



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/84
31 December 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестьдесят первая сессия

Пункт 14 с) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА

МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

**Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека
внутренних перемещенных лиц г-на Вальтера Келина, представленный
в соответствии с резолюцией 2004/55 Комиссии по правам человека**

Резюме

На своей шестидесятой сессии Комиссия по правам человека просила Генерального секретаря учредить новый механизм по проблеме внутренних перемещенных лиц (ВПЛ) в контексте продолжения работы его Представителя по вопросу о внутренних перемещенных лицах г-на Фрэнсиса Денга, мандат которого истек в июле 2004 года, и уделять дальнейшее внимание правам человека ВПЛ. В сентябре 2004 года Генеральный секретарь назначил проф. Вальтера Келина своим представителем по вопросу о правах человека внутренних перемещенных лиц.

В своем первом докладе Комиссии Представитель освещает шаги, предпринятые за время, истекшее после последней сессии, в том числе действия, которые он сумел реализовать за короткий срок, прошедший со времени его назначения, а также деятельность, осуществленную г-ном Денгом до окончания срока его полномочий. Большая часть данного доклада, однако, посвящена размышлениям о значении и проблемах "защиты" ВПЛ в рамках его мандата.

Представитель отмечает значительный прогресс, достигнутый на международном уровне в деле разработки концепции защиты ВПЛ, в том числе благодаря растущему признанию Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны и принятию в сентябре 2004 года нового документа о политике в отношении ВПЛ Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК). Вместе с тем по-прежнему ощущается отсутствие оценки необходимости особых мер защиты ВПЛ, а также роли учреждений и правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций, о чем свидетельствует недавно опубликованное исследование, посвященное усилиям международного сообщества по обеспечению защиты ВПЛ. Кроме того, мало внимания уделяется и вопросу о том, должны ли и каким образом могут применяться разработанные международным сообществом концептуальные рамки защиты ВПЛ правительствами в поиске собственных решений этой проблемы. Пока что именно государства несут основную ответственность за защиту ВПЛ.

Представитель дает обзор особых потребностей ВПЛ в области защиты, которые должны предугадываться и удовлетворяться с помощью усилий на национальном и международном уровнях. Он также анализирует определение защиты, содержащееся в программном документе МПК о политике в отношении ВПЛ, и три направления его деятельности в области защиты: "меры реагирования", "создание благоприятных условий жизни" и "корректировочные меры". Он предлагает добавить еще несколько категорий защитных действий с учетом первостепенной роли и ответственности государств:

- 1) меры по предотвращению нарушений прав ВПЛ в соответствии с правом в области

прав человека и гуманитарным правом, 2) меры по прекращению существующих или продолжающихся нарушений прав ВПЛ в соответствии с правом в области прав человека и гуманитарным правом, 3) меры по предупреждению рецидивов нарушений права в области прав человека и гуманитарного права, и 4) меры по исправлению положения (включая реабилитацию, реституцию, компенсацию и сатисфакцию) тех, чьи права были нарушены.

В заключение он предлагает программу мер по обеспечению защиты, которые он планирует осуществлять по всем четырем предлагаемым направлениям защиты прав человека ВПЛ.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 5	5
I. ОТЧЕТ О ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЕ	6 - 33	6
A. Информационно-пропагандистская деятельность, диалог и поддержка на национальном уровне	6 - 16	6
B. Активизация мер реагирования на международном уровне и учет проблематики прав человека ВПЛ	17 - 33	9
II. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ВПЛ	34 - 80	14
A. ВПЛ как категория лиц с особыми потребностями ...	38 - 41	15
B. Потребности ВПЛ в области защиты	39 - 72	16
C. Механизмы обеспечения защиты	73 - 80	25
III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ, СВЯЗАННАЯ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАЩИТЫ	81 - 89	27
IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	90 - 92	30

