



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 April 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах внутренне перемещенных лиц Чалока Бейани представляет отчет о своей деятельности в период с января 2013 года по март 2014 года. В докладе приведен тематический анализ Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи, описан контекст ее принятия, изучены ее основные положения и их конкретные последствия для укрепления защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи и проанализирован прогресс, достигнутый в области ее принятия и осуществления, а также предложены первоначальные рекомендации для укрепления потенциала этого стандарта по усилению мер борьбы с внутренним перемещением в Африке.



* 1 4 1 2 9 4 7 *



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Мандат и деятельность Специального докладчика	2–24	3
A. Мандат	2	3
B. Взаимодействие со странами	3–15	3
C. Сотрудничество с региональными и международными организациями	16–20	6
D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций...	21–24	8
III. Кампальская конвенция: дорожная карта для действий	25–77	9
A. Введение и обзор	27–30	9
B. Конвенция в контексте	31–36	10
C. Сфера охвата Конвенции	37–64	12
D. Включение положений Конвенции в национальное законодательство и осуществление	65–77	19
IV. Выводы и рекомендации	78–99	23
A. Выводы	78–83	23
B. Рекомендации	84–99	24

I. Введение

1. В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах внутренне перемещенных лиц представляет отчет о своей деятельности со времени представления предыдущего доклада Совету по правам человека¹. Он также анализирует Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция), описывает условия ее принятия, основные положения и их конкретные последствия для укрепления защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи, а также дает оценку прогрессу, достигнутому в области ее осуществления, и отмечает большое значение включения ее положений в национальные правовые системы.

II. Мандат и деятельность Специального докладчика

A. Мандат

2. В рамках своего мандата, предусмотренного резолюцией 23/8 Совета по правам человека, Специальный докладчик принимает меры по поощрению правозащитного подхода к внутреннему перемещению в рамках диалога с правительствами и поощрения интеграции проблематики внутреннего перемещения в работу Организации Объединенных Наций и региональных организаций. Он выражает признательность правительствам, которые направляют ему приглашения или иным образом с ним сотрудничают, а также различным механизмам Организации Объединенных Наций и другим международным организациям, поддерживающим его деятельность.

B. Взаимодействие со странами

1. Грузия

3. В рамках последующей деятельности по итогам визита предыдущего мандатария в 2009 году Специальный докладчик по приглашению правительства посетил Грузию 10–14 июня 2013 года. Он побывал в коллективных центрах и поселениях для внутренне перемещенных лиц в западных регионах Грузии, включая Шида-Картли и Поти, и провел встречи непосредственно с перемещенными лицами. Вместе с тем он не смог посетить Абхазию и регион Цхинвали/Южная Осетия.

4. Специальный докладчик положительно оценивает приверженность правительства долгосрочному решению проблем внутренне перемещенных лиц в Грузии, включая лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий или антропогенных катастроф. Вместе с тем он отметил, что необходимо продолжать меры по улучшению условий жизни и увеличению средств к существованию внутренне перемещенных лиц в коллективных центрах, которые он посетил, и рекомендовал принять целостный подход в процессе улучшения положения перемещенных лиц. Он приветствует новые возможности в этой области и призывает правительство учитывать мнения таких лиц и создавать возможности для участия в принятии затрагивающих их решений в целях выработки долго-

¹ A/HRC/23/44 и Add.1-2.

срочных решений в безопасных и достойных условиях, гарантируя осознанный и добровольный характер их выбора.

5. Специальный докладчик отмечает, что поиску долговременных решений по-прежнему препятствует сложная политическая обстановка, и настоятельно рекомендует всем заинтересованным сторонам в срочном порядке признать гуманитарный характер проблем внутренне перемещенных лиц и приступить к их решению, а также обеспечить перемещенным лицам, желающим вернуться в места своего обычного проживания, возможность сделать это безопасно и с достоинством. Он выражает озабоченность в связи с тем, что вокруг административной границы Цхинвальского района Южной Осетии установлено ограждение из колючей проволоки, что лишает перемещенных лиц и затронутые перемещением общины свободы передвижения и источников средств к существованию на их земле.

2. Сербия и администрация в Косово

6. В рамках последующей деятельности по итогам визита предыдущего мандатария в 2009 году Специальный докладчик 9–12 октября 2013 года по приглашению правительства посетил Сербию и власти в Косово. Специальный докладчик побывал в Белграде и Приштине, а также в различных местах проживания перемещенных лиц.

7. Специальный докладчик настоятельно рекомендует правительству Сербии и администрации в Косово в контексте присоединения к Европейскому союзу осуществлять сотрудничество в целях выработки долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц. Он выражает удовлетворение в связи с тем, что правительство Сербии и временная администрация в Косово рассматривают местную интеграцию в качестве варианта долгосрочного решения в сочетании, когда это возможно, с другими долговременными решениями. Он подчеркивает, что путь к долгосрочным решениям проблем в Сербии и Косово лежит через предоставление всем перемещенным лицам долговременного жилья по принципу региональных жилищных проектов для беженцев, хотя подобный проект должен быть привязан к источникам средств к существованию, в частности к деятельности, приносящей доходы, занятости, здравоохранению, образованию, водоснабжению и энергетике. Приветствуя тот факт, что местная интеграция все более активно рассматривается в качестве долгосрочного решения, Специальный докладчик отмечает, что необходимо прежде всего увеличить средства к существованию перемещенных лиц в их нынешних местах проживания и обеспечить их, в частности рома, адекватными услугами.

8. Специальный докладчик подчеркнул, что необходимо решать другие важные проблемы, включая эффективное разрешение имущественных споров, включая возвращение собственности, когда это возможно, в местах ее происхождения и выплату компенсации в случаях, когда собственность не может быть возвращена.

3. Южный Судан

9. С 6 по 15 ноября 2013 года Специальный докладчик по приглашению правительства посетил Южный Судан. Во время визита Специальный докладчик посетил Джубу и города Бор и Пибор в штате Джонглей.

10. Напомнив правительству о его главной обязанности оказывать содействие и обеспечивать защиту в равной степени всем внутренне перемещенным лицам, Специальный докладчик подчеркнул, что важнейшими элементами долгосроч-

ных решений проблем перемещенных лиц и лиц, вернувшихся в обычные места жительства, являются гуманитарные действия, включение соответствующих положений в Конституцию, меры в области развития и миростроительства. Он отметил, что граждане, включая внутренне перемещенных лиц, должны быть ограждены от насилия и нарушения их прав всеми участниками конфликта.

11. После его визита 15 декабря 2013 года в Джубе произошла новая вспышка насилия, которое стремительно распространилось на другие регионы Южного Судана. В двух заявлениях для прессы, опубликованных 20 декабря 2013 года и 31 января 2014 года, Специальный докладчик выразил обеспокоенность по поводу событий, начинавшихся как политический кризис, а затем вылившихся в этнический конфликт во всех районах Южного Судана, результатом которого стал массовый приток внутренне перемещенных лиц на территорию комплекса Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС). Переполненность комплекса МООНЮС, где нашли приют внутренне перемещенные лица, стала создавать определенные проблемы. Специальный докладчик, рекомендуя решить проблему переполненности указанных мест, отмечает, что делать это нужно не за счет принятия в условиях продолжающегося конфликта стремительных одиночных мер, а за счет долговременной всеобъемлющей стратегии по вопросу внутреннего перемещения. Ввиду масштабности и сложности проблемы внутреннего перемещения требуются стратегические меры для преодоления разрыва между гуманитарной помощью и действиями в интересах развития и для получения общих выгод от установления мира.

4. Шри-Ланка

12. 2–6 декабря 2013 года Специальный докладчик по приглашению правительства посетил Шри-Ланку. В ходе визита Специальный докладчик посетил города Коломбо, Джаффна, Муллативу и Киллиноччи и встретился с внутренне перемещенными лицами.

13. Специальный докладчик с удовлетворением отметил усилия, предпринимаемые правительством Шри-Ланки в целях восстановления инфраструктуры, разрушенной во время конфликта, а также деятельность по разминированию в районах возвращения и подчеркнул, что в процессе восстановления после конфликта основное внимание должно уделяться поиску долгосрочных решений проблем всех внутренне перемещенных лиц, как переселенных правительством, так и тех, кто вернулся в свои обычные места проживания, на основе всестороннего подхода. В национальном контексте перехода от чрезвычайной помощи к развитию в постконфликтный период важно, чтобы правительство и участники процесса развития принимали участие в решении проблем перемещенных лиц и учитывали их потребность в долгосрочных решениях и средствах к существованию в планах развития и программах обеспечения верховенства закона, прав человека и благого управления.

