им за период до августа 2005 года¹. Затем он рассматривает вопросы прав человека, возникшие в связи с внутренним перемещением, явившимся следствием беспрецедентного по своим масштабам цунами, произошедшего 26 декабря 2004 года.

3. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 2005/46 Комиссии и резолюции 58/177 Генеральной Ассамблеи.

II. Внутреннее перемещение населения и реформа Организации Объединенных Наций

4. В своем докладе 2005 года, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005 и Add.1–3), Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций изложил свои взгляды

на прочную и глубинную взаимосвязь между развитием, безопасностью и практическим осуществлением всеми людьми прав человека. Касаясь вызовов, с которыми сталкивается меняющийся мир, Генеральный секретарь отметил, что за период, истекший с момента принятия Декларации тысячелетия, более 40 стран были затронуты насильственными конфликтами. Говоря более конкретно, он указал на то, что число внутренне перемещенных лиц составляет порядка 25 миллионов человек, причем до одной трети из них помощь Организации Объединенных Наций не доходит. Кроме того, в мире насчитывается более 9,2 миллиона беженцев.

5. Генеральный секретарь подчеркнул, что в мире взаимозависимых вызовов, подобных вызову, порождаемому проблемой внутренне перемещенных лиц, каждая страна заинтересована в том, чтобы эффективно реагировать на все ситуации, связанные с перемещением населения. Для этого необходимо наладить широкое, активное и устойчивое сотрудничество между государствами в глобальном масштабе. Давая оценку системе гуманитарного реагирования Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь подчеркнул, что лица, перемещенные внутри своих стран, в отличие от беженцев, которые пересекают международную границу, не защищены никаким конкретным нормативно-правовым документом. Вместе с тем эти крайне уязвимые лица и их потребности зачастую оказываются вне сферы действия различных гуманитарных органов, хотя их права остро нуждаются в защите. Чтобы решить эту проблему, Генеральный секретарь настоятельно призвал государства-члены признать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в качестве базовой международной нормы для защиты таких лиц и взять на себя обязательство содействовать закреплению этих принципов в рамках национального законодательства. Что касается институциональных мер реагирования, принимаемых Организацией, то, как подчеркнул Генеральный секретарь, хотя были предприняты шаги для обеспечения того, чтобы учреждения оказывали помощь таким группам в рамках своей соответствующей компетенции, требуется больше усилий для обеспечения эффективного совместного реагирования. Поэтому он выразил намерение продолжать укреплять — при поддержке государств-членов — межучрежденческий механизм удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц, действующий под руководством его Координатора чрезвычайной помощи на глобальном уровне, а на страновом уровне — через систему координаторов гуманитарной деятельности.

6. Представитель по правам человека внутренне перемещенных лиц полностью согласен с оценкой Генерального секретаря в отношении характера вызова, порождаемого проблемой внутреннего перемещения, и насущной необходимости выработки государствами-членами и Организацией Объединенных Наций новаторских и надежных решений острых гуманитарных проблем и вопросов прав человека. В частности, Представитель поддерживает призыв Генерального секретаря признать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны в качестве базовой международной нормы в целях решения проблемы перемещения лиц внутри страны, напоминая при этом о том, что в них отражены международные стандарты в области прав человека, нормы гуманитарного права и соответствующие положения беженского права, что они созвучны этим стандартам и нормам и что они были разработаны в целях удовлетворения конкретных потребностей внутренне перемещенных лиц. Представитель продолжал использовать Руководящие принципы и международно-

правовые документы, лежащие в их основе, в качестве мерила для оценки всей своей деятельности, осуществляемой во исполнение его мандата. В частности, он начал работу, которая приведет к подготовке руководства по выработке внутреннего законодательства и директивных решений в отношении внутренне перемещенных лиц и поможет правительствам в осуществлении Руководящих принципов на национальном уровне.

7. Что касается необходимости совершенствования совместного реагирования на ситуации, связанные с внутренним перемещением населения, то Представитель приветствует прилагаемые усилия, направленные на то, чтобы возложить ответственность за конкретные аспекты, такие, как административное управление лагерями, водоснабжение и санитария, охрана здоровья и другие, на четко определенные учреждения, с тем чтобы укрепить подотчетность в рамках совместного подхода. Он также приветствует инициативу, предусматривающую возложение на одно учреждение главной ответственности за обеспечение защиты прав внутренне перемещенных лиц на оперативном уровне. При этом он подчеркивает важность обеспечения того, чтобы понятие «защита» носило всеобъемлющий характер, охватывая все соответствующие права человека и гарантии по гуманитарному праву, и, таким образом, было бы созвучно всему спектру потребностей внутренне перемещенных лиц. В этой связи Представитель ссылается на более подробное обсуждение проблемы защиты в рамках его доклада Комиссии². Возложение главной ответственности за защиту на одно учреждение не следует воспринимать как фактор, лишаящий другие субъекты возможности осуществлять деятельность по обеспечению такой защиты; для обеспечения всеобъемлющей защиты внутренне перемещенных лиц необходимо будет наладить тесное сотрудничество между различными учреждениями и субъектами. И наконец, как считает Представитель, его мандат, предусматривающий, что он должен уделять основное внимание защите прав человека внутренне перемещенных лиц, главным образом путем налаживания диалога с правительствами и другими соответствующими субъектами, и включению составляющей, касающейся прав человека внутренне перемещенных лиц, во все соответствующие компоненты деятельности системы Организации Объединенных Наций, не будет дублировать, а наоборот, будет конструктивно дополнять программу действий учреждения, несущего главную ответственность за осуществление деятельности по обеспечению защиты на оперативном уровне; поэтому он намерен наладить с ним тесную координацию и сотрудничество.

III. Внутреннее перемещение, обусловленное вооруженным конфликтом и ситуациями, связанными с применением насилия, — вопросы регионального и национального уровня

8. Представитель, продолжая прежнюю практику, приложит отдельные доклады, касающиеся его страновых визитов, к докладу, который будет представлен Комиссии по правам человека на ее шестьдесят второй сессии. В настоящем докладе, предлагаемом вниманию Генеральной Ассамблеи, Представитель намерен изложить свои общие выводы и основные рекомендации. В ходе каждой миссии Представитель встречался с правительственными чиновниками

высокого уровня, представителями широкого круга соответствующих международных и национальных организаций и самими внутренне перемещенными лицами. В ряде случаев он много ездил по стране, с тем чтобы получить непосредственное представление о положении внутренне перемещенных лиц. Все миссии и рабочие визиты дали самые успешные результаты, которые позволяют рассчитывать на продолжение сотрудничества с соответствующими правительствами, приверженность которому Представитель неизменно подтверждал.

A. Миссия в Непал

9. Совместно с Отделом по внутренне перемещенным лицам Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД–ОВПЛ) Представитель по приглашению правительства осуществил миссию в Непал, где он находился с 13 по 22 апреля 2005 года. Главные задачи состояли в том, чтобы оценить ситуацию с внутренним перемещением в Непале и предложить вниманию национальных властей и других соответствующих субъектов рекомендации относительно того, как наилучшим образом решать проблемы, касающиеся удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц в защите.

10. На основании полученной информации Представитель сделал вывод о том, что помимо периодических перемещений небольшого масштаба, вызываемых стихийными бедствиями, возникло явление массовых перемещений, порождаемых конфликтом, причем оно затмевается параллельно происходящим процессом экономической миграции, который исторически характерен для Непала. Причины, порождающие эту разновидность перемещения, многообразны и охватывают прямые акты насилия и угрозы, которым подверглись те, кто оказался на положении перемещенных лиц, конфискацию имущества, боязнь подвергнуться репрессиям за отказ дать согласие на принудительную вербовку детей или заплатить дань в виде продовольствия или денег, боязнь оказаться под перекрестным огнем или подвергнуться репрессиям со стороны Непальской королевской армии, особенно если учесть возникновение местных «комитетов бдительности» или групп самообороны, общее ощущение отсутствия безопасности и определенности, развал местных структур и механизмов самоподдержки на уровне деревень, являющийся следствием конфликта, а также экономические причины, хотя можно утверждать, что экономический спад в традиционно более бедных районах Непала был усугублен конфликтом. Насилие, к которому прибегают маоисты, может считаться на данном этапе основной причиной перемещения населения в Непале, хотя эта причина не является единственной.