Введение

1. В 1992 году Комиссия по правам человека приняла резолюцию 1992/73, призывающую Генерального секретаря назначить представителя по вопросу о перемещении лиц внутри своей страны. В ответ на это Генеральный секретарь назначил г-на Фрэнсиса Денга своим Представителем по вопросу о внутренних перемещенных лицах. За 12 лет своей работы г-н Денг добился значительного прогресса в деле повышения осведомленности о проблеме внутреннего перемещения людей: была разработана и расширена нормативная основа для решения этой проблемы; обеспечено поощрение мер, способствующих активизации институционального реагирования на проблемы перемещенных лиц; обеспечено вовлечение региональных организаций и местных групп гражданского общества в качестве партнеров в решение проблемы внутреннего перемещения людей; и начат диалог с правительствами и другими заинтересованными сторонами.
2. В 2004 году Комиссия приняла резолюцию 2004/55, призывающую Генерального секретаря учредить новый механизм по вопросу о внутреннем перемещении лиц, который эффективно продолжил бы работу г-на Денга и одновременно уделил дальнейшее внимание защите прав человека внутренних перемещенных лиц (ВПЛ). В соответствии с этим в сентябре 2004 года Генеральный секретарь назначил г-на Вальтера Келина своим Представителем по вопросу о правах человека внутренних перемещенных лиц.
3. Резолюция 2004/55 призывает новый механизм, созданный Генеральным секретарем, решать следующие задачи: 1) участвовать в координированных усилиях по защите и уважению прав человека ВПЛ, 2) продолжать расширять диалог с правительствами, а также неправительственными организациями и другими субъектами, 3) повышать эффективность международного реагирования на проблему внутреннего перемещения, и 4) включить компонент прав человека ВПЛ в деятельность всех соответствующих подразделений системы Организации Объединенных Наций.
4. Как отмечалось выше, в этой резолюции также содержалась просьба о том, чтобы этот механизм строил свою деятельность в русле работы г-на Денга, чьи усилия по повышению осведомленности, развитию нормативной базы для защиты ВПЛ на основе Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, annex), их распространению и содействию их применению на национальном, региональном и международном уровнях, поддержанию диалога с правительствами и другими соответствующими сторонами, по осуществлению поездок по странам, проведению национальных и региональных семинаров, оказанию помощи в наращивании потенциала неправительственных организаций и других соответствующих учреждений, а также по проведению исследований, ориентированных на выработку программных мер, получили особое признание.

5. С учетом призыва Комиссии к продолжению работы г-на Денга настоящий доклад начинается с описания деятельности, осуществленной после шестидесятой сессии Комиссии, включая действия, лично предпринятые Представителем, а также деятельность г-на Денга до окончания его мандата в июле 2004 года и описания текущих проектов, осуществление которых намерен продолжать Представитель. Далее в докладе рассматриваются проблемы и содержание концепции защиты ВПЛ применительно к правительствам и международному сообществу, в частности в том, что касается конкретных потребностей ВПЛ в защите действий, необходимых для их удовлетворения. В заключение Представитель излагает свою программу мероприятий по обеспечению защиты, которую он намерен осуществлять в рамках своего нового мандата.

I. ОТЧЕТ О ПРОДЕЛАННОЙ РАБОТЕ

A. Информационно-пропагандистская деятельность, диалог и поддержка на национальном уровне

1. Информационно-пропагандистские мероприятия в связи с проблемой Дарфура

6. Один из серьезнейших кризисов прошедшего года, приведших к перемещению людей, разразился в районе Дарфура в Судане, где свыше 1,6 млн. людей покинули свои жилища и 200 000 человек переместились в соседний Чад. По сообщениям, положение с точки зрения безопасности в Дарфуре в последние месяцы продолжало ухудшаться, поскольку как правительство, так и силы повстанцев нарушали соглашения о прекращении огня, а боевики-джанджавиды, несмотря на то, что некоторые из них состояли в рядах регулярных сил полиции и армии, продолжали совершать нападения на гражданское население, в том числе прибегая к практике широкомасштабного сексуального насилия. Отсутствие безопасности ограничивает доступ гуманитарных организаций в некоторые районы, что ведет к дальнейшему уменьшению возможностей выживания населения, и без того находящегося в отчаянном положении. Кроме того, сообщается, что в ряде случаев власти стремятся вытеснить ВПЛ из зон убежища, вынуждая их перемещаться в районы, характеризующиеся повышенной опасностью и нестабильностью.

7. В июле 2004 года г-н Денг осуществил свою заключительную ознакомительную поездку в Судан в качестве Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах, уделив основное внимание положению ВПЛ в Дарфуре (см. E/CN.4/2005/8).

8. Г-н Денг пришел к выводу о том, что правительству не удалось разоружить формирования джанджавидов и прекратить их постоянные нападения на гражданское население. Он сообщил, что такое положение было в значительной степени обусловлено предполагаемыми политическими трудностями правительства, которое опасается, что это может быть воспринято как попытка наказать собственных союзников, воевавших на его стороне против повстанцев. Вопреки заверениям правительства о том, что положение ВПЛ с точки зрения уровня безопасности значительно улучшилось и что теперь они могут беспрепятственно возвращаться в свои дома, г-н Денг пришел к выводу о том, что положение в этой области является полностью противоположным и характеризуется, среди прочих проявлений насилия, непрекращающимися убийствами, изнасилованиями и вооруженными ограблениями.