14. Специальный докладчик приветствовал соглашение о проведении совместной оценки потребностей, которая имеет огромное значение для сбора согласованных статистических данных о количестве внутренне перемещенных лиц, которые вернулись в места обычного проживания или были переселены. Необходимо оперативно завершить этот процесс, чтобы определить количество лиц, все еще считающихся внутренне перемещенными, а также количество лиц, не имеющих возможности вернуться в места своего обычного проживания. Специальный докладчик рекомендовал проводить сбор данных о внутреннем переме-

щении, дезагрегированных по полу и возрасту, для целей адекватного планирования, а также провести опрос намерений перемещенных лиц в отношении долгосрочных решений.

15. Специальный докладчик выразил обеспокоенность в связи с тем, что большое количество людей по-прежнему живет в условиях затянувшегося перемещения, а также в связи с тем, что на севере лица, вернувшиеся в места своего обычного проживания или поселившиеся в других местах, все также живут в крайне тяжелых условиях, не имея пригодного для длительного проживания жилья, доступа к социальным услугам и возможностей зарабатывать на жизнь.

C. Сотрудничество с региональными и международными организациями

16. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает свое постоянное взаимодействие с региональными и международными организациями. Он тесно сотрудничает, в частности, с региональными организациями в Африке, занимающимися вопросами поощрения, ратификации и осуществления на национальном уровне Кампальской конвенции. В этих целях мандатарий продолжает оказывать поддержку правительству Сомали в политических вопросах, касающихся внутренне перемещенных лиц, и в подготовке пересмотренного проекта национальных политических рамок. Совместно с членами правительства проводятся мероприятия по наращиванию потенциала. Разрабатываются показатели, касающиеся безопасности и земельных прав, для поддержки усилий по поощрению долгосрочных решений проблем перемещенного населения, и устанавливаются "красные линии" в отношении предлагаемых процессов переселения при условии соблюдения международных стандартов. Специальный докладчик оказывал поддержку правительству Либерии в процессе ратификации Конвенции, которая обсуждается в национальном парламенте. Кроме того, в 2013 году мандатарием совместно с Африканским союзом и другими партнерами были организованы учебные курсы и семинары по Кампальской конвенции. Важным событием также является недавнее принятие в Афганистане новой национальной политики в интересах внутренне перемещенных лиц после того, как по запросу правительства Афганистана в апреле 2012 года к процессу подключился Специальный докладчик.

17. Специальный докладчик активно участвовал в совместной инициативе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) по разработке перечня контрольных показателей в отношении защиты, чтобы обеспечить возможность применения совместного подхода к решению проблемы перемещения и обеспечения защиты перемещенного населения и затронутых общин на всех стадиях конфликта. Этот перечень показателей начал применяться 20 февраля 2014 года в Вене. Специальный докладчик также сотрудничал с УВКБ в процессе разработки руководства для парламентариев по вопросу внутреннего перемещения, которое было опубликовано в октябре 2013 года².

18. Специальный докладчик поддерживает тесные партнерские связи с организациями гражданского общества (в Женеве, Нью-Йорке и на местах). В частности, он высоко оценивает поддержку, оказываемую ему со стороны проекта Брукингского института – ЛШЭ по вопросам перемещения, и сотрудничество

² Имеется по адресу www.unhcr.org/525bee0c9.html.

по различным вопросам, представляющим взаимный интерес, с Центром по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, а также с Совместной межчрежденческой службой по профилированию внутренне перемещенных лиц. На местах организации гражданского общества играют важнейшую роль в поддержке его мандата, предоставляя информацию, освещая последствия внутреннего перемещения для прав человека в различных контекстах и выступая в качестве механизма связи с общинами перемещенных лиц, в особенности в ходе посещения стран.

19. В период с 12 по 14 марта 2013 года Специальный докладчик принял участие в рабочем совещании по вопросу об изменении климата и запланированном переселении, организованном УВКБ в Сан-Ремо, Италия. В период с 2 по 6 сентября 2013 года он руководил работой девятых ежегодных курсов по праву внутреннего перемещения, которые проходили в Кампалае и были организованы совместно проектом Бруклинского института – ЛШЭ, Международным институтом гуманитарного права, УВКБ и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). В этих курсах приняли участие в общей сложности 24 государственных официальных должностных лица и парламентария, занимающихся вопросами внутреннего перемещения, из 14 африканских стран. Эти курсы дали возможность обменяться информацией о новых полезных инструментах в области внутреннего перемещения, разработанных при поддержке обладателя мандата Специального докладчика, для использования должностными лицами государств, парламентариями и другими заинтересованными сторонами при подготовке законов и политики по вопросам внутреннего перемещения³.

20. Специальный докладчик также принимал участие в различных других мероприятиях по вопросам внутреннего перемещения, организованных организациями гражданского общества и другими участниками, включая дискуссию на тему "Кампальская конвенция о защите внутренне перемещенных лиц в Африке: важное достижение в области прав человека", организованную Бруклинским институтом 26 марта 2013 года; общественное мероприятие по вопросу о взаимосвязи между перемещением и более широкими миграционными потоками, проведенное в Бруклинском институте 7 мая 2013 года; обсуждение вопроса о защите гражданских лиц, проходившее в Дитчли-Парке 16–18 мая 2013 года; совещание руководителей учреждений, проведенное Группой действий по вопросам политики экстренного реагирования в Оттаве 19–22 ноября 2013 года; и организованную в Уилтон-Парке конференцию на тему "Устранение пробелов в осуществлении: улучшение сотрудничества между глобальными и региональными правозащитными механизмами", проходившую с 23 по 25 января 2014 года.

³ Проект Бруклинского института – ЛШЭ, Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения (IDMC), Норвежский совет по делам беженцев, "National Instruments on Internal Displacement: A Guide to their Development", август 2013 года, имеется по адресу www.brookings.edu/research/reports/2013/09/03-national-instruments-on-internal-displacement.

D. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц в основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций

21. В течение рассматриваемого периода Специальный докладчик продолжал содействовать учету прав человека внутренне перемещенных лиц в основных направлениях деятельности Организации Объединенных Наций и гуманитарного сообщества в целом, принимая активное участие в работе Межучрежденческого постоянного комитета. Он участвовал в двух главных совещаниях, проведенных в Вашингтоне 8 мая 2013 года и в Женеве 17 декабря 2013 года, в ходе которых он подчеркивал большое значение вопросов внутренне перемещенных лиц, проживающих вне лагерей, в контексте приоритетов Комитета, а членам Комитета было предложено поделиться соответствующим опытом в этом вопросе со Специальным докладчиком. Он также поддерживает тесное взаимодействие с ключевыми структурами Организации Объединенных Наций, включая УВКПЧ, УВКБ и Управление по координации гуманитарных вопросов. Он наладил с этими учреждениями конструктивный диалог, в том числе по таким вопросам, как текущие задачи и меры реагирования на проблему внутреннего перемещения и потенциальные направления сотрудничества как на уровне центральных учреждений, так и на местах. Он также проводил периодические брифинги, посвященные конкретным темам или странам.

22. Специальный докладчик принял участие в нескольких мероприятиях, организованных учреждениями Организации Объединенных Наций, включая регулярные заседания и ежегодное выездное совещание Глобальной объединенной группы по защите и мероприятия по распространению информации о Кампальской конвенции. 18 и 19 апреля 2013 года он принял участие в круглом столе на тему переходов и поиска решений, организованном Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКБ и правительством Нидерландов в Амстердаме, в рамках которого международные субъекты, занимающиеся гуманитарными вопросами и вопросами развития, смогли обсудить достигнутый прогресс и определить дальнейшие шаги по решению проблем внутреннего перемещения. 6 июня 2013 года он присутствовал на тематическом семинаре Глобальной объединенной группы по защите на тему "Переход от кризиса к восстановлению: роль объединенных групп по защите". Он принял участие в ежегодном совещании мандатариев специальных процедур в Вене, состоявшемся 24–28 июня 2013 года, где был избран Председателем Координационного комитета специальных процедур сроком на один год. В этом контексте он участвовал в международной конференции экспертов по случаю двадцатой годовщины Всемирной конференции по правам человека, "Вена+20: меры по защите прав человека: достижения, проблемы и перспективы 20 лет спустя", организованной Федеральным министерством европейских и международных дел Австрии в сотрудничестве с УВКПЧ, Институтом прав человека им. Людвига Болтцманна и Европейским учебным и исследовательским центром по правам человека и демократии Университета города Грац 27 и 28 июня 2013 года. Он также участвовал в мероприятии высокого уровня, организованном в Нью-Йорке 25 сентября 2013 года по случаю двадцатой годовщины Венской декларации и Программы действий, где выступал за включение вопросов внутренне перемещенных лиц в контекст повестки дня в области развития на период после 2015 года.