11. Представитель выразил озабоченность по поводу формирования и деятельности «комитетов бдительности» и групп самообороны, а также ответных мер со стороны маоистов, которые порождают массовое перемещение населения. Его встревожило то, что в прошлом некоторые из этих групп пользовались негласной или открытой поддержкой или молчаливым или явным согласием со стороны политиков, министров и других государственных должностных лиц, которые не думали при этом о той опасности, которой подвергаются люди. Особую тревогу вызвало у него то, что это поведение могло спровоцировать цепную реакцию и привести к перерастанию конфликта в полномасштабную гражданскую войну, как это произошло в других ситуациях.

12. Большинство из тех, с кем встречался Представитель, согласились с тем, что значительное, но неустановленное число людей недобровольно покинули свои дома и не могли вернуться по причинам, упомянутым выше. По общему мнению, реальное количество превышает официальные данные. На это указывает, в частности, следующее: наличие целых деревень, где нет молодежи; массовый уход целых семей в Индию; увеличение числа пустующих домов во многих сельских районах, что свидетельствует о том, что речь не идет об экономической миграции, поскольку семьи покидают родные места в полном составе.

13. Многие собеседники Представителя сходились во мнении о том, что число перемещенных лиц, нашедших убежище в Непале, меньше числа перемещенных лиц, покинувших пределы страны. Представитель напомнил властям о том, что, как это неизменно происходит в ситуациях, связанных с внутренним перемещением населения, установление реального числа внутренне перемещенных лиц затруднено факторами, присущими самому процессу перемещения. Что касается Непала, то он указал на следующие возможные факторы, мешающие регистрации внутренне перемещенных лиц: боязнь того, что человек может быть узан или идентифицирован; отсутствие какой-либо выгоды от регистрации человека государственными органами в качестве внутренне перемещенного лица; затянутость процедуры проверки, осуществляемой местными органами власти в местах, где изначально проживали перемещенные лица; ограниченность определения внутренне перемещенного лица, из-за которой гражданским служащим трудно зарегистрировать в качестве внутренне перемещенных лиц тех, кто не является жертвой насилия со стороны маоистов.

14. На основании своих бесед с внутренне перемещенными лицами, а также с представителями организаций, занимающихся оказанием помощи, и некоторых местных органов власти Представитель сделал вывод о том, что в число основных проблем, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица, и их нужд входят: обеспечение безопасности и защиты; дискриминация; продовольствие, жилье и охрана здоровья; доступ детей к образованию; документация; сексуальные посягательства и расширение масштабов бытового насилия; опасность расширения масштабов женской проституции; опасность расширения масштабов использования детского труда; лишение права избирать и быть избранным на предстоящих выборах.

15. Представитель подчеркнул, что, оказавшись на положении внутренне перемещенного лица, человек необязательно может нуждаться в гуманитарной помощи, такой, как продовольствие или временное жилье в лагере. Необходимость в гуманитарной чрезвычайной помощи или помощи иного рода зависит от того, откуда люди прибыли и каковы их возможности в плане интеграции в принимающую общину и сохранения механизмов самоподдержки. Однако в некоторых из тех случаев, когда чрезвычайная помощь была оказана, это делалось ненадлежащим образом и бессистемно. На местах не существует целостных систем оказания помощи и обеспечения защиты — будь то правительственными органами или национальными либо международными организациями. Как указал Представитель, следует, насколько это возможно, избегать создания лагерей или временных поселений, которые быстро превращаются в трущобы: в них внутренне перемещенные лица не могут, в частности, рассчитывать на охрану здоровья и надлежащую безопасность. В одних случаях без их создания

обойтись невозможно, однако в других случаях необходимо с помощью различных стимулов поощрять интеграцию в местные принимающие общины.

16. Кроме того, в некоторых редких случаях можно предусматривать вариант, связанный с возвращением внутренне перемещенных лиц в родные места, при условии, что обе стороны в конфликте дают на это свое согласие и гарантируют их физическую безопасность и безопасное возвращение и что уже созданы надлежащие механизмы наблюдения, например на основе группы наблюдателей Организации Объединенных Наций за правами человека или местных неправительственных организаций. В этих случаях внутренне перемещенным лицам может также потребоваться помощь в деле реинтеграции. Если перемещение принимает затяжной характер, необходимо создать возможности для трудоустройства на новом месте и возможности в плане землевладения, с тем чтобы внутренне перемещенные лица смогли как можно скорее сами зарабатывать себе на жизнь. Представитель пришел к выводу о том, что, хотя Непалу не угрожает гуманитарный кризис в классическом смысле этого определения, есть основания опасаться возникновения серьезных гуманитарных проблем и проблем, связанных с правами человека.

17. Основываясь на результатах этого анализа, Представитель подготовил ряд рекомендаций. Он приветствовал тот факт, что правительство Непала занимается разработкой политики в отношении внутренне перемещенных лиц, сознавая при этом, что правительство располагает лишь ограниченными возможностями и что для надлежащего решения проблемы обеспечения защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи потребуются гораздо больше ресурсов. Он рекомендовал, чтобы правительство продолжило и как можно скорее завершило разработку общенациональной всеобъемлющей политики в отношении внутренне перемещенных лиц на основе широкого определения внутренне перемещенных лиц, которое в соответствии с Руководящими принципами охватывало бы не только отдельные категории жертв насилия; осудило создание групп самообороны и «комитетов бдительности» и отбило у них охоту присваивать себе функции правоохранительных органов; уважало различие между комбатантами и некомбатантами и планировало военные операции таким образом, чтобы при их проведении как можно меньше страдало гражданское население; внесло изменения в законы с целью облегчить процесс регистрации, в том числе в целях участия в выборах; организовало обучение чиновников национального и местного уровня и гражданских и военных должностных лиц по вопросам, касающимся прав внутренне перемещенных лиц и защиты гражданского населения; облегчало национальным и международным организациям, занимающимся оказанием помощи, доступ в районы концентрации внутренне перемещенных лиц.

18. Представитель рекомендовал Организации Объединенных Наций и сообществу доноров разработать в сотрудничестве с правительством всеобъемлющую стратегию реагирования на гуманитарные нужды внутренне перемещенных лиц и обеспечения уважения прав человека, охватывающую такие аспекты, как предотвращение перемещения, обеспечение защиты в ходе перемещения и поиск долгосрочных решений совместно с перемещенными лицами. Кроме того, Организация Объединенных Наций и сообщество доноров должны обеспечить, чтобы недавно учрежденная в этой стране полевая операция Организации Объединенных Наций по правам человека отслеживала связанные с правами человека ситуации, которые могут вызвать перемещение населения,

обусловленное конфликтом, и реагировала на них, а также осуществляла наблюдение за возвращением внутренне перемещенных лиц в родные места. И наконец, Представитель призвал Коммунистическую партию Непала (маоистскую) (КПН-М) соблюдать общие принципы международного гуманитарного права, в частности уважать основополагающее различие между комбатантами и некомбатантами и статью 3, общую для Женевских конвенций от 12 августа 1949 года, и публично заявить о своей приверженности Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны, которые касаются и негосударственных субъектов.

В. Миссия на Балканы: Хорватия, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория (включая Косово)

19. В период с 8 по 24 июня 2005 года Представитель по приглашению соответствующих правительств нанес визиты в Хорватию, Боснию и Герцеговину и Сербию и Черногорию, включая Косово. По мнению Представителя, благодаря стечению прошлых и текущих событий наступил подходящий момент для того, чтобы оценить прогресс, достигнутый в этом регионе в решении проблем, обусловленных наличием очень большого числа внутренне перемещенных лиц, ставших таковыми в результате вооруженных конфликтов 90-х годов, и в поиске прочных долгосрочных решений. Хотя в решении проблем, связанных с внутренним перемещением, достигнуты значительные успехи, еще сохраняются вопросы, требующие урегулирования.

20. Представитель подчеркивает, что был достигнут значительный прогресс в уменьшении числа внутренне перемещенных лиц в регионе и в выработке надежных, долгосрочных решений. Усилия, приложенные соответствующими государствами, международным сообществом в целом, учреждениями Организации Объединенных Наций, другими межправительственными органами и гражданским обществом на национальном и международном уровнях, несомненно внесли огромный вклад в решение сложной проблемы внутренне перемещенных лиц, которая приобрела такой острый характер 10 лет тому назад. Хотя темпы достижения прогресса в разные времена и в разных государствах были неодинаковыми — особенно низкие темпы возвращения были отмечены в Косово, — общая тенденция, несомненно, является позитивной. В некоторых ситуациях усилия по решению проблем беженцев, приносившие более зримые результаты, оказывали позитивное воздействие и на решение проблем внутренне перемещенных лиц.