9. Г-н Денг сообщил, что, по заверениям властей Судана, ВПЛ не будут принуждаться к возвращению домой против их воли. Он считает важным шагом развертывание миротворческих сил Африканского союза (АС), которое, по его словам, является определяющим фактором для восстановления безопасности и доверия в этом районе, и призвал к расширению международной поддержки усилий АС. Он приветствовал соглашение, подписанное между правительством Судана и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), которое предусматривает размещение в этом районе группы наблюдателей по правам человека, хотя и отметил, что существует острая необходимость в гораздо более широком присутствии международных защитных сил.

10. 11 ноября 2004 года Представитель опубликовал заявление, открыто призывающее правительство Судана незамедлительно положить конец насильственному переселению людей и другим серьезным нарушениям прав перемещенных лиц его собственными должностными лицами и принять меры для предотвращения таких действий, совершаемых вооруженными формированиями джанджавидов и другими группировками, с учетом того, что правительство несет главную ответственность за обеспечение безопасности и благополучия своего народа; в настоящем докладе он вновь повторяет этот призыв. В своем заявлении он также призвал АС и международное сообщество как можно скорее увеличить свой потенциал в области защиты гражданского населения на местах, не сокращая при этом объем ресурсов, необходимых для удовлетворения других насущных потребностей, связанных с положением в таких районах, как Северная Уганда, Кот-д'Ивуар и Сомали.

2. Создание национальных механизмов по защите прав человека

11. По мнению Представителя, решающим средством предупреждения кризисов наподобие Дарфурского является создание правозащитного механизма на национальном уровне с участием правительств и гражданского общества. Разумеется, эта задача должна прежде всего ставиться и решаться самими национальными субъектами, но при этом не следует сбрасывать со счетов и важную вспомогательную роль международного сообщества. Далеко идущие программы в этом направлении осуществляются такими учреждениями, как УВКПЧ и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а в более общем плане они реализуются через систему Организации Объединенных Наций в рамках осуществления Меры 2 Программы дальнейших преобразований Генерального секретаря (см. A/57/387 и Corr.1). Со своей стороны, Представитель намерен предложить некоторые конкретные проекты по разработке норм, касающихся ВПЛ.

12. Одним из важных показателей выполнения правительствами своих национальных обязанностей в отношении ВПЛ является наличие и осуществление надлежащей национальной политики и законов. В ходе выполнения своего мандата г-н Денг оказывал техническую помощь ряду правительств в разработке такой новой политики и законов, и Представитель намерен продолжать этот важный вид деятельности, включая подготовку справочного пособия по вопросам законодательства и политики (см. ниже раздел IV).

13. Национальные учреждения по правам человека (НУПЧ) обладают большими возможностями для повышения эффективности политики и законов, касающихся защиты ВПЛ, и действенного надзора за их осуществлением. В 2004 году Институт Брукинса-Джона Хопкинса в рамках Проекта по проблемам внутреннего перемещения населения приступил к осуществлению рассчитанной на несколько лет программы укрепления потенциала национальных учреждений по правам человека в Азиатско-Тихоокеанском регионе в партнерстве с Азиатско-Тихоокеанским форумом национальных учреждений по правам человека. После завершения поездок для оценки первоначальных потребностей шести учреждений (в Индии, Индонезии, Филиппинах, Непале, Шри-Ланке и Таиланде), организаторы Программы сосредоточат внимание на конкретных областях сотрудничества и технической помощи, включая проведение в 2005 году регионального совещания НУПЧ для обмена опытом в работе с ВПЛ.

14. Представитель будет также содействовать продолжению и расширению поддержки, оказываемой по линии Проекта Института Брукинса-ШСМИ местным организациям гражданского общества, включая сотрудничество в осуществлении проектов, направленных на перевод и распространение Руководящих принципов и их учет в ходе

обсуждения проблем внутреннего перемещения. С тем чтобы побудить защитников ВПЛ активнее пользоваться международными региональными механизмами по правам человека, под руководством Представителя в настоящее время разрабатывается справочное пособие по этим вопросам, публикация которого намечена на 2005 год.