23. Специальный докладчик организовывал различные мероприятия в сотрудничестве с партнерами и спонсором, включая проведенное 25 октября 2013 года в качестве параллельного мероприятия в связи с шестьдесят восьмой

сессией Генеральной Ассамблеи групповое обсуждение на тему "Долгосрочные решения проблемы перемещения: аспекты развития и миростроительства". 7 июня 2013 года Специальный докладчик в сотрудничестве с УВКПЧ, УВКБ, ПРООН и проектом Брукингского института – ЛШЭ также созывал семинар на тему "Долгосрочное решение проблемы внутренне перемещенных лиц: содействие осуществлению программы действий".

24. По приглашению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев Специальный докладчик участвовал на пленарной сессии УВКБ 2013 года в дискуссионной группе, посвященной диалогу по защите на тему "Защита внутренне перемещенных лиц: сохраняющиеся проблемы и новый взгляд", который состоялся 11 и 12 декабря 2013 года. Кроме того, он был сопредседателем рабочей группы в процессе диалога на тему "Принятие нормативных актов и политики по защите внутренне перемещенных лиц: накопленный опыт и извлеченные уроки". Во время этого диалога участники подчеркивали необходимость устранения пробелов в области защиты перемещенных лиц, придания особого значения проблеме внутреннего перемещения в международной, региональной и национальной повестках дня и обеспечения участия внутренне перемещенных лиц и принимающих общин в процессы принятия затрагивающих их решений. Кроме того, высказывались рекомендации в отношении укрепления сотрудничества между субъектами гуманитарной деятельности и развития с самых ранних этапов чрезвычайных ситуаций и учета потребностей внутренне перемещенных лиц в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

III. Кампальская конвенция: дорожная карта для действий

A. Введение и обзор

25. В Африке проживает почти треть более 28,8 млн. лиц, ставших жертвами внутреннего перемещения в результате конфликта, общего насилия и нарушений прав человека по всему миру⁴. Причинами перемещения в Африке и в мире также могут быть стихийные бедствия, последствия изменения климата и проекты в области развития. При этом систематический сбор данных о перемещениях в результате проектов в области развития не ведется⁵.

26. Хотя за последние пять лет 81% всех перемещений в результате стихийных бедствий имели место в Азии, в африканском регионе было зарегистрировано 8,2 млн. новых случаев перемещений в 27 странах, что больше чем в четыре раза превышает показатели предыдущих четырех лет⁶. В некоторых странах перемещение в результате стихийных бедствий дополнительного ухудшило положение лиц, перемещенных по причине конфликта.

27. 6 декабря 2012 года вступила в силу Конвенция Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция). Ее принятие 23 октября 2009 года в Кампалае стало важ-

⁴ IDMC Global Overview 2012: People internally displaced by conflict and violence, Geneva, 2013 (available from www.internal-displacement.org/publications/2013/global-overview-2012-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence), p.9.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

ным событием для внутренне перемещенных лиц в Африке и по всему миру. Будучи первым юридически обязательным региональным договором по вопросу внутреннего перемещения, Конвенция представляет собой волю и готовность африканских государств целостным образом принимать меры по решению проблемы внутреннего перемещения.

28. На момент подготовки настоящего доклада Кампальскую конвенцию подписали 39 из 54 государств – членов Африканского союза, а ратифицировали 22 государства⁷. Новаторство Конвенции состоит в том, что она содержит гарантии защиты от принудительного переселения и стандарты в отношении защиты лиц во время перемещения и оказания им помощи, а также устойчивых решений. Кроме того, в Конвенции рассмотрены причины перемещения, которые не ограничены ситуациями вооруженных конфликтов и нарушений прав человека, а включают также стихийные бедствия и антропогенные катастрофы. Кроме того, уникальность Конвенции в том, что в пункте d) статьи 2 наряду с обязательствами и ответственностью государств-участников уточняются роли и обязанности негосударственных вооруженных групп, частных компаний, гуманитарных организаций и организаций гражданского общества, международного сообщества, самих внутренне перемещенных лиц и общин, затронутых перемещением.

29. Со времени принятия Кампальской конвенции Комиссия Африканского союза руководит процессом распространения информации о Конвенции, ее подписания и ратификации. Государства – члены Африканского союза приняли планы действий по осуществлению Конвенции, тем самым продемонстрировав свою приверженность этому договору путем его подписания и ратификации. И хотя Конвенция является важнейшим шагом в деле защиты прав внутренне перемещенных лиц и формирует прочную основу для эффективной защиты пострадавших в результате перемещения и оказания им помощи, не все проблемы еще решены.

30. На шестнадцатой сессии Совета по правам человека Специальный докладчик представил приоритетные направления деятельности в рамках его мандата и сообщил о своем намерении активно поощрять ратификацию Кампальской конвенции государствами и продолжать оказывать содействие в деле фактической разработки политики и законодательных рамок, обеспечивающих ее осуществление на национальном уровне⁸. Сфера охвата настоящего доклада поэтому не ограничена анализом уникального характера Кампальской конвенции, в нем также предлагаются направления действий по обеспечению того, чтобы эти инновационные и всеобъемлющие рамки воплотились в конкретные результаты для внутренне перемещенных лиц.

В. Конвенция в контексте

31. Принятие Кампальской конвенции в 2009 году стало результатом пяти лет консультаций, работы над текстом и переговоров экспертов по правовым вопросам из государств – членов Африканского союза. Этот процесс, ведущая роль в котором отведена странам Африки, стал результатом признания и принятого в июле 2004 года решения Исполнительного совета Африканского союза о необходимости разработки отдельных и надлежащих региональных законодатель-

⁷ Включая Сахарскую Арабскую Демократическую Республику, которая не является членом Организации Объединенных Наций.

⁸ A/HRC/16/43, пункт 58.

ных рамок для защиты внутренне перемещенных лиц, оказания им адекватной помощи и поддержки устойчивых решений⁹.

32. Разработка Руководящих принципов по вопросу о внутреннем перемещении стала первым важным шагом в деле создания нормативных рамок в отношении внутреннего перемещения, разъяснив минимальные международные стандарты защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи. Все большее число региональных и субрегиональных межправительственных организаций признает, применяет и принимает Руководящие принципы¹⁰, и все большее число государств придерживаются их и включают в свое внутреннее законодательство¹¹.

33. В 2006 году во время Международной конференции по району Великих озер 11 государств района Великих озер приняли юридически обязательный Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер¹², включающий десять отдельных протоколов, в том числе Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью и Протокол об имущественных правах возвращающихся лиц. Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью, вступивший в силу в июне 2008 года, обязывает государства-члены принимать национальные законы о включении положений Руководящих принципов в национальное законодательство и создавать правовые рамки для их осуществления на национальном уровне, а также обеспечивать реальное участие внутренне перемещенных лиц в разработке такого законодательства.

34. Упомянутый выше Протокол об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью послужил толчком для разработки Африканским союзом Кампальской конвенции, которая дополнительно прояснила и укрепила региональный подход к защите прав перемещенных лиц в рамках усилий по обеспечению мира, безопасности и развития¹³.

35. Разработку и принятие Кампальской конвенции также следует рассматривать в контексте национальных усилий по разработке законов и политики по вопросам внутреннего перемещения в Африке и во всем мире. К настоящему времени правительства 25 государств, включая шесть государств Африки, приняли различные национальные законы и политику, непосредственно посвященные проблеме внутреннего перемещения. Африканские государства одни из первых приняли национальные политику и законодательство на основании Руководящих принципов. Шесть африканских государств, которые разработали законы и политику по проблемам внутренне перемещенных лиц – это Ангола (2000 год), Бурунди (2001 год), Сьерра-Леоне (2002 год), Уганда (2004 год), Судан (2009 год) и Кения (2012 год), а Сомали и Демократическая Республика Конго в настоящее время находятся в процессе разработки соответствующих законов.

36. Еще до ратификации Кампальской конвенции в апреле 2012 года власти Нигерии принимали меры по повышению эффективности координации мер реагирования на проблему внутреннего перемещения. В 2003 году был создан ко-

⁹ Решения EX.CL/Dec.129 (V) и EX.CL/127 (V).

¹⁰ См. резолюцию 2667 Организации американских государств от 7 июня 2011 года.

См. также рекомендацию Совета Европы Rec(2006)6 от 5 апреля 2006 года.

¹¹ A/67/289, пункты 34 и 40.

¹² Южный Судан присоединился к Пакту в 2012 году.

¹³ Chaloka Beyani, "The Elaboration of a Legal Framework for the Protection of Internally Displaced Persons in Africa", Journal of African Law, vol. 50, No. 2, 2006, pp. 187-197.