21. *Прогресс в решении проблемы возвращения.* В рамках всего региона международное сообщество уделяло повышенное внимание созданию условий, благоприятствующих возвращению тех, кто оказался на положении перемещенных лиц сразу же после того, как возникли конфликты в Хорватии, Боснии и Герцеговине и Косово. Для успешного возвращения внутренне перемещенных лиц необходимы три элемента: обеспечение им безопасности, возврат имущества перемещенным лицам и восстановление их домов, а также создание обстановки, обеспечивающей устойчивость процесса возвращения, т.е. позволяющей жить в нормальных условиях в местах, куда люди возвращаются. Национальные власти всех уровней и международное сообщество добились впечатляющих результатов.

22. Хотя существуют некоторые проблемы в плане безопасности, первый элемент в целом обеспечен на всей территории этого региона, за исключением Косово, где, несмотря на прогресс, достигнутый в последние месяцы, ситуация продолжает оставаться неопределенной, из-за чего многие перемещенные лица не решаются на возвращение.

23. Второй элемент почти в полном объеме обеспечен в Боснии и Герцеговине, где практически полностью решены вопросы возврата имущества, если не считать небольшого числа споров, остающихся неурегулированными; однако большое число домов и квартир нуждаются в ремонте или восстановлении. В Хорватии почти завершен процесс возврата домов и квартир лицам, перемещенным внутри страны, или предоставления им альтернативного жилья; однако еще имеются случаи, когда люди до сих пор лишены возможности вновь вступить во владение своим имуществом. В Косово в большинстве случаев вопрос о праве на владение был урегулирован, хотя многие собственники еще не вступили во владение своим имуществом; кроме того, ресурсов, необходимых для ремонта и восстановления жилья, во многих случаях недостает.

24. Самой большой проблемой в этом контексте является обеспечение третьего элемента — создание условий для придания процессу возвращения устойчивого характера. Отсутствие таких условий служит одним из главных препятствий, сдерживающих процесс возвращения, и является причиной того, что общие темпы возвращения во многих частях этого региона замедлились. Даже в тех районах, где значительные ресурсы были вложены в обеспечение процесса возвращения внутренне перемещенных лиц, остаются серьезные проблемы в плане придания ситуации устойчивости в долгосрочном отношении. Отмечено много случаев, когда через короткий промежуток времени вернувшиеся лица вновь уехали или когда возвратились лишь пожилые люди, а семьи с детьми не решаются возвращаться. Факторы, препятствующие приданию процессу возвращения устойчивого характера, включают в себя длительные и необоснованные задержки с подключением восстановленных домов возвращенцев из числа представителей меньшинств к системам водо- и энергоснабжения; дискриминационную практику, заключающуюся в том, что возвращенцам из числа представителей меньшинств отказывают в трудоустройстве на гражданской службе и в частном секторе; отсутствие школ, соответствующих языковым и другим образовательным нуждам возвращенцев; проблемы с получением доступа к пенсионному обслуживанию и медицинскому страхованию в случае возвращения; провокационное использование национальных и религиозных символов некоторыми местными органами власти, из-за чего возвращенцы из числа представителей меньшинств испытывают на себе неприязнь и дискриминационное отношение; низкий уровень обеспечения законности, особенно в некоторых муниципалитетах; нежелание полицейского руководства в некоторых местах расследовать инциденты, связанные с враждебными действиями; ослабленную и перегруженную систему судопроизводства; безнаказанность за совершение военных преступлений и преступлений против человечности. Таким образом, многие возвращенцы сталкиваются с конкретными трудностями, порождаемыми проявлением недостаточного уважения к их правам человека. Представитель призывает власти соответствующих стран и международное сообщество активно решать эти проблемы.

25. *Концентрирование внимания на процессе возвращения мешает процессу интеграции на местах.* Практически все усилия международного сообщества и национальных властей были направлены на обеспечение возвращения. Поэтому интеграция на местах, которая позволила бы внутренне перемещенным лицам включиться в экономическую жизнь и получить доступ к иному жилью, нежели временные коллективные убежища, упускалась из виду или даже не поощрялась, хотя в некоторых случаях усилия в этом направлении были приложены. Признавая важность уделения повышенного внимания вопросам возвращения в регионе, Представитель хотел бы подчеркнуть, что предоставление внутренне перемещенным лицам возможности осуществить интеграцию на местах и жить нормальной жизнью и их возвращение в родные места не являются взаимоисключающими процессами, а, наоборот, подкрепляют друг друга. Люди, успешно прошедшие процесс интеграции, в большей степени способны вести продуктивный образ жизни, что придает им силы и импульс, необходимый для возвращения в родные места, когда наступит подходящий момент. Как показывает опыт, накопленный в других ситуациях, чем быстрее перемещенные лица начнут вновь вести продуктивный образ жизни, тем более высока будет вероятность того, что они смогут осуществить право на свободный выбор, который может состоять и в возвращении, даже если это возвращение будет сопряжено с новыми проблемами.

26. *Насущные потребности наиболее уязвимых групп.* Представитель был поражен тем, что среди внутренне перемещенных лиц непропорционально высока доля особо уязвимых групп, положение которых до сих пор является крайне неудовлетворительным. Эти группы включают в себя пожилых людей, больных, инвалидов, лиц, получивших серьезные травмы, свидетелей военных преступлений, являющихся объектом расследований и судебных разбирательств, женщин, возглавляющих домохозяйства, родственников пропавших без вести лиц и представителей меньшинств, включая цыган. Многие внутренне перемещенные лица одновременно относятся к нескольким из этих категорий. В этом случае их неблагоприятное положение еще более усугубляется и становится крайне тяжелым. Как правило, лица, принадлежащие к этим крайне уязвимым группам, остаются в центрах коллективного размещения, временных убежищах или приютах иного типа, которые никогда не рассматривались как способные обеспечить долгосрочные решения. Многие из этих лиц не могут самостоятельно обеспечить себе средства к существованию. Даже если произойдут коренные изменения, они не смогут самостоятельно вернуться в родные места. Поэтому Представитель рекомендовал, чтобы национальные и местные органы власти в координации с международными учреждениями и донорами безотлагательно занялись поиском надежных решений проблем этих людей, включая принятие надлежащих институциональных мер, таких, как предоставление социального жилья и поиск семей или домов, которые могли бы принять их. Завершив свой визит, он обратил на эту проблему внимание УКГД, ЮНИСЕФ, Всемирного банка и двусторонних доноров.

27. *Ухудшение жилищных условий.* Тысячи внутренне перемещенных лиц продолжают жить в исключительно трудных условиях в центрах коллективного размещения. Международное сообщество прекратило оказывать поддержку многим из этих центров, на содержание которых средства более не предоставляются. Многие здания обветшали и более не обеспечивают приемлемых условий для проживания. Появилось множество неорганизованных поселений, в

которых в условиях нищеты живут перемещенные лица из числа представителей цыган-рома, ашкалия и «египтяне». Поэтому Представитель рекомендует продолжить усилия, направленные на закрытие центров коллективного размещения, при условии, что жилищные проблемы их обитателей будут решены приемлемым образом, и проведение самых неотложных ремонтных работ в тех центрах, которые не могут сейчас быть закрыты. В Косово Представитель настоятельно призвал незамедлительно эвакуировать семьи, которые пострадали от отравления свинцом в лагерях в районе Северной Митровицы и среди которых большинство составляют рома, поскольку это ущемляет их право на жизнь и здоровье, и приветствует шаги, предпринятые в этом направлении после завершения его визита Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК).