15. Для повышения уровня информированности высших эшелонов правительства Представитель планирует разработать курс международного права по теме внутреннего перемещения, который читался бы старшим должностным лицам правительства и военнослужащим, а также представителям гражданского общества в Международном институте гуманитарного права в Сан-Ремо, Италия, используя его богатый опыт для обучения участников и организации диалога между ними и экспертами по вопросам практического применения норм, касающихся беженцев и вооруженных конфликтов. Эти знания могут оказаться весьма полезными и в деле организации защиты ВПЛ.

3. Просьбы о посещении стран

16. Посещения стран будут по-прежнему служить важным средством проведения диалога Представителя с правительствами, НУПЧ, гражданским обществом и другими сторонами на национальном уровне. Представитель обратился с просьбой о посещении Боснии и Герцеговины, Хорватии, Непала, Нигерии, а также Сербии и Черногории в 2005 году, и в настоящее время рассматривается вопрос о направлении еще одной дополнительной просьбы.

В. Активизация мер реагирования на международном уровне и учет проблематики прав человека ВПЛ

1. Согласованные действия

17. Согласно условиям своего мандата Представитель будет выступать в качестве независимого защитника прав человека внутренних перемещенных лиц. В то же время он считает, что принципиально важным для успеха его миссии является координация действий и сотрудничество с другими сторонами, играющими определенную роль в деле защиты ВПЛ и оказания им помощи.

18. В этой связи Представитель будет и далее получать помощь со стороны УВКПЧ, на которое он опирается в своей работе, и Управления по координации гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций (УКГД). Он также продолжит начатое г-ном Денгом сотрудничество с Проектом по проблемам внутреннего перемещения населения Института Брукингса - ШСМИ - независимым исследовательским проектом,

который был создан в 2004 году для содействия реализации мандата Представителя и в рамках которого обеспечивается поддержка персонала и доступ к экспертным знаниям, позволяющим расширить возможности Представителя. С 1 января 2005 года Представитель является также по совместительству директором этого Проекта, который Институт Брукингса будет осуществлять совместно с Бернским университетом.

19. Кроме того, в ноябре 2004 года Представитель подписал меморандум о взаимопонимании с Отделом по ВПЛ УКГД и с Глобальным проектом по вопросам ВПЛ Норвежского совета по делам беженцев в целях объединения усилий и во избежание какого-либо дублирования действий с этими важными партнерами.

20. Представитель будет также продолжать участвовать в работе Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) - высшего директивного органа, в деятельности которого участвуют подразделения Организации Объединенных Наций по вопросам прав человека, гуманитарной деятельности и развитию, другие международные организации и сообщество НПО. Там он намерен поднимать вопросы, связанные с выполнением его мандата по включению проблематики прав человека ВПЛ в деятельность всех подразделений Организации Объединенных Наций, а также призывать к активизации усилий по организации защиты этой категории лиц.

2. Региональный уровень

21. Представитель считает, что региональные организации призваны играть важную роль в укреплении сотрудничества между своими членами для эффективного решения проблем внутреннего перемещения, а также в расширении сотрудничества с Организацией Объединенных Наций. Он будет стремиться работать с ними в интересах развития этих потенциальных возможностей, в том числе посредством организации региональных семинаров и участия в них.

22. В этой связи Представитель хотел бы привлечь внимание к Региональному семинару по проблеме внутреннего перемещения на Американском континенте, организованному в Мехико-Сити в феврале 2004 года г-ном Денгом и Проектом Института Брукингса - ШСМИ в сотрудничестве с правительством Мексики (см. Е/CN.4/2005/124). В его работе приняли участие представители правительств, неправительственных организаций, учреждений Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и региональных органов, руководители общин внутренних перемещенных лиц и другие заинтересованные партнеры, которые обсуждали текущие тенденции в сфере внутренних перемещений в регионе, а также ответные меры на национальном, региональном и международном уровнях.

23. На семинаре была выработана рамочная программа действий, в которой подчеркивается важность национальной ответственности и шагов, которые правительства должны предпринимать с целью защиты ВПЛ, оказания им помощи и нахождения решений их проблем. Организации гражданского общества уже начали использовать эту рамочную программу, которая, учитывая ее комплексный характер и практическую направленность, должна стать ценным инструментом в осуществлении действий на национальном уровне и в развитии регионального сотрудничества, применимым и в других частях мира. В своей резолюции AG/RES.2055 (XXXIV-O/04) Генеральная Ассамблея Организации Американских Государств (ОАГ) отметила успешную работу семинара и призвала государства-члены учитывать Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны при разработке своей политики в отношении ВПЛ.