митет для разработки проекта национальной политики в интересах внутренне перемещенных лиц, который должен определить роль и обязанности государственных органов и организаций гражданского общества. Проект политики был представлен правительству в 2011 году и впоследствии был проанализирован и пересмотрен с участием многих заинтересованных сторон. Кроме того, в 2013 году была разработана политика по миграции, включая положения, касающиеся внутреннего перемещения. Оба проекта должны быть представлены на утверждение Федеральному исполнительному совету в 2014 году¹⁴.

C. Сфера охвата Конвенции

37. Кампальская конвенция прямо включает Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по вопросу о перемещении лиц внутри страны¹⁵ и основана на идее об основной ответственности государства за решение проблемы внутреннего перемещения. Вместе с тем Конвенция выходит за рамки Руководящих принципов, подчеркивая необходимость применения целостного подхода к проблеме внутреннего перемещения на основании совокупности международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права. Совокупность этих норм дает возможность всем заинтересованным сторонам – государствам и всем другим группам и объединениям, причастным к внутреннему перемещению или затронутым этой проблемой, – исследовать различные причины перемещения внутри страны и определить надлежащие меры реагирования на это явление, включая долгосрочные решения проблем. В этой связи в Конвенции подчеркивается, что субъекты, занимающиеся гуманитарными вопросами и вопросами развития, играют важную роль в деле всестороннего решения проблем, связанных с перемещением внутри страны. Аналогичным образом в Конвенции подчеркивается необходимость активного участия лиц, затронутых перемещением, включая уязвимые группы и принимающие общины.

1. Обязанности государств-участников

a) Защита от принудительного или насильственного перемещения

i) Произвольное перемещение

38. В статье 3 Кампальской конвенции признана общая обязанность государств не практиковать, запрещать и предотвращать произвольное перемещение населения, а также обязательство предупреждать некоторые из причин внутреннего перемещения, в частности политическую, социальную, культурную и экономическую изоляцию и маргинализацию, а также уважать и защищать права человека внутренне перемещенных лиц и соблюдать нормы международного гуманитарного права.

39. Конвенция значительно усовершенствовала понятие права на защиту от произвольного перемещения за счет разъяснения действий, которые могут его спровоцировать. И хотя международные нормы в области прав человека не предусматривают конкретного права не подвергаться произвольному перемещению, некоторые компоненты этого права отражены, например, в праве на сво-

¹⁴ IDMC, "The Kampala Convention. On year on: progress and prospects", 6 December 2013, available from www.internal-displacement.org/publications/2013/the-kampala-convention-one-year-on-progress-and-prospects-2.

¹⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение.

боду передвижения и выбора места жительства, праве на частную жизнь, праве на выбор места жительства и праве на достаточное жилище¹⁶. Запрет произвольного перемещения в некоторой степени также фигурирует в международном гуманитарном праве¹⁷. Статья 49 четвертой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны запрещает "индивидуальное и массовое принудительное переселение" как серьезное нарушение международного гуманитарного права. Позднее с вступлением в силу второго дополнительного протокола к Женевским конвенциям этот запрет был распространен на вооруженные конфликты немеждународного характера. В рамках государственной практики эти правила воспринимаются как нормы обычного международного гуманитарного права, применимые как в контексте международных, так и немеждународных вооруженных конфликтов¹⁸.

40. Новация Кампальской конвенции заключается в том, что она содержит неисчерпывающий перечень широкого спектра причин произвольного перемещения, из которого следует, что оно может быть вызвано не только конфликтом. Действительно, помимо вооруженных конфликтов, насилия и нарушений прав человека, Конвенция предусматривает обязанность государств-участников защищать всех людей от политики расовой и иной дискриминации, направленной на или приводящей к изменению этнического, религиозного или расового состава населения; перемещений в результате вредной практики¹⁹; и принудительных эвакуаций в ситуациях стихийных бедствий или антропогенных катастроф или в других обстоятельствах, когда эвакуация не обусловлена соображениями безопасности или здоровья затронутых лиц. Важной предусмотренной Конвенцией гарантией является предостережение от использования соображений безопасности и здоровья для оправдания произвольного по своей сути перемещения. Кроме того, статья 10 Конвенции полностью посвящена перемещению внутри страны в результате осуществления государственными и частными субъектами проектов в области развития.

41. Очевидная цель в этом контексте заключается в том, чтобы запретить все формы произвольного перемещения во всех обстоятельствах, включая принудительные выселения. В этой связи Конвенция полностью отражает контекст в формулировке обязанности государств-участников предотвращать произвольное перемещение в результате "действия, события, фактора или явления сопоставимой тяжести со всем вышесказанным", не оправданного международным правом, включая международные нормы в области прав человека и гуманитарного права.

42. Хотя Конвенция не квалифицирует произвольное перемещение в качестве уголовного преступления, пункт 6 статьи 4 требует, чтобы государства-участники признали наказуемыми по закону деяниями наихудшие формы произволь-

¹⁶ IDMC, "The Kampala Convention. One year on" (см. сноска 14), стр. 25.

¹⁷ См. Megan Bradley and Mike Asplet, "Strengthened Protection for Internally Displaced Persons in Africa: The Kampala Convention Comes Into Force", American Society of International Law, vol. 16, No. 36, 6 December 2012.

¹⁸ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Volume I: Rules (Cambridge, Cambridge University Press, 2009), p. 457.

¹⁹ Согласно статье 1 j) Кампальской конвенции, "вредная практика" означает любое поведение, позицию или действия, оказывающие негативное влияние на основные права человека, такие как, но не только, право на жизнь, здоровье, достоинство, образование, психическую или физическую неприкосновенность. Одной из форм вредной практики считается калечение женских половых органов.

ных перемещений, которые могут быть приравнены к геноциду, военным преступлениям или преступлениям против человечности.

ii) Стихийные бедствия и изменение климата

43. По имеющимся оценкам, в одном лишь 2012 году 7,7 млн. лиц стали жертвами перемещений в результате стихийных бедствий в странах, ратифицировавших Кампальскую конвенцию²⁰, чем и объясняется особое внимание, уделяемое в ней стихийным и антропогенным бедствиям. В соответствии с Конвенцией государства должны принимать меры, направленные непосредственно на предотвращение бедствий и смягчение их последствий, в том числе путем создания систем раннего предупреждения, осуществления стратегий сокращения риска, обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и бедствиям и принятия мер по ликвидации последствий.

44. В этой связи государства – члены Африканского союза реализуют региональную стратегию уменьшения опасности бедствий в рамках расширенной программы действий (2006–2015 годы), направленной на содействие устойчивому развитию и сокращение нищеты посредством существенного смягчения социальных, экономических и экологических последствий стихийных бедствий, включая риски, связанные с изменением климата²¹.

b) Защита и оказание помощи, в том числе во время перемещения

45. В статье 5 Кампальской конвенции четко предусмотрено, что основная обязанность государств-участников состоит в том, чтобы защищать права внутренне перемещенных лиц на территории под их юрисдикцией и оказывать им содействие.

i) Привлечение к ответственности

46. В соответствии со статьей 9 Конвенции в процессе перемещения государства должны защищать права внутренне перемещенных лиц независимо от причины их перемещения, а также не допускать и предотвращать дискриминацию, в том числе на основании перемещения; геноцид, преступления против человечности, военные преступления и другие нарушения международного права в отношении перемещенных лиц; различные формы жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, включая убийства, казни без надлежащего судебного производства, произвольные задержания, похищения и недобровольные исчезновения или пытки; насилие сексуального и гендерного характера, включая изнасилования, вредную практику, вербовку детей на военную службу и их использование в военных действиях, принудительный труд, торговлю людьми, контрабанду и голод. Кроме того, государства обязаны гарантировать безопасность и человеческое достоинство внутренне перемещенных лиц, уважать и соблюдать их свободу передвижения и выбора места жительства и защищать их от принудительного возвращения или переселения в районы, где их жизнь, безопасность, свобода и/или здоровье будут под угрозой.

47. Статья 4 (6) Конвенции рекомендует государствам обеспечивать индивидуальную ответственность за акты произвольного перемещения, совершаемые должностными лицами государства²², а также негосударственными субъектами,

²⁰ IDMC, "The Kampala Convention. One year on" (см. сноска 14), стр. 21.

²¹ Ibid.

²² См. также статью 12 Конвенции.