28. *Слабая информированность о правах, дополняемая административными препятствиями.* Многие внутренне перемещенные лица имеют слабое представление о правах, которыми они обладают в соответствии с внутренним законодательством и международным правом. Другие практически лишены возможности получить в государственных учреждениях положенные им пособия и помощь. Эти трудности усугубляются местными административными системами, которые слишком часто предусматривают запутанные и сложные требования, особенно в том, что касается документации и регистрации. Это часто приводит к усилению чувства беспомощности, растерянности и бессилия, испытываемого внутренне перемещенными лицами, которые оказываются в еще большей изоляции, порождаемой их текущим положением. Препятствия, мешающие доступу к медицинским услугам, образованию, социальному обеспечению и другим государственным услугам и к рынку труда, в этих условиях вполне могут стать непреодолимыми. Поскольку, как представляется, для тех, кто выпадает из системы, не существует никаких механизмов социального вспомоществования, те, кому не удалось попасть в систему из-за запутанности административной практики, оказываются в еще большей изоляции и вынуждены искать помощь в неорганизованном секторе экономики. Поэтому Представитель рекомендовал ускорить административные реформы в целях упрощения административных требований, касающихся регистрации, и административных процессов в отношении всех лиц. Он подчеркнул, что особое внимание следует уделить дополнительным трудностям, с которыми внутренне перемещенные лица сталкиваются, когда пытаются официально оформить свой статус.

29. *Дискриминационная практика по отношению к меньшинствам.* Представитель столкнулся с практикой, представляющей собой дискриминацию по отношению к рома и другим меньшинствам. Члены этих групп часто сталкивались с проблемами, когда им необходимо было удостоверить свое происхождение. Так, многие из них, в особенности в Сербии, наталкивались на противодействие, когда пытались обеспечить себе юридический адрес, или натыкались на иные препятствия, мешавшие им получить доступ к информации о предусмотренных для них вариантах правовых и практических мер и путях использования этих вариантов. Как следствие, эти меньшинства оказываются в изолированном и уязвимом положении и подвергаются еще большей опасности подвергнуться дискриминации со стороны местных властей и других элементов общества. Представитель призвал национальные и местные власти обеспечить, чтобы представители меньшинств могли на равной основе использовать прак-

тические и юридические возможности, позволяющие реализовать существующие права. При этом важно обратить внимание властей на особые нужды этих групп, а также информировать — уместным в культурном отношении образом — эти группы об их правах и льготах и о том, как они могут быть реализованы.

30. *Обеспечение лучшего будущего.* В ближайшее время и в среднесрочной перспективе предстоит принять важные решения в отношении этого региона, которые уже обсуждаются в различных форумах. Это включает в себя решение вопроса о присоединении Хорватии и Боснии и Герцеговины к Европейскому союзу. Продолжающееся существование нынешнего федеративного государства Сербии и Черногории может вскоре потребовать принятия окончательного решения, а вопрос о долгосрочном статусе Косово становится объектом все более широкого обсуждения. С учетом этого Представитель высказал мнение о том, что важно определить те факторы и риски, которые могут сказаться на правах внутренне перемещенных лиц в этом регионе, и определить круг вопросов, которые необходимо будет решить в рамках соглашений, заключаемых государствами и между государствами в каждой из этих областей, с тем чтобы избежать новых проблем, связанных с положением перемещенных лиц. Ключевая цель состоит в том, чтобы исключить вероятность возникновения новых потоков внутренне перемещенных лиц в результате заключения новых соглашений, обеспечить права перемещенных лиц, включая право на возвращение, на защиту их имущества и его возврат или компенсацию и на получение пенсионных пособий, а также принять меры к тому, чтобы ни одно из внутренне перемещенных лиц не стало лицом без гражданства. Кроме того, необходимо сократить численность остающегося контингента временно перемещенных лиц путем выработки долгосрочных решений сразу же после того, как будет решен вопрос об окончательном статусе соответствующих районов и государств.

31. И наконец, Представитель принял к сведению выраженную многими его собеседниками озабоченность по поводу того, что массовое возвращение из ряда стран Западной Европы бывших беженцев и лиц, которым было отказано в убежище, утяжелит бремя, порожденное внутренним перемещением населения в различных частях этого региона, особенно если эти лица не смогут вернуться в свои дома. Он призывает соответствующие правительства проявлять осторожность при осуществлении этого процесса. Кроме того, он настоятельно призывает их воздержаться от репатриации членов общин, которым угрожает опасность, и особо уязвимых лиц в тех случаях, когда они могут оказаться на положении внутренне перемещенных лиц, без обеспечения им необходимой помощи и защиты их прав.

С. Рабочая поездка в Турцию

32. Министерство иностранных дел Турции предложило Представителю совершить рабочую поездку в Анкару с 4 по 6 мая 2005 года. Помимо встреч в соответствующих министерствах и государственных ведомствах, он принял участие в практикуме по теме «Обзор миграции и внутренне перемещенных лиц в Турции», организованном Институтом демографических исследований Хасеттепского университета в Анкаре, и участвовал в работе учебного практикума по Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны для заместителей губернаторов и других официальных лиц, проведенного

Норвежским советом по делам беженцев при участии Проекта по проблемам внутреннего перемещения населения Института Брукинса и Бернского университета. Все встречи были очень познавательными и конструктивными. Представитель с удовлетворением отметил проявленную его собеседниками готовность подойти к решению вопросов внутренне перемещенных лиц открыто, разработать стратегию комплексного решения проблем, мешающих возвращению, и предоставить необходимые средства для обеспечения успешного осуществления этой стратегии.

33. По мнению Представителя, эти мероприятия и намеченные меры имеют большое значение, поскольку многие внутренне перемещенные лица все еще живут в городских районах в условиях крайней нищеты, получая весьма ограниченную помощь со стороны властей, либо не получая никакой помощи. В прошлом некоторые из них сталкивались с проблемами, мешающими им вернуться. Хотя правительство осуществляло программы возвращения, в том числе и проект возвращения в деревни и реабилитации, которые увенчались значительным успехом в некоторых районах, в целом прогресс был весьма медленным и многие проблемы так и не были решены. В этом контексте очень позитивными и чрезвычайно важными представляются принимаемые в настоящее время меры, такие, как проводимый Институтом демографических исследований Хасеттепского университета обзор, усилия по подготовке «Комплексного стратегического документа по внутренне перемещенным лицам в Турции» и осуществление закона № 5233 о возмещении расходов, вызванных террористическими актами и мерами по борьбе с терроризмом.

34. Представитель рекомендовал правительству использовать в своих законах и программах определение понятия «внутренне перемещенное лицо», которое соответствует международным стандартам, изложенным в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, отражающим два основных элемента: недобровольный характер перемещения вне зависимости от его причин и тот факт, что соответствующие лица остаются на территории своей собственной страны.

35. Что касается численности внутренне перемещенных лиц, то Представитель принял к сведению представленные ему официальные данные, а также значительно более высокие оценочные данные, подготовленные неправительственными организациями. Он также осознает проблемы, связанные с установлением численности внутренне перемещенных лиц в Турции, которые определяются характером и масштабами экономической миграции из сельских районов в восточной Турции в города и западные районы страны, а также тем фактом, что многие внутренне перемещенные лица либо вернулись, либо более не считают себя внутренне перемещенными, поскольку начали новую жизнь в другом районе Турции. Однако опыт свидетельствует о том, что в ситуациях, подобных той, что сложилась в Турции, число зарегистрированных лиц зачастую значительно ниже фактических показателей. Представитель отдал должное правительству Турции за то, что оно поручило Институту демографических исследований установить число внутренне перемещенных лиц в Турции и их положение в качестве важного вклада в обсуждение и в решение проблемы внутреннего перемещения населения в Турции.

36. Что касается проекта «Комплексного стратегического документа по внутренне перемещенным лицам в Турции», то Представитель приветствовал заверения, данные ему властями, что в этом документе будут в значительной степени отражены Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, и предложил в окончательном тексте сделать четкую ссылку на эти Руководящие принципы. Он также приветствовал тот факт, что эта стратегия должна строиться на основном принципе, в соответствии с которым у внутренне перемещенных лиц есть выбор между добровольным возвращением в места прежнего проживания или интегрированием в любой другой части страны. Важное значение также имеет готовность ликвидировать потенциальные препятствия для возвращения, такие, как предполагаемая роль сил по охране деревень или наличие минных полей, а также готовность выделить необходимые ресурсы для восстановления и модернизации соответствующих инфраструктур. Хотя план оказания поддержки в первую очередь деревням в центральной части страны и представляется разумным с точки зрения развития, необходимо более внимательно подойти к вопросу обеспечения такого положения, чтобы возвращенцы имели доступ к своим полям и средствам для существования. В этой связи Представитель рекомендовал проводить тесные консультации с возвращенцами, чтобы избежать такой ситуации, когда внутренне перемещенные лица, несмотря на восстановленные инфраструктуры и дома, не возвращаются, поскольку они лишены возможности пользоваться своими землями. Также целесообразно решить проблему — одновременно с проблемой нищеты в городах, затрагивающей других лиц, — условий жизни тех внутренне перемещенных лиц, которые решили остаться в городах, но которые сталкиваются с чрезвычайно трудными условиями жизни.