24. Другой важной региональной инициативой стало вспомогательное совещание по учету человеческого измерения и проблеме внутренних перемещенных лиц, проведенное Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Вене 4-5 ноября 2004 года. На этом совещании, явившемся продолжением серии инициатив в отношении ВПЛ, предпринятых ОБСЕ за последние несколько лет, отмечались потребности 3 млн. ВПЛ в регионе ОБСЕ. Представитель выступил на этом совещании с основным докладом, в котором он остановился на многочисленных ситуациях затянувшегося перемещения в регионе, затянувшихся по причине "замороженных" или продолжающихся конфликтов. Он отметил, что в большинстве затронутых этой проблемой стран в регионе ОБСЕ ВПЛ не подвергаются физической опасности в местах своего убежища, но страдают от нарушения экономических и социальных прав, таких, как необеспеченность жильем, высокий уровень безработицы и нищеты, а также отсутствие доступа к образованию и медицинским услугам. Далее он отметил вызывающие тревогу инциденты, связанные с принудительным возвращением людей в условиях отсутствия безопасности и призвал ОБСЕ рассмотреть эти случаи в первоочередном порядке. Представитель принял также участие в заседании экспертной группы по вопросу об ответственности государств, на котором обсуждались наиболее эффективные способы использования Руководящих принципов в этом контексте.

25. Участники совещания призвали к более широкому включению проблематики внутренних перемещений в работу организаций и разработали ряд мер по осуществлению решения № 4/03 одиннадцатого заседания Совета министров ОБСЕ в 2003 году, которое также признало "Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны Организации Объединенных Наций в качестве полезной основы для работы ОБСЕ и усилий государств-участников по решению проблемы внутреннего перемещения".

3. Обзор действий по обеспечению международной защиты ВПЛ

26. Давно известно, что защита остается самым крупным пробелом в действиях международного сообщества по решению проблемы внутренних перемещенных лиц. Этот вывод был подтвержден обследованием¹, проведенным на примере девяти стран Проектом Института Брукингса-ШСМИ и межучрежденческим Отделом по ВПЛ УКГД, о начале которого было объявлено на пресс-конференции в Женеве 26 ноября 2004 года Представителем и Начальником отдела Деннисом Макнамарой и в Нью-Йорке 9 декабря 2004 года на совещании "за круглым столом", проводившемся по инициативе правительства Канады. В ходе проведенного обследования был сделан вывод о том, что подход Организации Объединенных Наций к проблеме ВПЛ "продолжает оставаться несистематическим и определяется в большей мере отдельными лицами и убеждениями людей на местах, чем институциональной программой, охватывающей всю систему". Этот подход также страдает от недостатка политической и финансовой поддержки со стороны Центральных учреждений и государств - членов Организации Объединенных Наций"². Представляя данное обследование, Представитель и г-н Макнамара подчеркнули тот мощный вызов, который представляют собой результаты данного обследования, но при этом они подтвердили, что Организация Объединенных Наций "должна взять на себя главенствующую роль в пропаганде необходимости защиты перемещенных лиц и в работе с правительствами и другими субъектами международного сообщества в целях защиты прав человека людей, ставших жертвами насилия и разрушений, в собственных странах"³.

27. Представитель также планирует опираться на эти идеи в своих переговорах в рамках Организации Объединенных Наций и в обсуждениях данной проблематики с другими партнерами в целях содействия укреплению защиты ВПЛ. Одним из примеров этого может служить то, что Представитель и г-н Макнамара подняли вопросы, затронутые в обследовании, включая призыв к повышению роли УВКПЧ на местах, в беседах с руководителями отделений УВКПЧ на местах в ходе специального заседания, посвященного роли УВКПЧ в защите ВПЛ в ноябре 2004 года в Женеве в рамках ежегодного совещания представителей отделений на местах.

28. В своем последнем докладе Комиссии (E/CN.4/2004/77) г-н Денг отметил, что первоначальный проект выводов обследования был представлен на заседании МПК в ноябре 2003 года для срочного принятия решения. Одним из результатов состоявшегося затем обсуждения явился новый документ о политике, принятый МПК в сентябре 2004 года⁴, под названием "Выработка совместного подхода к решению проблем внутреннего перемещения: Справочник для гуманитарных подразделений, резидентов-координаторов и страновых групп Организации Объединенных Наций". Выражается

всеобщая надежда, что эта новая политика будет способствовать уточнению и упорядочению процедур коллективного планирования и совместных действий страновых групп Организации Объединенных Наций в целях более эффективной защиты ВПЛ.