включая мультинациональные компании и частные охранные организации²³. В частности, в статье 7 (4) Конвенции предусмотрено, что государства должны привлекать членов вооруженных групп к уголовной ответственности за нарушения прав человека и положений международного гуманитарного права.

ii) Уязвимые группы

48. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции государства должны обеспечивать особую защиту и помочь внутренне перемещенным лицам с особыми потребностями, включая разлученных с родителями и несопровождаемых детей, женщин, возглавляющих домохозяйства, будущих матерей, матерей с маленькими детьми, инвалидов и лиц пожилого возраста, и принимать меры по поиску родственников и восстановлению семей.

iii) Обязанности государств в отношении оказания помощи

49. В соответствии со статьей 9 (2) Конвенции государства должны в максимально возможной степени и как можно более оперативно обеспечивать доступ внутренне перемещенных лиц к продовольствию, водоснабжению, убежищу, медицинской помощи, санитарным услугам, образованию и любым другим необходимым социальным услугам. Учитывая, что перемещение может иметь важные последствия для ресурсов и возможностей по преодолению бедствий затрагиваемых общин, включая принимающие общину и общины, в которые возвращаются перемещенные лица, государства должны в соответствующих случаях распространять свою помощь на местные и принимающие общину. Государствам также следует принимать меры по осуществлению мониторинга и оценки эффективности и последствий гуманитарной помощи, оказанной внутренне перемещенным лицам, в соответствии с соответствующими стандартами деятельности, в том числе разработанными в рамках проекта "Сфера".

iv) Регистрация и документирование

50. Другие меры, связанные с защитой и оказанием помощи во время перемещения, принятия которых требует Конвенция, включают, в частности, содействие регистрации и выдачу или замену личных документов (статья 13). Вместе с тем в Конвенции подчеркивается, что отказ в выдаче таких документов внутренне перемещенным лицам ни в коей мере не должен препятствовать осуществлению ими их прав человека.

с) Обязанности, связанные с долгосрочными решениями и компенсацией

51. Статья 11 Кампальской конвенции обязывает государства поощрять и создавать благоприятные условия для долгосрочных решений проблемы перемещения, включая добровольное устойчивое возвращение, интеграцию в местные общины или переселение в безопасных и достойных условиях. Статья 12 Конвенции также предусматривает право лиц, пострадавших от перемещения, на эффективные средства правовой защиты, включая справедливую и соразмерную компенсацию и другие формы возмещения вреда.

52. Государства должны проводить консультации с внутренне перемещенными лицами в процессе поиска долгосрочных решений проблемы перемещения, с тем чтобы они могли сделать свободный и осознанный выбор между возвращением, интеграцией в местные общины или переселением, а также обеспечивать им возможность участия в выработке долгосрочных решений.

²³ IDMC, "The Kampala Convention. One year on" (см. сноска 14), стр. 13.

53. Статья 11 (4) Конвенции также требует от государств принятия мер по решению имущественных споров и возвращению собственности, в том числе за счет создания упрощенных механизмов разрешения имущественных споров для внутренне перемещенных лиц; и возвращения земель общинам, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним, после их возвращения и реинтеграции (статья 11 (5)). Кроме того, статья 12 (2) предусматривает обязанность государств принимать эффективное законодательство о выплате перемещенным лицам справедливой и соразмерной компенсации и о других формах возмещения вреда, причиненного в результате перемещения, в соответствии с международными стандартами.

Особый случай внутренне перемещенных общин скотоводов

54. Сектор животноводства в Африке в значительной степени зависит от поголовья скота, который является источником экономического и социального благосостояния, а также характеризуется различными видами стратегической мобильности, необходимой для обеспечения доступа к воде и пастбищам в районах с высокой изменчивостью осадков. Животноводство распространено во всех регионах Африки, при этом в некоторых из них оно является главным источником средств к существованию. В 2010 году животноводческие районы занимали около 40% всей площади африканских земель²⁴. Вопреки распространенным мнениям и несмотря на то, что скотоводы традиционно ведут кочевой образ жизни, проблема произвольных перемещений актуальна и для них. Перемещение скотоводов неразрывно связано с потерей поголовья скота и доступа на рынки²⁵. Все перечисленные в Конвенции причины внутреннего перемещения актуальны для скотоводов²⁶.

55. Как и в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны и в Протоколе об обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи, в Кампальской конвенции в пункте 5 статьи 4 уделяется особое внимание этому широко распространенному явлению, устанавливая обязанность государств-участников принимать меры по защите общин, которые находятся в особой зависимости от своих земель и привязаны к ним из-за их особых культурных и духовных ценностей. Любые проекты, имеющие последствия для права скотоводов на пользование землей, должны быть оправданы убедительными и превалирующими общественными интересами. Следовательно, учитывая наличие родовой и духовной связи скотоводов с их землей, эти общественные интересы должны достигать довольно высокого порогового уровня²⁷.

2. Обязательства, касающиеся субъектов, занимающихся гуманитарной и другой деятельностью

a) Роль международных и гуманитарных организаций

56. Кампальская конвенция четко устанавливает, что основную обязанность по осуществлению прав внутренне перемещенных лиц несут государства. При этом пункт 6 статьи 5 Конвенции предусматривает, что в случае нехватки

²⁴ African Union, Policy framework for pastoralism in Africa: Securing, protecting and improving the lives, livelihoods and rights of pastoralist communities, October 2010 (available from <http://publications.cta.int/en/publication/1735/>), p. 1.

²⁵ A/HRC/19/54/Add.2, пункт 13.

²⁶ См. IDMC, On the margin: Kenya's pastoralists, March 2014, available from www.internal-displacement.org/publications/2014/on-the-margin-kenyas-pastoralists.

²⁷ IDMC, "The Kampala Convention. One year on" (см. сноска 14), стр. 27.

имеющихся ресурсов государства-участники должны совместно обращаться за помощью к международным организациям и гуманитарным агентствам, организациям гражданского общества и другим соответствующим субъектам. В этой связи государствам-участникам следует принимать необходимые меры, с тем чтобы гуманитарные организации и другие структуры, которые могут обеспечить защиту и оказать помощь, имели реальный и беспрепятственный доступ к внутренне перемещенным лицам.

57. Более подробно этот вопрос рассмотрен в статье 6 Конвенции, в которой речь идет о юридической обязанности таких учреждений осуществлять возложенные на них функции в соответствии с международным правом и законами стран, в которых они ведут свою деятельность; уважать права таких лиц в соответствии с законодательством и выполнять свою работу с соблюдением принципов гуманности, нейтралитета, беспристрастности и независимости. В Конвенции неоднократно подчеркивается принцип недискриминации как требование обеспечения внутренне перемещенным лицам равной защиты и помощи.

b) Обязательства, касающиеся Африканского союза

58. Кампальская конвенция также призывает государства-участники сотрудничать с Африканским союзом. В ней содержится прямое указание на обязательства Африканского союза, который в соответствии со статьей 4 h) Учредительного акта Африканского союза наделен правом осуществлять вмешательство в дела государства-члена в случае серьезных обстоятельств, а именно: военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности. В статье 8 Конвенции также отмечена важная роль Африканского союза в деле оказания поддержки государствам-членам в выполнении ими обязательств по Конвенции.

3. Негосударственные субъекты и члены вооруженных групп

59. Другим новаторским элементом Кампальской конвенции является признание того, что негосударственные субъекты и члены вооруженных групп должны нести ответственность за свою причастность к недобровольным или произвольным перемещениям²⁸. В рамках усилий по борьбе с безнаказанностью Конвенция устанавливает ответственность членов вооруженных групп за нарушения прав внутренне перемещенных лиц и содержит конкретные положения о привлечении их к уголовной ответственности за совершение действий, нарушающих права перемещенных лиц, предусмотренные международным и национальным законодательством. В статье 7 Конвенции перечислены действия, от совершения которых вооруженные группы обязаны воздерживаться в соответствии с международным правом.

60. Согласно пункту 11 статьи 5 такой акцент на обязательства негосударственных субъектов и членов вооруженных групп не снимает основной ответственности с государств-участников, которые должны принимать меры по обеспечению соблюдения членами вооруженных групп обязательств, предусмотренных статьей 7.

²⁸ Негосударственные субъекты определяются как частные субъекты, не являющиеся должностными лицами государства, действия которых не могут официально ему приписываться. Под вооруженными группами понимают негосударственные вооруженные силы или другие организованные вооруженные группы, не относящиеся к вооруженным силам государства.

4. Участие внутренне перемещенных лиц и принимающих общин и учет их мнений в процессе принятия решений

61. По всему тексту Конвенции государствам-участникам напоминается об их обязательстве запрашивать мнение внутренне перемещенных лиц и позволять им участвовать в процессе принятия решений, связанных с их защитой и оказанием им помощи (например, статья 9 (2)), включая вопросы, касающиеся долгосрочных решений. Государства также должны принимать меры по обеспечению перемещенным лицам, являющимся гражданами стран своего обычного проживания, возможности осуществлять их гражданские и политические права, в частности, в отношении участия в ведении государственных дел, включая право голоса и право занимать должности на государственной службе. Что касается проектов развития, то в пункте 2 статьи 10 предусмотрена обязанность государств-участников обеспечивать, чтобы заинтересованные стороны изучили возможность альтернативных сценариев при условии полного информирования и проведения консультаций с лицами, которые могут быть затронуты этими проектами.