37. И наконец, Представитель отметил важность реализации закона № 5233 и работы, начатой комиссиями по оценке ущерба. Он полностью поддержал решение о продлении сроков представления заявлений на один год, поскольку многим лицам, имеющим право на получение компенсации, большинство которых составляют внутренне перемещенные лица, может потребоваться больше времени для подготовки таких заявлений. Он выразил беспокойство по поводу большого числа отклоненных заявлений и подчеркнул важность применения механизма компенсации не только для тех внутренне перемещенных лиц, которые планировали вернуться, но также и для тех, кто пожелал остаться в нынешнем месте жительства или переселиться в другой район Турции: во многих случаях компенсация помогла бы им начать новую жизнь.

IV. Внутреннее перемещение населения в результате стихийных бедствий

38. С 27 февраля по 5 марта 2005 года Представитель совершил рабочую поездку в Коломбо и Бангкок с согласия правительств этих государств и посетил ряд рабочих заседаний и семинаров по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц с уделением особого внимания мерам по ликвидации последствий цунами 26 декабря 2004 года. Основная цель этого визита заключалась в том, чтобы обсудить с различными субъектами пострадавшего от цунами региона положение в области прав человека лиц, перемещенных в результате этого цунами, а также выявить и рекомендовать меры, которые необходимо будет принять в будущем для обеспечения более надежной защиты в рамках междуна-

родной, региональной и национальной реакции на такие и другие стихийные бедствия. Этот визит оказался весьма своевременным, поскольку мероприятия по ликвидации последствий перешли из фазы оказания непосредственной гуманитарной помощи в фазу восстановления и реконструкции.

39. Представитель имел возможность ознакомиться с проблемами, связанными с защитой прав человека внутренне перемещенных лиц в условиях стихийных бедствий. Он пришел к выводу о том, что i) перемещенные лица фактически могут столкнуться с проблемами в области прав человека в условиях стихийных бедствий; ii) Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны могут применяться к подобным ситуациям и обеспечивают надлежащее руководство по удовлетворению потребностей, связанных с защитой лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий; iii) существует необходимость в контроле за положением в области прав человека лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий, на этапах чрезвычайной ситуации и восстановления; iv) международное сообщество должно быть лучше подготовлено для решения вызванных стихийными бедствиями проблем в области прав человека.

A. Проблемы в области прав человека, с которыми внутренне перемещенные лица сталкиваются в условиях стихийных бедствий

40. В результате цунами 26 декабря 2004 года более 300 000 человек погибли, 500 000 человек были ранены, не поддающееся установлению число лиц пропало без вести, а более 1 млн. человек оказались в положении внутренне перемещенных лиц, главным образом в странах Южной и Юго-Восточной Азии, а также в некоторых районах Восточной Африки. Непосредственно после стихийного бедствия, как и следовало ожидать, усилия были направлены на поиск и спасение, доставку питьевой воды, продуктов питания, одежды, оказание медицинской помощи и обеспечение выживших лиц временным жильем, а также на идентификацию и захоронение большого числа погибших. Реакция как на местном, так и на глобальном уровнях, направленная на удовлетворение этих чрезвычайных потребностей, была беспрецедентной.

41. Представитель установил, что значительно меньше внимания уделялось вопросам защиты прав человека, таких, как неравный доступ к помощи, дискриминация в оказании срочной помощи, насильственное переселение, сексуальное насилие и насилие по признаку пола, вербовка детей в вооруженные силы, утрата документов, безопасное и добровольное возвращение или переселение и вопросы возвращения имущества, которые также возникали и нуждались в решении в контексте этого цунами. Опыт, связанный со стихийными бедствиями в других районах мира, свидетельствует о том, что нарушения прав человека могут возникать в случаях длительного перемещения и невозможности для перемещенных лиц вернуться в свои дома или найти новое жилье через несколько недель или месяцев. В контексте стихийных бедствий проявления дискриминации и нарушения экономических, социальных и культурных прав обычно становятся более масштабными в связи с длительными сроками перемещения. Часто подобные нарушения не являются преднамеренными, а возникают как следствие продуманной политики. Представитель выяснил, что их

можно было бы легко избежать, если бы с самого начала учитывались соответствующие гарантии прав человека.

42. Представители гражданского общества, участвовавшие в Консультациях представителей гражданского общества азиатских стран по проблемам ликвидации последствий цунами (13 и 14 февраля 2005 года), в качестве основных проблем отметили следующие: обеспечение транспарентности и подотчетности в использовании собранных и полученных средств; уделение первостепенного внимания потребностям людей, а не интересам корпораций; необходимость в сотрудничестве и взаимодействии на основе гуманитарных принципов нейтралитета, беспристрастности, универсальности и недискриминации; а также важность предоставления местным общинам и неправительственным организациям больших возможностей и прав. Они подчеркнули необходимость в основанном на правах человека подходе к оказанию гуманитарной помощи, который, в частности, означает применение международных норм и стандартов в области прав человека, включая право на участие, право на получение средств к существованию (продовольствие, медицинский уход, жилье и т.д.) и отсутствие дискриминации (в отношении меньшинств, маргинализированных слоев населения, женщин, детей и т.д.).

43. То, что эти и другие проблемы, связанные с защитой населения, возникли в результате цунами, подчеркивает, что также важно изучать и решать проблемы перемещения населения через «призму защиты» в контексте стихийных бедствий, как и в случаях перемещения населения, связанных с вооруженными конфликтами. На самом деле это необходимо для обеспечения комплексных и эффективных гуманитарных мер в ответ на стихийные бедствия.

В. Применимость Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны к ситуациям стихийных бедствий

44. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны признается, что лица, вынужденные покинуть свои дома, сталкиваются со множеством общих проблем независимо от причин, вызвавших их перемещение. Так, например, в Руководящих принципах используется широкое понятие «перемещенные внутри страны лица», означающее лиц, «которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания» по целому ряду причин, включая «стихийные бедствия». Несмотря на то, что основные договоры в области прав человека, на которых основаны Руководящие принципы, не содержат прямой ссылки на перемещение лиц внутри страны, те меры защиты, которые предусматриваются в этих документах, несомненно, применимы к перемещенным лицам, в том числе и к лицам, перемещенным в результате стихийных бедствий. Таким же образом, когда стихийные бедствия происходят в условиях продолжающихся вооруженных конфликтов, положения международного гуманитарного права продолжают применяться.

45. В основе Руководящих принципов, а также международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права, на которых они построены, лежит концепция основной ответственности государств за защиту лиц, находящихся под их юрисдикцией (принцип 3). В то же время и в соответ-

ствии с международным гуманитарным правом Руководящие принципы также применимы к негосударственным вооруженным группировкам, что имеет особое значение, поскольку некоторые лица, перемещенные в результате цунами, находятся в районах, контролируемых подобными группировками. Фактически, Руководящие принципы обеспечивают руководство для всех субъектов, играющих какую-то роль в решении проблем перемещения населения внутри страны.

46. Стихийные бедствия вызывают особые проблемы при выполнении ответственности национальных властей в связи с защитой от перемещения. Ни одно государство не в силах предотвратить землетрясения, наводнения, ураганы, цунами и другие стихийные бедствия. Однако государства могут и должны принимать меры для смягчения гуманитарных последствий подобных природных явлений, в том числе путем создания эффективных систем раннего предупреждения. Как подтверждено в Хиогской декларации, принятой на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в Кобе, Хиого, Япония, в январе 2005 года, «государства несут основную ответственность за защиту от опасности людей и имущества, находящихся на их территории, поэтому жизненно важно придавать деятельности по снижению риска бедствий приоритетное значение в национальной политике, сообразуясь с возможностями и имеющимися ресурсами»³.