4. Временные границы перемещения

29. В 2002 году г-н Кензо Ошима, исполнявший тогда функции Координатора чрезвычайной помощи, попросил г-на Денга проконсультировать систему гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций о том, когда ВПЛ перестают считаться таковыми. Представитель поручил Проекту Института Брукингса-ШСМИ провести исследование и выработать критерии по этому вопросу - задача, которую тот взялся решать во взаимодействии с Институтом по исследованию международной миграции и Глобальным проектом по вопросам ВПЛ Норвежского совета по делам беженцев⁵. Параллельно было проведено несколько консультативных совещаний по этому вопросу.

30. Последним из них стало совещание за "круглым столом", проводившееся в Женеве по инициативе правительств Канады и Швейцарии 27 сентября 2004 года, в котором приняли участие правительства стран, затронутых проблемой внутреннего перемещения, представители гражданского общества, стран-доноров, гуманитарных учреждений и другие эксперты. Участники подтвердили необходимость обеспечения того, чтобы эти критерии не спровоцировали возникновение произвольного или чрезмерно легалистического подхода, который привел бы к уменьшению внимания на национальном или международном уровне к этой проблеме и сокращению усилий, предпринимаемых для защиты и оказания помощи ВПЛ. Продолжая акцентировать внимание на особых потребностях перемещенных лиц, которые поначалу и обусловили введение в практику такой категории, как ВПЛ, участники подчеркнули важность того, чтобы при выработке критериев окончания перемещения учитывалась необходимость обеспечения перехода от кризисной ситуации к состоянию полной реабилитации и стабильности, и тот факт, что в соответствии с Руководящими принципами перемещенные лица имеют право возвращаться в районы своего изначального проживания, интегрироваться в местное общество или переселяться на новые места.

31. С учетом результатов этого и предыдущих совещаний по данному вопросу Институтом Брукингса будут опубликованы контрольные показатели того, что можно считать долгосрочными решениями проблемы ВПЛ, которые будут переданы Представителем Координатору чрезвычайной помощи Йену Игланду в начале 2005 года.

5. Роль миротворческих сил в обеспечении защиты ВПЛ

32. На миротворческие силы во всем мире все чаще возлагается задача обеспечения защиты внутренних перемещенных лиц. Однако Представитель считает, что можно было бы сделать еще больше для интеграции компонента прав человека ВПЛ в деятельность миссий по поддержанию мира.

33. Этот вопрос был рассмотрен в документе, специально подготовленном Проектом Института Брукингса-ШСМИ в апреле 2004 года⁶. В нем также указаны некоторые препятствия на пути эффективного использования миротворцев в качестве защитного механизма, в том числе противоречивые указания руководящего звена Организации Объединенных Наций, сложный и опасный характер нынешних конфликтов, задержки и несогласованность в процессе развертывания сил, а также отсутствие ресурсов, необходимых для выполнения усложняющихся задач. Этот документ обсуждался на ряде совещаний в Вашингтоне и Нью-Йорке, в том числе на совещании, организованном Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПОМ) в октябре 2004 года. Представитель намерен продолжать этот диалог с ДОПОМ и другими заинтересованными сторонами.

II. ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАЩИТЫ ВПЛ

34. Как отмечено в резолюции 2004/55 Комиссии, "потребности внутренних перемещенных лиц в области прав человека, в частности в отношении защиты, продолжают вызывать озабоченность и требуют большего внимания". В этой связи Представитель считает уместным воспользоваться возможностью, чтобы в этом первом докладе Комиссии проанализировать особые потребности ВПЛ в защите и предложить те действия по защите, которые необходимы для решения этой задачи. Хотя в настоящем докладе основное внимание уделяется потребностям в защите лиц, которые уже перемещены, предотвращение самого процесса перемещения, разумеется, является более предпочтительным вариантом, чем попытки уменьшить нанесенный ущерб после свершившегося факта. Способы предотвращения носят сложный характер и должны принимать в расчет коренные причины конфликтов, приводящие к перемещению и обуславливающие общую ситуацию с правами человека в конкретной стране. Эта сложность, однако, не является оправданием для того, чтобы полностью игнорировать этот вопрос, и Представитель решительно намерен прилагать усилия по различным направлениям деятельности в рамках своего мандата для предотвращения перемещения на раннем этапе и рассмотреть этот вопрос более подробно в будущих докладах.