62. Такая защита в значительной степени затрагивает и принимающие общины. Действительно, принимающие общины в значительной степени затронуты проблемой внутреннего перемещения с учетом того, что подавляющее большинство внутренне перемещенных лиц, как правило, живут не в лагерях, а в указанных общинах и семьях²⁹. В Кампальской конвенции этот факт отражен в требовании к государствам принимать надлежащие меры по учету потребностей принимающих общин. Это также предполагает их вовлеченность и участие в процессах оценки с целью обеспечения того, чтобы их потребности были приняты во внимание при выработке соответствующих мер реагирования в гуманитарной области и в области развития.

5. Мониторинг и соблюдение задач

63. Для осуществления мониторинга за выполнением положений Кампальской конвенции государства-участники должны создать Конференцию государств-участников (статья 14). Кроме того, Конвенция требует, чтобы государства сотрудничали друг с другом по запросу соответствующего государства или Конференции государств-участников, которая должна проводить регулярные совещания при поддержке Африканского союза (статья 14.2), защищать внутренне перемещенных лиц и оказывать им содействие (статья 5.2). К настоящему времени Конференция государств-участников, несмотря на положение статьи 14 (2), ни разу не собиралась. Специальный докладчик неоднократно высказывал пожелание о создании Конференции государств-участников в ближайшем будущем.

64. В Кампальской конвенции описаны еще два механизма отчетности о соблюдении. Государства должны отчитываться о принятых во исполнение Конвенции мерах каждый раз при представлении докладов в соответствии со статьей 62 Африканской хартии прав человека и народов (статья 14.4). Государства – члены Африканского союза, присоединившиеся к Африканскому механизму коллегиального обзора, также должны отчитываться о таких мерах при представлении докладов в рамках Механизма (статья 14.4).

²⁹ IDMC, "The Kampala Convention. One year on" (см. сноска 14), стр. 27.

D. Включение положений Конвенции в национальное законодательство и осуществление

1. Требования в отношении включения положений Конвенции в национальное законодательство и сфера охвата национальных нормативных актов о внутреннем перемещении

65. Эффективные меры реагирования на проблему перемещения внутри страны почти всегда требуют прочной стимулирующей политики и законодательной основы. Действующие законы могут препятствовать возможности внутренне перемещенных лиц осуществлять их права или не обеспечивать удовлетворение конкретных потребностей перемещенных лиц в области помощи и защиты³⁰. В связи с этим в пункте 2 статьи 3 Конвенции предусмотрено включение предусмотренных в ней обязательств государств в национальное законодательство путем принятия нового или изменения действующего законодательства о защите и оказании помощи перемещенным лицам в соответствии с их обязательствами по международному праву. В этой же статье содержится призыв к государствам-участникам принимать другие меры, в частности разрабатывать национальную и местную политику и стратегии по вопросу о внутреннем перемещении, учитывая также потребности принимающих общин.

66. Всеобъемлющий национальный нормативный акт о внутреннем перемещении должен включать соответствующие стандарты в отношении внутреннего перемещения, в частности положения Кампальской конвенции, Руководящих принципов по вопросу о перемещении внутри страны и Протокола об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью (для соответствующих государств); предусматривать применение целостного подхода к вопросу о перемещении от предупреждения до выработки долгосрочных решений; и учитывать все формы перемещения, независимо от его причин.

2. Разработка национального нормативного акта о перемещении внутри страны

67. В настоящее время шесть государств Африки разработали или приняли политику, законы или декреты, непосредственно касающиеся переселения: Ангола, Бурунди, Кения, Сьерра-Леоне, Судан и Уганда. Другие страны, включая Демократическую Республику Конго, Нигерию и Сомали, находятся в процессе разработки или обнародования проектов национальной политики или законодательства; Специальный докладчик непрерывно следит за этим процессом и поддерживает его. Интересно отметить, что к этим странам необязательно относятся те, которые юридически связаны предусмотренными в Конвенции обязательствами. На деле из указанных стран таковыми являются только Ангола, Сьерра-Леоне и Уганда, а разработанные ими законы и политика были приняты еще до ратификации Конвенции.

68. Хотя упомянутые законы и политика, несомненно, представляют собой позитивный момент, национальные правовые рамки, принятые к настоящему времени, различаются по сфере охвата, гарантиям защиты и помощи внутренне перемещенным лицам, а также по охвату соответствующих вопросов. Не все законы и политика включают надлежащее определение внутренне перемещенного

³⁰ Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers, October 2008, p. 27.

лица³¹ или четко устанавливают институциональные обязанности, а в некоторых из них затрагивается лишь какая-либо конкретная причина или стадия перемещения, например конфликт или возвращение, в то время как в других основное внимание уделено только отдельным правам.

69. Примеры инициатив в поддержку разработки национальных нормативных рамок по внутреннему перемещению, поддерживаемой мандатарием, включают *Справочник для разработчиков законов и политики*, содержащий руководство для национальных органов в отношении разработки национальных законодательства и политики по вопросу о перемещении внутри страны³². К другим документам, содержащим руководящие положения в отношении разработки национальных нормативных актов по внутреннему переселению, относятся справочник по вопросу разработки законов и политики³³, дополняющий субстантивный подход справочника для разработчиков законов и политики, и Руководство для парламентариев по вопросам внутреннего перемещения³⁴. В этих руководствах обобщается накопленный за многие годы опыт и передовая практика, а их цель состоит в оказании содействия политикам и законодателям в процессе разработки политики и законов, касающихся внутреннего перемещения, или внесения изменений и дополнений в действующие законы и политику, с тем чтобы они охватывали права внутренне перемещенных лиц. Кроме того, они являются полезными инструментами для гражданского общества и международных организаций.

70. Консультативный процесс разработки национального нормативно-правового акта включает несколько этапов: внесение инициативы, подготовку, организацию, одобрение, принятие и осуществление³⁵. И хотя в каждом государстве-участнике имеются собственные процессы разработки национальных законов и политики по различным вопросам, в том, что касается эффективных национальных актов по вопросам внутренне перемещенных лиц, рекомендуется придерживаться описанной ниже консультативной процедуры. Хотя Кения не является участником Кампальской конвенции, ее усилия по разработке национальной политики по вопросу о перемещении внутри страны можно назвать примером надлежащей практики и образцом для подражания для других стран Африканского союза.

a) Выступление с инициативой

71. Во время процесса выступления с инициативой соответствующие органы заявляют о своем намерении разработать национальный нормативный акт по вопросу о перемещении внутри страны, а затем доводят это решение до сведения соответствующих национальных, региональных и международных заинтересованных сторон, которые призваны играть важную роль в деле его разработки. В Кении необходимость в комплексном законодательном решении проблемы внутреннего перемещения была обозначена в 2010 году, когда парламент создал парламентский отборочный комитет по расселению внутренне переме-

³¹ В соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении внутри страны и Кампальской конвенцией внутренне перемещенные лица не обладают особым правовым статусом. Надлежащее определение внутренне перемещенного лица должно охватывать все причины перемещения.

³² См. сноска 30.

³³ Национальные правовые акты по вопросу о перемещении внутри страны (см. сноска 3).

³⁴ См. сноска 2.

³⁵ См. сноска 3.