47. Снижение риска бедствий связано не только с эффективным управлением, но и с основными правами населения, подвергающегося этому риску. В принципе 5 Руководящих принципов говорится, что органы власти и международные организации обязаны «при любых обстоятельствах выполнять и обеспечивать выполнение своих обязательств по международному праву, включая правозащитное право и гуманитарное право, с тем чтобы предотвращать и избегать возникновения ситуаций, которые могут привести к перемещению лиц». Так, например, как отметил Специальный докладчик Организации Объединенных Наций по праву на жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень, право на «подходящее для проживания» жилище означает, что необходимо внести в жилищные кодексы соответствующие положения, а затем добиться их надлежащего выполнения с целью подготовки по мере возможности жилищ в плане обеспечения их сейсмостойкости⁴. Кроме того национальное законодательство должно предоставлять пострадавшим лицам возможность требовать соблюдения этих прав, например посредством механизма подачи заявлений на возмещение ущерба в тех случаях, когда государственные должностные лица не приняли разумных мер для защиты населения и предотвращения его перемещения в связи с бедствиями.

48. Перемещение населения в результате стихийных бедствий не всегда удается предотвратить, даже если были приняты все разумные меры предосторожности. Поэтому необходимо также быть готовым принимать меры для решения связанных с защитой проблем, вызванных подобными перемещениями. Хотя многое зависит от конкретного контекста, в котором происходят стихийные бедствия, к типичным проблемам в подобных ситуациях можно отнести следующие.

49. *Доступ к помощи.* Внутренне перемещенные лица имеют право требовать и получать защиту и помощь от национальных органов власти, которые, в свою очередь, несут основную ответственность и обязанность за защиту и оказание

помощи населению, находящемуся под их юрисдикцией (руководящие принципы 3 и 25(1)). В контексте стихийных бедствий государства должны в целом быть готовыми к принятию срочных мер по оказанию гуманитарной помощи пострадавшему населению и воздерживаться от блокирования доступа для нуждающихся в тех случаях, когда они сами не в состоянии оказать надлежащую помощь своему собственному населению. Необходимо также избегать других ограничений на оказание помощи, таких, как чрезмерные задержки с выдачей необходимых разрешений на доступ к пострадавшему населению. К гражданскому обществу и местным НПО, которые обычно играют ведущую роль в усилиях по оказанию помощи и защите находящегося в опасности населения, необходимо относиться как к партнерам в национальных усилиях и консультироваться с ними в разработке и в осуществлении программ. Необходимо принимать все возможные меры для обеспечения того, чтобы они имели безопасный и свободный доступ к перемещенным лицам и могли вести гуманитарную работу и защищать права перемещенных лиц, не подвергаясь опасности наказания за это.

50. *Отсутствие дискриминации.* После стихийных бедствий при распределении гуманитарной помощи и помощи в реинтеграции, а также при принятии решений в отношении переселения и перемещения может проявляться дискриминация. Как говорится в Руководящих принципах, помощь и другие меры в ответ на стихийные бедствия должны приниматься в соответствии с давно установленным принципом непредвзятости, без дискриминации по признаку расы, этнического происхождения, религии или по каким-либо другим критериям (например, каста) (принципы 4(1) и 24(1)). Необходимо избегать дискриминации в отношении перемещенных лиц по различным признакам, как это бывает в случаях, когда стихийные бедствия обрушиваются на районы, заселенные лицами, перемещенными в результате вооруженных конфликтов или гражданских беспорядков, и когда, например, помощь оказывается одной группе, но не оказывается другой, или когда к разным группам применяются разные стандарты при оказании помощи. Проявления несправедливости при распределении помощи не только нарушают принципы беспристрастности и недискриминации, но и вызывают опасность возникновения напряженности и враждебности между общинами, что может осложнить реабилитацию и реинтеграцию внутренне перемещенных лиц и угрожать их безопасности. Вместо этого необходимо использовать все возможности для ликвидации бытовавших ранее проявлений дискриминации путем обеспечения всеобъемлющей реакции на стихийные бедствия.

51. *Защита женщин и детей.* Перемещенные женщины и дети сталкиваются с рядом особых опасностей, и поэтому в Руководящих принципах говорится о необходимости уделения особого внимания их потребностям (принцип 4(2)). Они особо подвержены сексуальному насилию и насилию по признаку пола особенно в лагерях, в которых семейное насилие и насилие в отношении детей могут проявляться особенно резко. Когда продовольственная помощь не оказывается непосредственно женщинам и когда они не допускаются к организации жизни в лагере и к разработке планов по оказанию чрезвычайной помощи и реинтеграции, их уязвимость перед лицом сексуальной эксплуатации и надругательств резко возрастает. Женщины также имеют особые потребности в плане медицинского обслуживания и репродуктивного здоровья. В условиях, когда население перемещается, семьи разбиваются, дети лишаются родителей,

а средства к существованию уничтожаются, возникает еще одна опасность, связанная с торговлей людьми. Над детьми нависает особая угроза вербовки в ряды воюющих сил.

52. *Доступ к образованию.* Скорейшее возвращение в школы после стихийного бедствия имеет особое значение не только для сведения к минимуму нарушений в процессе обучения детей, на которое они имеют право (руководящий принцип 23), но и для их психосоциального благосостояния. Посещение школы может сократить степень подверженности детей рискам, в том числе незаконной торговле людьми и вербовке в воюющие группировки. Кроме того, доступ к образованию как непемещенных, так и перемещенных детей затрудняется в тех случаях, когда внутренне перемещенные лица размещаются в школьных зданиях. Поэтому чтобы обеспечить доступ к образованию не только для перемещенных лиц, но также и для более широкого круга детей, необходимо переселять внутренне перемещенных лиц в более подходящие временные жилища при оказании им надлежащей поддержки и проведении с ними тесных консультаций.

53. *Утрата документов.* Утрата личных документов — обычное явление при переселении, особенно в случае стихийных бедствий, которое может привести к отказу в праве на доступ к государственным службам, таким, как образование и здравоохранение, а также может вызвать проблемы в решении вопросов о возвращении имущества или выплате компенсации. Получение дубликатов документов зачастую связано с трудностями и требует значительного времени. Руководящие принципы подчеркивают право внутренне перемещенных лиц на получение без каких-либо необоснованных требований всех документов, необходимых для уважения и осуществления их законных прав, а также право женщин на выдачу документов, выписанных на их собственное имя (принцип 20). Власти несут ответственность за это.

54. *Участие внутренне перемещенных лиц.* Наблюдается тенденция к централизации процесса принятия решений в интересах оперативного принятия мер по оказанию помощи. В результате этого внутренне перемещенные лица могут оказаться за пределами процесса принятия решений о местонахождении и планировке лагерей и поселений, способах распространения помощи, видах продовольствия и других предметов снабжения, а также о других вопросах, имеющих важное значение для их повседневной жизни. Исключение внутренне перемещенных лиц из процесса принятия решений, влияющих на их жизнь, может еще больше обострить чувство незащитности, вызванное стихийным бедствием, снизить эффективность гуманитарной помощи и даже поставить под угрозу физическую безопасность внутренне перемещенных лиц, особенно женщин. Даже в тех случаях, когда внутренне перемещенные лица привлекаются к участию в этих процессах, женщины чаще всего остаются невостребованными, даже если они испытывают особые потребности в защите, помощи и реинтеграции, которые при отсутствии консультаций остаются нерешенными. Проведение консультаций с перемещенными лицами имеет жизненно важное значение на всех этапах перемещения и поэтому является основной темой Руководящих принципов. Необходимо прилагать усилия для обеспечения полного участия внутренне перемещенных лиц в процессе планирования и управления их возвращением или переселением и реинтеграцией (принцип 28(2)), а также в распределении помощи. Особое внимание необходимо уделить охвату и вовлечению женщин.