35. В последние годы в международном гуманитарном сообществе активно обсуждались вопросы защиты, результатом чего, в частности, стали получившие широкую поддержку определение и концептуальные рамки защиты, а также консенсус относительно того, что гуманитарные и другие организации, действующие на международной арене, могут и должны направлять усилия в рамках своих мандатов на содействие обеспечению защиты гражданского населения в целом и ВПЛ в частности. Эти идеи нашли отражение в недавно принятом документе о политике МПК. Однако, как показало совместное исследование "Защитить или пренебречь", несмотря на пространные заявления о приверженности этим определениям и концепциям на уровне штаб-квартир, во многих областях особые потребности ВПЛ в области защиты и роль учреждений Организации Объединенных Наций в деле их удовлетворения по-прежнему недооцениваются⁷.

36. Еще более важным является недостаток внимания вопросу о том, должны ли и каким образом должны применяться эти концептуальные рамки правительствами при разработке своих собственных ответных мер. Сколь важным ни было бы во многих случаях значение международной защиты, правительства должны брать на себя основную ответственность за обеспечение защиты в долгосрочном плане не только потому, что на государства эта обязанность возлагается согласно принципам международного права, но и потому, что они могут и должны организовать общенациональную программу ответных действий, охватывающую всю гамму разнообразных мер по защите ВПЛ.

37. Поэтому в ходе дальнейшего изложения автор попытается объяснить, почему вопросам защиты ВПЛ следует по-прежнему уделять особое внимание и как правительства могут использовать концептуальные рамки, разработанные на международном уровне. Будет предложено подразделить потребности ВПЛ в области защиты и действия, которые следует предпринять для их удовлетворения, на категории. При этом основное внимание будет уделено перемещениям, вызванным конфликтами, хотя многие из вышеуказанных концепций могут также применяться к лицам, перемещенным по иным причинам, включая стихийные бедствия.

А. ВПЛ как категория лиц с особыми потребностями

38. С самого начала полезно напомнить, что понятие "внутреннее перемещенное лицо" характеризует особые обстоятельства, а именно бегство или изгнание из родных мест. То есть речь идет о последствиях этого вынужденного перемещения для жизни затрагиваемых лиц. В этом смысле некоторые потребности этих лиц аналогичны потребностям беженцев.

39. Однако, в отличие от беженцев, ВПЛ не пересекают международные границы и, следовательно, не пользуются правом на международную защиту, заменяющую дипломатическую защиту, которая, как правило, предоставляется иностранным гражданам, но не лицам, спасающимся от преследования со стороны собственного правительства. В силу того что ВПЛ находятся внутри границ государства, в котором они перемещены, считается, что с точки зрения международного права они имеют право просить о защите собственное государство. Поэтому в данном случае не действует правовой аргумент, оправдывающий предоставление такому лицу статуса беженца, - априорное отсутствие (дипломатической) защиты со стороны собственного государства. Однако, гуманитарные соображения, связанные с положением лиц, которые вынуждены покидать свои родные места, в равной степени распространяются и на ВПЛ.

40. ВПЛ отличаются от других категорий лиц своей коллективной уязвимостью, обусловленной перемещением, а также своей потребностью в надежных долговременных решениях, которые необходимы в их положении. Исследования по проблеме ВПЛ, проведенные в последние годы, показали, что лишиться своего родного очага означает больше, чем просто лишиться собственности или крыши над головой. Зачастую это влечет за собой такие последствия, как повышенная уязвимость к физическому насилию, в частности сексуальному и гендерно-мотивированному; отсутствие средств первой необходимости (например, продовольствия, воды, жилья, одежды, средств санитарии); болезни и обнищание; и другие трудности.

41. Таким образом, особое внимание к ВПЛ оправдано признанием наличия у них целого ряда уязвимых компонентов и обеспокоенностью по этому поводу, т.е. "наличием потребности в защите". Опыт разных стран показал, что такие специфические потребности существуют и что они зачастую мало учитываются или просто игнорируются.