щенных лиц в Кении для изучения принимаемых правительством мер и соответствующих законов, связанных с перемещением³⁶.

b) Подготовка

72. Цель стадии подготовки состоит, в частности, в определении основных понятий, сборе данных о внутреннем перемещении и принятии решения о соответствующих нормативных рамках для решения проблем внутреннего перемещения и о поддержке, которая потребуется со стороны соответствующих субъектов. В случае Кении парламентский отборочный комитет созвал в феврале 2011 года стратегический семинар по вопросам планирования, в ходе которого представители государственных министерств и Национальной рабочей группы по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц обсудили перспективы в отношении основных озабоченностей, связанных с внутренним перемещением³⁷.

c) Организация

73. В ходе этапа организации должен быть назначен государственный орган для руководства процессом. Как показывает опыт, важно, чтобы руководящая роль правительства опиралась на политическое влияние, финансовые и кадровые ресурсы, а также знание проблематики внутреннего перемещения. Специальный докладчик вновь подчеркивает необходимость запрашивать мнения широкого круга национальных участников, включая внутренне перемещенных лиц и общины, затронутые перемещением. Необходимо определить все средства, которые понадобятся для разработки и составления нормативного акта, такие как упомянутые выше справочники, Рамочная программа Межучрежденческого комитета по поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц³⁸ и Оперативные руководящие принципы защиты людей в ситуациях стихийных бедствий³⁹, чтобы руководящий государственный орган мог организовать процесс работы над текстом и консультаций.

d) Консультации и работа над текстом

74. Во время этапа консультаций и работы над текстом следует принимать восходящий подход для обеспечения адекватного учета и отражения мнений и озабоченностей внутренне перемещенных лиц, поскольку именно они в первую очередь будут затронуты национальным нормативным актом. В Кении был организован ряд семинаров и двусторонних совещаний при участии парламентского отборочного комитета, представителей государственных министерств,

³⁶ См. Danish Refugee Council and Refugee Consortium of Kenya, *Behind the scenes. Lessons Learnt from Developing a National Policy Framework on Internal Displacement in Kenya*, January 2013 (available from http://drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/Great_Lakes_PDF/BehindTheScenes_KenyaIDPReport.pdf), p. 27.

³⁷ См. там же. Рабочая группа была создана в 2009 году в результате расформирования Кластера обеспечения защиты ВПЛ, созданного в 2008 году, в целях реагирования на кризис в области перемещения в период после выборов. Руководство рабочей группой осуществляется совместно Министерством юстиции, Национальным советом по единству и конституционным вопросам и Национальной комиссией Кении по правам человека с широким членством представителей гражданского общества, национальных и международных организаций.

³⁸ Имеется по адресу <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IASC%20Framework%20DS%20for%20IDPs.pdf>.

³⁹ Имеется по адресу <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>.

Специального докладчика и сотрудников, содействующих выполнению его мандата. Было также запрошено мнение Комиссии по вопросам истины, правосудия и примирения. Парламентский отборочный комитет в период с марта по октябрь 2011 года провел 26 публичных слушаний и выездов на места по всей стране с целью получения дополнительной информации из первых рук о положении перемещенных лиц в Кении⁴⁰.

75. Пятая стадия процесса разработки национального нормативного акта дает возможность внести изменения или дополнения и служит обеспечению поддержки со стороны соответствующих заинтересованных лиц и эффективного осуществления акта. В Кении первоначальный проект закона был рассмотрен в октябре 2011 года в ходе рабочего совещания, созданного совместно Национальной рабочей группой по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц и Парламентским отборочным комитетом. Рабочая группа и Комитет создали целевую группу для пересмотра законопроекта и обеспечения его соответствия проекту политики в интересах перемещенных лиц, Руководящим принципам по вопросу о перемещении внутри страны и Кампальской конвенции. Затем в декабре 2011 года Рабочей группой и Комитетом было организовано рабочее совещание по оценке для рассмотрения и утверждения рассмотренного проекта⁴¹.

76. Что касается принятия национального нормативно-правового акта в Кении, то окончательный доклад был представлен Парламентским отборочным комитетом на утверждение парламента в феврале 2012 года, а законопроект по вопросам внутренне перемещенных лиц был представлен в апреле 2012 года. Законопроект прошел три чтения и был принят парламентом 4 октября 2012 года. Президент одобрил законопроект 31 декабря 2012 года⁴².

e) Осуществление и мониторинг

77. Заключительный этап – осуществление и мониторинг имеет большое значение и часто является непрерывным процессом. Поскольку осуществление протекает постепенно, может быть целесообразным определить приоритеты в рамках деятельности по осуществлению, обеспечивая, чтобы учитывались чрезвычайные потребности и при этом не игнорировались долгосрочные потребности. Осуществление также может потребовать наращивания потенциала на различных уровнях правительства. Важными шагами в деле обеспечения эффективного осуществления являются также распространение информации и повышение уровня осведомленности среди должностных лиц всех уровней государственной власти, а также среди внутренне перемещенных лиц и других затронутых перемещением общин на соответствующих языках и с использованием надлежащих средств, чтобы обеспечить охват наиболее уязвимых слоев населения. Кроме того, важно оперативно выявлять и устранять препятствия и пробелы в области осуществления. Регулярный мониторинг и оценка должны осуществляться экспертным механизмом, обладающим необходимыми опытом и знаниями, а национальный координационный центр должен собирать совещания для проведения анализа процесса осуществления.

⁴⁰ Danish Refugee Council and Refugee Consortium of Kenya, *Behind the scenes. Lessons Learnt* (см. сноска 36), p. 27.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

78. Принятие Кампальской конвенции представляет собой значительный шаг вперед в деле установления стандартов для укрепления защиты и оказания помощи внутренне перемещенным лицам. Хотя Конвенция касается внутреннего перемещения в Африке, предусмотренные в ней стандарты и гарантии носят международный характер и могут служить примерами надлежащей практики для других регионов мира. Празднование тридцатой годовщины Картахенской декларации по беженцам в 2014 году может стать хорошей возможностью для рассмотрения вопроса о том, каким образом можно дополнительно расширить региональное сотрудничество для укрепления защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи в таких регионах, как Северная и Южная Америка, на основании опыта, накопленного в процессе разработки и осуществления Кампальской конвенции.

79. Вместе с тем предстоит еще многое сделать для практической реализации этого важного документа и достижения конкретных улучшений в деле защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи. Кампальская конвенция – это важное практическое средство для решения проблем внутреннего перемещения на международном, региональном и национальном уровнях. Политическая воля имеет огромное значение для эффективного осуществления Конвенции, которое требует мобилизации необходимой бюджетной и структурной поддержки. Для достижения этой цели необходима своевременная поддержка международного сообщества, включая доноров, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и других заинтересованных лиц. Это обусловлено тем, что Конвенция как таковая была сформулирована в рамках партнерства между Африканским союзом, международными организациями и гражданским обществом.

80. Специальный докладчик считает, что пропагандируемая в Конвенции взаимосвязь между гуманитарными мерами реагирования на проблему перемещения и участием субъектов в области развития имеет большое значение. На практике все шире признается, что перемещение – это не просто гуманитарный вопрос, а проблема, требующая постоянного участия субъектов, занимающихся развитием.

81. В дополнение к информационно-просветительским мероприятиям и пропаганде ратификации Кампальской конвенции Специальный докладчик призывает к созданию общей платформы для обеспечения обмена документами, справочными инструментами и примерами надлежащей практики по проблематике внутреннего перемещения. Процесс включения положений Кампальской конвенции в национальное законодательство – важный этап, требующий дополнительного внимания и ресурсов.

82. Специальный докладчик подчеркивает важность применения право-защитного подхода к вопросу о перемещении внутри страны, что даст возможность всем заинтересованным сторонам, участвующим в решении вопросов внутреннего перемещения, тесно сотрудничать на протяжении различных этапов этого процесса.

83. Специальный докладчик вновь отмечает, что важно создавать механизмы подотчетности и укреплять процессы примирения для обеспечения того, чтобы лица, подозреваемые в нарушениях прав человека внутренне перемещенных лиц, привлекались к ответственности, а общины, затронутые конфликтом и внутренним перемещением, могли бы продвигаться в направлении достижения мира. Только эффективная защита внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи в соответствии с положениями Кампальской конвенции могут способствовать выработке долгосрочных решений в интересах перемещенных лиц и принимающих общин.

В. Рекомендации

1. Государства

84. Специальный докладчик рекомендует государствам принимать эффективные меры по решению проблемы внутреннего перемещения на их соответствующих территориях и обеспечивать осуществление Кампальской конвенции на национальном, региональном и международном уровнях.

2. Государства – члены Африканского союза

85. Государствам – членам Африканского союза следует в соответствии со статьей 3 (2) Кампальской конвенции ратифицировать и осуществлять Конвенцию. Государства – участники Международной конференции района Великих озер должны также реализовывать положения Пакта о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер.

86. Учитывая, что Кампальская конвенция разрабатывалась и согласовывалась с целью ее последующей реализации, государствам следует продолжать сотрудничать, с тем чтобы, во-первых, ратифицировать Конвенцию и, во-вторых, инкорпорировать ее положения во внутреннее законодательство. В этой связи и при поддержке Африканского союза следует создать рабочую группу для содействия процессу включения положений Конвенции в национальное законодательство и разработки плана действия для региона.