55. *Долгосрочные решения.* После окончания чрезвычайного этапа стихийного бедствия перемещенным лицам обычно требуется помощь для восстановления нормальной жизни. Национальные власти несут главную обязанность и ответственность за создание условий, а также за предоставление средств, которые позволяют внутренне перемещенным лицам добровольно, в безопасных условиях и с достоинством вернуться в свои дома или места постоянного проживания, либо переселиться в какую-либо другую часть страны и облегчить им процесс реинтеграции (принцип 28). Кроме восстановления домов и других инфраструктур эти меры могут также включать оказание помощи с тем, чтобы позволить перемещенным лицам восстановить прежние средства к существованию (например, возродить нарушенные сельскохозяйственные угодья, восстановить активы, отремонтировать рыболовные суда и т.д.), или организацию для перемещенных лиц профессиональной подготовки и помощи в целях создания новых источников дохода. Различные причины могут мешать возвращению домой. Правительства могут объявить отдельные районы «буферными зонами» или «закрытыми зонами», в которых реконструкция запрещена. Такие меры влияют на свободу передвижения внутренне перемещенных лиц и, в некоторых случаях, на их имущественные права и возможность зарабатывать на жизнь (например, запрет рыбакам селиться на побережье). Нормы международного права требуют, чтобы права пострадавших лиц увязывались с интересами государства при ликвидации причиненного ущерба и обеспечении общественной безопасности и чтобы они имели возможность пересмотра решений в суде. В тех случаях, когда органы власти считают, что в соответствии с законом необходимо установить подобные запретные зоны, такие решения должны приниматься в тесной консультации с перемещенными лицами, которые должны получить компенсацию за имущество и землю, которых они лишаются в этом случае, а также помощь в переезде и восстановлении средств к существованию и жилья на новом месте (принципы 7 и 28). Внутренне перемещенные лица также могут принять решение не возвращаться в свои дома, особенно в том случае, если их пребывание в месте перемещения затянулось на долгое время и они уже начали восстанавливать свою жизнь на новом месте. Иногда органы власти стремятся поощрять возвращение как свидетельства нормализации после хаоса, вызванного стихийным бедствием. Однако они должны уважать право внутренне перемещенных лиц самим решать, возвращаться ли им в места происхождения или переселяться в другие места, однако в любом случае они должны помочь им в реинтеграции (принцип 28).

56. *Имущественные вопросы.* Имущественные вопросы могут быть связаны с особо сложными проблемами, особенно там, где в результате стихийного бедствия были уничтожены опознавательные знаки, использованные для демаркации. В некоторых районах жители вообще могут не иметь официальных документов, удостоверяющих их права на имущество, или других доказательств их права на землю. В тех же местах, где подобные документы используются, частные и государственные реестры собственности могут быть уничтожены в результате стихийного бедствия. Кроме того, правила регистрации и наследования могут допускать дискриминацию в отношении женщин, которые в результате этого сталкиваются с особыми трудностями в возвращении своих домов и имущества, особенно в случае гибели мужей. Решение таких вопросов неизбежно связано с юридическими сложностями. Прежний опыт других стран, столкнувшихся с подобными вопросами в связи с перемещением населения, свидетельствует о том, что наиболее эффективным способом решения таких

крупномасштабных имущественных вопросов является назначение или создание одного или более компетентных административных или квазисудебных органов для рассмотрения имущественных претензий с правом посредничества, вынесения решения (которое может быть обжаловано в суде) и принятия гибких мер по возмещению ущерба. При решении имущественных вопросов, вызванных связанными с перемещениями кризисами, может также представиться возможность для исправления многолетних нарушений или недостатков, обнаруженных в регистрационных и кадастровых документах, а также для внесения поправок в законы и политику с целью обеспечения соблюдения основанных на обычаях прав и нетрадиционных форм доказывания права на собственность в соответствии со сложившимися в стране обстоятельствами.

C. Контроль

57. Как уже отмечалось, международное право предусматривает, что основная ответственность за защиту внутренне перемещенного населения и оказания ему помощи лежит на правительстве соответствующей страны. С тем чтобы дать национальным правительствам возможность выполнять свои обязанности и решать возникающие проблемы, связанные с правами человека, необходимо постоянно контролировать ситуацию в области прав человека лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий. Национальные правозащитные учреждения могут играть важную роль в повышении ответственности национальных органов власти и в обеспечении защиты прав внутренне перемещенных лиц, в частности путем выявления распространенных нарушений или систематических проблем, с тем чтобы дать возможность правительствам и ведомствам решить их на раннем этапе. Отрадно, что ряд правозащитных учреждений в государствах, особенно пострадавших от цунами 26 декабря, занимается деятельностью по защите в связи с последствиями этого стихийного бедствия, в том числе и путем привлечения внимания к правовым аспектам кризиса, контроля за решением связанных с защитой проблем, рассмотрения жалоб, изучения вопросов, связанных с возвращением имущества, и уделения особого внимания необходимости принятия ответных мер в соответствии с Руководящими принципами. Представитель приветствует также тот факт, что представители правозащитных учреждений пострадавших стран (Индии, Индонезии, Мальдивских Островов, Таиланда и Шри-Ланки) на встрече в Бангкоке в марте 2005 года согласились сотрудничать в разработке общей методологии осуществления этой роли в координации с Азиатско-Тихоокеанским форумом национальных правозащитных учреждений. Эти мероприятия могут служить примером контроля за осуществлением прав человека во время и после будущих стихийных бедствий.

D. Повышение готовности международного сообщества к рассмотрению правозащитного аспекта стихийных бедствий

58. В ходе своей поездки Представитель отметил, что, хотя учреждения Организации Объединенных Наций, неправительственные и международные организации, доноры и другие международные субъекты эффективно и успешно занимаются оказанием гуманитарной помощи в беспрецедентных объемах во время чрезвычайного этапа, большинство из них в недостаточной степени

осознает правозащитный аспект перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями. В то же время в большинстве своем его собеседники давали положительный ответ на вопросы, поднятые Представителем, и высказывались в поддержку включения основанного на правах человека подхода в процесс подготовки и осуществления ответных мер на стихийные бедствия, в частности на этапе восстановления. Они признали, что если игнорировать правозащитный аспект, то реакция на стихийное бедствие не даст ожидаемых результатов. Несмотря на то, что высказывалась определенная осторожность по поводу необходимости достижения на этапе оказания чрезвычайной помощи баланса между защитой прав человека и охватом как можно большего числа населения, было достигнуто общее согласие в отношении того, что, хотя на первоначальном этапе борьбы с последствиями цунами 26 декабря речь в основном не шла о защите прав человека, однако сразу после завершения этапа оказания чрезвычайной помощи необходимо было на следующих этапах учитывать правозащитный аспект.

59. Представитель настоятельно призвал учреждения Организации Объединенных Наций более тщательно интегрировать основанный на правах человека подход в процесс разработки программы и осуществления проектов, перечисленных в чрезвычайном призыве о ликвидации последствий цунами, и включить в него конкретные правозащитные проекты, например в отношении защиты имущества, прав женщин и детей и защиты меньшинств и коренных народов. Кроме того, он призвал Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека играть более активную роль после окончания этапа чрезвычайной помощи, в частности путем оказания поддержки национальным правозащитным учреждениям в их деятельности по контролю и оказанию консультативной помощи соответствующим субъектам.

60. Подчеркнув, что на национальных правительствах лежит основная ответственность и обязанность за обеспечение защиты внутренне перемещенных лиц, Представитель предложил международным организациям, участвующим в мерах по ликвидации последствий стихийных бедствий, руководствоваться полезными рекомендациями, содержащимися в Руководящих принципах. В этой связи Представитель рекомендовал, чтобы Управление Верховного комиссара по правам человека и Управление по координации гуманитарной деятельности, в консультации с другими соответствующими партнерами, совместно разработали руководящие указания в области прав человека для гуманитарных и правозащитных организаций на случай стихийных бедствий, в частности в отношении внутренне перемещенных лиц, которые могут служить практическим оперативным руководством для членов Межучрежденческого постоянного комитета на местах. Это предложение встретило позитивный отклик, и работа над подготовкой таких указаний уже началась.

V. Учет Представителем проблематики прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках системы Организации Объединенных Наций

61. После вступления в должность Представитель продолжил начатую его предшественником работу в рамках общей программы учета проблематики прав человека в деятельности Организации с целью повышения внимания, уде-

ляемого учреждениями Организации Объединенных Наций правам человека внутренне перемещенных лиц в ситуациях гуманитарных кризисов. Представитель сотрудничал с ОВПЛ УКГД в разработке институциональных и практических мер и принимал участие в заседаниях Межучрежденческого постоянного комитета с целью обеспечения того, чтобы этот программный форум рассматривал вопросы, входящие в компетенцию Представителя. В этой связи он содействовал проведению обзора системы гуманитарного реагирования под руководством Координатора чрезвычайной помощи на общесистемном уровне. Представитель также вел диалог на уровне старших руководителей с УКГД, Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом по политическим вопросам, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по восстановлению в странах, пострадавших от цунами, с целью ознакомления руководства этих субъектов с положениями его мандата и выявления областей для будущей совместной деятельности в контексте внутренне перемещенных лиц.

62. Кроме руководящих указаний по правам человека для гуманитарных и правозащитных организаций в ситуациях стихийных бедствий, упомянутых в пункте 60, Представитель в настоящее время изучает возможность разработки совместно с Департаментом по политическим вопросам общих руководящих принципов участия внутренне перемещенных лиц в выборном процессе и работает также над учетом прав перемещенных женщин в рамках сотрудничества со Специальным советником Генерального секретаря по гендерным вопросам и улучшению положения женщин. Он рекомендовал НПО направить в договорные организации касающиеся перемещенных лиц материалы, с тем чтобы обеспечить учет проблем внутренне перемещенных лиц в основной деятельности этих органов. Кроме того, ему было предложено дать замечания по ряду подготовленных Секретариатом Организации Объединенных Наций докладов и оценок, а также представить ПРООН замечания по вопросам пересмотра ее политики в отношении внутренне перемещенных лиц.

63. Помимо этой работы в отношении системных проблем в рамках системы Организации Объединенных Наций Представитель всегда учитывал права человека внутренне перемещенных лиц в рамках мероприятий Организации Объединенных Наций в связи с конкретными ситуациями в странах. Эта деятельность предусматривает как пропаганду, в случае необходимости, важности признания такой конкретной ситуации, как положение внутренне перемещенных лиц, поощрение применения Руководящих принципов по вопросу о внутренне перемещенных лицах, так и освещение связанных с определенными контекстами проблем и потребностей лиц, пострадавших в конкретных ситуациях. На этой основе в связи с ситуацией, возникшей в Зимбабве в результате проведения операции «Мурамбацвина», Представитель сотрудничал с Координатором-резидентом и Специальным посланником Генерального секретаря по вопросам населенных пунктов в Зимбабве в рассмотрении проблем внутренне перемещенных лиц в этой стране. Представитель также сотрудничал с другими компонентами системы Организации Объединенных Наций, имеющими конкретное отношение к аналогичным проблемам. В рамках этих усилий Представитель координировал свои действия с действиями, осуществляемыми в рамках других специальных процедур Комиссии по правам человека, и довел свое

мнение до правительства Зимбабве. В свою очередь, правительство направило Представителю ответ на доклад Специального посланника.

VI. Выводы и рекомендации

64. Представитель делает вывод о том, что уделение в его мандате особого внимания правам человека внутренне перемещенных лиц позволяет ему эффективно развивать существенную работу, выполненную его предшественником. Выражаясь конкретно, уделение особого внимания правам человека позволяет добиваться удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц в рамках их прав человека, норм гуманитарного и аналогичного беженского права, и Представитель изложит меры, которые он принимает на этой основе. Правозащитная основа служит также четким руководством для государств, учреждений Организации Объединенных Наций и гражданского общества, занимающихся решением проблем внутренне перемещенных лиц. Представитель приветствует сотрудничество, проявленное правительствами в ходе миссии и рабочих поездок, которые он уже совершил, и надеется на дальнейшую работу с ними после того, как получит ответы на свои рекомендации. Представитель выразил также удовлетворение по поводу реакции учреждений Организации Объединенных Наций и считает, что в этой области существуют значительные условия для разработки в будущем подхода, который в еще большей степени основывается на правах человека. По мнению Представителя, его мандат повышает эффективность мероприятий и мер, уже принимаемых государствами и другими гуманитарными организациями, и способствует большему укреплению практической и юридической защиты всех внутренне перемещенных лиц.

65. В свете этих соображений и в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны Представитель предлагает следующие рекомендации:

а) что касается Непала, то правительству и силам повстанцев предлагается воздерживаться от действий, которые могли бы привести к новым перемещениям населения. Правительство должно в срочном порядке признать уже состоявшееся перемещение населения внутри страны и принять срочные меры для защиты пострадавшего населения. Что касается конкретных мер, то правительству следует разработать национальную программу в отношении внутренне перемещенных лиц в соответствии с Руководящими принципами, а государства-доноры должны быть готовы оказать необходимую поддержку для обеспечения незамедлительного осуществления такой программы. Страновая группа Организации Объединенных Наций, со своей стороны, должна нацелить свои стратегии защиты на внутренне перемещенных лиц и определить направление своей будущей деятельности по оказанию помощи и защиты на основе Руководящих принципов;

б) что касается Хорватии, Боснии и Герцеговины и Сербии и Черногории, включая Косово, то соответствующим правительствам и Миссии Организации Объединенных Наций в Косово предлагается активизировать усилия по поиску долгосрочного и прочного решения в интересах лю-

дей, все еще находящихся в положении лиц, перемещенных в результате вооруженных конфликтов 90-х годов, с особым учетом необходимости решения проблем особо уязвимых лиц, таких, как этнические меньшинства и престарелые. Государства-доноры должны быть готовы выделить необходимые ресурсы, в которых все еще ощущается потребность для полной и окончательной ликвидации сохраняющихся последствий внутреннего перемещения населения в этом регионе. Что касается международных процессов, влияющих на вопросы долгосрочного положения в регионе, то международное сообщество должно обеспечить, чтобы принимаемые решения были направлены на защиту населения от любых новых перемещений; защиту прав перемещенных лиц, в частности в отношении их возвращения, получения имущества и доступа к пенсиям; обеспечить, чтобы никто из внутренне перемещенных лиц не стал лицом без гражданства; и не мешать усилиям по прекращению перемещения, имевшего место во всем регионе. Следует проявлять осмотрительность при организации возвращения бывших беженцев или лиц, которым было отказано в убежище, из стран убежища, в частности в случае, если они не могут вернуться в свои бывшие дома, с тем чтобы избежать излишнего дополнительного бремени на те районы, которые и так все еще не могут решить проблему внутренне перемещенных лиц. Нельзя создавать для членов угрожаяемых общин, и особенно для уязвимых лиц, такой обстановки, в которой они вновь подверглись бы опасности превратиться во внутренне перемещенных лиц без необходимой помощи и защиты их прав;

с) что касается Турции, то правительству предлагается завершить подготовку — на основе исследования проблемы внутренне перемещенных лиц, проводимого Хасеттепским университетом, — своего «Комплексного стратегического документа по внутренне перемещенным лицам в Турции» и незамедлительно ввести в действие эту программу;

d) что касается государств, пострадавших от цунами 26 декабря 2004 года, то правительствам и другим соответствующим субъектам предлагается руководствоваться в своей деятельности на нынешнем этапе реконструкции положениями Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Правительства пострадавших стран должны также рекомендовать своим соответствующим правозащитным учреждениям оказывать помощь в контроле за принимаемыми мерами и в обеспечении вклада в проводимую в настоящее время подготовку политики, направленной на достижение долгосрочных решений. Представитель также призвал Организацию Объединенных Наций завершить разработку руководящих принципов по правам человека и стихийным бедствиям и распространить их, с тем чтобы обеспечить максимально эффективное руководство в условиях нынешнего и будущих стихийных бедствий;

e) что касается усилий, которые Организация Объединенных Наций прилагает, чтобы обеспечить более эффективную институциональную реакцию на проблемы внутренне перемещенных лиц, то различные компоненты системы Организации Объединенных Наций должны оперативно согласовать и ввести в действие механизмы, которые обеспечат всестороннее и четкое разделение ответственности в этой области и четко определяют подотчетность за действия в рамках всей системы, в частности в области защиты внутренне перемещенных лиц. В свою очередь, координато-

рам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций необходимо оказывать целенаправленную консультативную помощь и выделять надлежащие ресурсы, необходимые для эффективного осуществления согласованных стратегий.

Примечания

- ¹ В начале августа 2005 года Представитель получил от правительства Судана согласие на направление в эту страну миссии, которая запланирована на начало осени 2005 года.
- ² См. E/CN.4/2005/84, в частности пункты 42–44 и 73–80.
- ³ Доклад Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий (Кобе, Хиого, Япония, 18–22 января 2003 года (A/CONF.206/6), глава I, резолюция 1, пункт 4.
- ⁴ Заявление для печати “Bam tragedy must drive resolve towards development of safe housing standards” (7 января 2004 года), можно ознакомиться на веб-сайте www.ohchr.org.
-