87. Специальный докладчик также рекомендует государствам – членам Африканского союза:

а) принять всеобъемлющие и подробные национальные нормативные акты, институциональные и правовые рамки для решения проблемы перемещения внутри страны в соответствии с Кампальской конвенцией и на основании типового закона АС, а также создать в структуре соответствующего министерства координационный механизм с участием всех заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, для разработки национальной политики;

б) своевременно разработать стратегии и принять меры, способствующие предотвращению внутреннего перемещения и поощрению долгосрочных решений, в том числе путем укрепления сопротивляемости и смягчения негативных последствий перемещения для прав внутренне перемещенных лиц, и признать, что к мерам, доказавшим свою эффективность, относятся экстренные стратегии, системы раннего предупреждения и механизмы реагирования на уровне общин, а также механизмы, способ-

ствующие укреплению конструктивного участия перемещенных лиц в процессе принятия затрагивающих их решений;

с) интегрировать вопросы перемещения и долговременные решения в национальные планы в области развития;

д) принять законы о готовности к стихийным бедствиям и их ликвидации и обеспечить, чтобы действующее законодательство о мерах по готовности к стихийным бедствиям имело всеобъемлющий характер и охватывало вопросы сокращения рисков стихийных бедствий и борьбы с ними; инициативные стратегии по предупреждению или минимизации перемещения; планируемые переселения в надлежащих случаях; программы упреждающей миграции внутри страны, основанные на четкой национальной политике и используемые как механизм преодоления трудностей в ситуациях вялотекущих стихийных бедствий; и устойчивые решения;

е) организовать пропагандистскую кампанию в целях повышения уровня осведомленности о Кампальской конвенции и необходимости ее осуществления, а также в целях наращивания потенциала и финансовой и политической поддержки от всех заинтересованных сторон, включая доноров, для обеспечения ее осуществления;

ф) создать или укрепить механизмы поощрения участия местных органов власти, общин, организаций гражданского общества и частного сектора в решении вопросов, связанных с перемещением внутри страны; наиболее уязвимые представители общин также должны быть причастны к этому процессу; в частности, такие потенциально уязвимые группы, как женщины, дети, пожилые лица и инвалиды, должны в полной мере быть вовлечены в процессы предотвращения стихийных бедствий, планирование и осуществление мер реагирования для обеспечения учета их конкретных потребностей;

г) повысить роль парламентариев в активизации усилий по ратификации и осуществлению Конвенции в рамках их надзорных и представительских функций;

х) укрепить роль национальных правозащитных учреждений с целью повышения эффективности национальных мер реагирования на внутреннее перемещение, в том числе в форме информационно-просветительской деятельности, осуществления мониторинга ситуаций перемещений и возвращений, расследования индивидуальных жалоб, пропаганды и представления рекомендаций правительствам в отношении разработки национальной политики по проблеме внутреннего перемещения, а также наблюдения за осуществлением национальных политики и законодательства и представления соответствующих докладов;

и) принять необходимые меры по обеспечению ответственности за нарушения норм применимого международного права, в том числе вооруженными группами и негосударственными субъектами, в качестве причины или во время перемещения;

ж) поощрять и стимулировать участие внутренне перемещенных лиц в затрагивающих их интересы политических процессах, процессах примирения и обеспечения мира и создавать благоприятные условия для их доступа к желаемым долгосрочным решениям и для скорейшего обустройства жизни, включая создание адекватных механизмов разрешения конфликтов, в том числе в отношении земельных споров и гражданского

статуса, например, регистрации рождений и реестра прав собственности в соответствии с Кампальской конвенцией;

к) обеспечить мобилизацию необходимой бюджетной и структурной поддержки для выполнения изложенных выше рекомендаций.

3. Международное сообщество, Африканский союз, специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, другие субъекты, занимающиеся гуманитарными вопросами и вопросами развития, и организации гражданского общества

88. Всем соответствующим участникам следует продолжать поощрять и укреплять работу региональных организаций и механизмов по всем аспектам внутреннего перемещения, в том числе в области разработки и осуществления региональных нормативных актов и руководства по вопросу о внутреннем перемещении в соответствии с международными стандартами.

89. Специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций следует продолжать усилия в целях сохранения вопроса о внутреннем перемещении в повестке дня Организации Объединенных Наций; в частности, укрепленные рамки защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи, очерченные Кампальской конвенцией, должны служить информационной основой для международных и региональных мер реагирования на соответствующие кризисы в Африке, в том числе в рамках Совета Безопасности.

90. Международному сообществу, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, следует принимать меры к тому, чтобы вопрос о внутреннем перемещении учитывался в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

91. Для того чтобы обеспечить эффективный мониторинг соблюдения государствами положений Кампальской конвенции, Африканскому союзу следует рассмотреть вопрос о создании Конференции государств-участников в соответствии со статьей 14 Конвенции.

92. Организациям гражданского общества и другим соответствующим участникам следует продолжать работу в области повышения уровня осведомленности и распространения положений Кампальской конвенции, а также деятельность по поощрению ратификации этого договора всеми странами Африки, в том числе посредством организации учебных мероприятий.

93. Заинтересованным сторонам следует наращивать международную поддержку в целях укрепления местного и национального потенциала и правовых рамок и политики по решению проблем перемещения посредством конкретных программ, включая передачу "ноу-хау", назначение экспертов и предоставление технической помощи. В частности, всем соответствующим участникам следует рассмотреть возможность применения субрегионального подхода (например, с Экономическим сообществом западноафриканских государств, подход которого довольно специфичен), а также учитывать важность сотрудничества с учреждениями Организации Объединенных Наций по вопросам, относящимся к их ведению. В то же время необходимо укреплять потенциал Африканского союза и Международной конференции района Великих озер в области оказания технической помощи государствам, пытающимся создать механизмы по защите внут-

ренне перемещенных лиц, отвечающих конкретным аспектам и контексту страны.

94. Субъекты, занимающиеся вопросами развития, должны участвовать в процессе разработки национальной политики по вопросу о перемещении внутри страны и поддерживать этот процесс, а также наращивать потенциал в области знаний, кадровых ресурсов и инфраструктуры.

95. Международному сообществу, гуманитарным агентствам, донорам, субъектам в области развития и организациям гражданского общества следует поддерживать и расширять возможности внутренне перемещенных лиц отстаивать свои права и обеспечивать привлечение к ответственности предполагаемых правонарушителей.

96. Субъектам, занимающимся вопросами развития, следует осуществлять проекты, непосредственно защищающие права человека внутренне перемещенных лиц. Такие проекты должны касаться, в частности, наличия и доступности базовых услуг, восстановления источников средств к существованию, предоставления жилья, а также защиты земельных и имущественных прав при условии полноценных консультаций с перемещенными лицами и в соответствующих случаях – с затронутыми общинами.

97. Всем заинтересованным лицам следует осуществлять мониторинг, оказывать поддержку и укреплять потенциал в целях решения вопросов внутреннего перемещения в результате изменения климата, включая перемещение из-за внезапных и вялотекущих опасных природных явлений. В этой связи соответствующие международные и национальные субъекты должны, среди прочего, повышать уровень осведомленности и понимания проблематики перемещения в результате медленно протекающих стихийных бедствий; разрабатывать конкретные стратегии и меры по реализации положений Канкунских договоренностей; и поощрять применение правозащитного подхода во всех действиях и стратегиях по решению проблем перемещения, связанного со стихийными бедствиями и изменением климата. Соответствующим субъектам следует оказывать государствам-членам поддержку в деле разработки мер адаптации, включающих сокращение и предупреждение рисков и сведение к минимуму перемещения, а также долгосрочные решения. Кроме того, соответствующим субъектам необходимо поощрять создание механизмов, обеспечивающих участие затрагиваемых общин, и разработку руководства для государств в отношении обеспечения учета вопросов внутреннего перемещения в рамках дискуссий по теме изменения климата, имеющихся нормативных стандартов и последствиях конкретного типа перемещения для прав человека.

98. Всем соответствующим участникам следует продолжать деятельность по установлению и устранению различных причин внутреннего перемещения, возникающих вопросов и областей, нуждающихся в укреплении, посредством расширения понимания, совершенствования методологии, подходов и мер реагирования. Такие области включают, в частности, последствия глобальных трендов для внутреннего перемещения; меры в интересах внутренне перемещенных лиц, не проживающих в специальных лагерях; правовую основу и подходы для поощрения конструктивного участия в процессах и расширения прав женщин из числа внутренне перемещенных лиц; стратегии по возобновлению практических и политических мер в затянувшихся ситуациях перемещения; и устранение пробелов в гуманитарной области/области развития за счет изучения и устранения

лежащих в их основе структурных, институциональных и оперативных факторов, препятствующих раннему восстановлению и долгосрочным решениям.

99. Международному сообществу следует посредством информационно-просветительской деятельности и наращивания потенциала поддерживать организации гражданского общества и национальные правозащитные учреждения в деле включения прав внутренне перемещенных лиц в их национальные планы действий.