В. Потребности ВПЛ в области защиты

42. Концепция неделимости прав человека является наилучшей организационной основой для классификации потребностей ВПЛ в области защиты. Представитель хотел бы выделить четыре основные категории:

а) права, связанные с физической безопасностью и неприкосновенностью (защита права на жизнь и права не подвергаться пыткам и другим жестоким и бесчеловечным видам обращения, физическому посягательству, изнасилованиям, произвольным задержаниям, исчезновениям, похищению и угрозе таковых);

b) основные права, связанные с удовлетворением главных жизненных потребностей (включая право на питание, питьевую воду, жилище, достаточную одежду, медицинские услуги и средства санитарии);

c) права, связанные с экономическими, социальными и культурными потребностями (например, право на труд, возмещение или компенсацию в случае лишения собственности, а также на доступ к образованию); и

d) права, связанные с гражданскими и политическими потребностями (например, право на свободу вероисповедания и свободу слова, на личные документы, участие в политической жизни, доступ к судам, а также на свободу от дискриминации).

43. Первая и вторая категории связаны с потребностями физического выживания и личной неприкосновенности, как это гарантировано, в частности, правом на жизнь. Третья и четвертая категории касаются потребности в признании достоинства, присущего человеческой личности. Все эти категории одинаково важны, поскольку просто выживание без достоинства совершенно недопустимо, хотя достоинством невозможно обладать без выживания. Поэтому данная классификация не является попыткой установить какую-либо иерархию потребностей (и соответствующих им прав). Хотя помощь, предоставляемая гуманитарными организациями и учреждениями, способствует защите прав, обеспечивающих основные жизненные потребности (вторая категория), гуманитарная помощь и защита прав человека в этой области не идентичны. Защита прав человека идет дальше простого оказания помощи, поскольку она направлена на прекращение насильственных действий и предоставление жертвам насилия эффективных средства правовой защиты, включая возмещение ущерба⁸. В этом же ключе, необходимо выделить особые потребности в защите некоторых категорий лиц внутри самих ВПЛ, таких, как женщины, дети, престарелые, коренные народы и меньшинства.

44. Правительствам и другим субъектам, стремящимся обеспечить потребности ВПЛ в области защиты, было бы полезно учесть опыт ВПЛ в различных частях мира. В этой связи в следующих далее разделах доклада кратко излагается опыт ВПЛ в различных районах земного шара, почерпнутый из докладов г-на Денга и других специалистов, который изучали этот вопрос.

1. Физическая безопасность и неприкосновенность

45. Сама природа вынужденного перемещения, охватываемая понятием "внутренние перемещенные лица", означает, что эти лица подвергаются особой опасности физического ущерба, особенно в условиях вооруженного конфликта. Помимо повышенной опасности

попасть под перекрестный огонь враждующих сторон или стать жертвой противопехотных мин, ВПЛ, оказавшись в незнакомой среде, оказываются уязвимыми для физических посягательств со стороны преступников и вооруженных групп, покушающихся на их скудные средства. Мальчики подвергаются опасности быть завербованными в вооруженные силы, а женщины и девочки сталкиваются с дополнительным риском сексуального нападения.

46. Разумеется, многие ВПЛ покидают свои родные места в первую очередь для того, чтобы спастись от преследований или угрозы для физической неприкосновенности со стороны вооруженных сил их собственного правительства, полувоенных формирований или повстанческих групп, которые зачастую преследуют их во время бегства. Нередкой причиной таких преследований является стремление наказать или нейтрализовать гражданское население за поддержку, оказываемую им политическим или военным противникам.

47. Многие ВПЛ по крайней мере часть своего периода перемещения проводят в лагерях. Эти лагеря обладают важными преимуществами, облегчая распределение гуманитарной помощи, и в чисто количественном отношении могут служить безопасным убежищем. Вместе с тем они могут вызывать и целый ряд проблем, связанных с обеспечением безопасности. Так, например, лагеря на севере Уганды стали легкой мишенью для грабителей из Армии сопротивления Бога (АСБ), служа источником продовольствия и других средств первой необходимости, а также готовым резервом детей, которых похищали и заставляли выполнять функции бойцов или слуг, в том числе для сексуальной эксплуатации (см. E/CN.4/2004/77/Add.1, пункт 42). Аналогичным образом, ВПЛ, находящиеся в лагерях, подвергались преследованиям и нападению вооруженных формирований⁹ и в других странах.

48. Повстанческие силы зачастую используют лагеря ВПЛ в качестве места для "отдыха и восстановления сил". Это ведет к появлению в лагерях большого количества оружия и чревато вероятностью насилия. Кроме того, присутствие вооруженных групп превращает лагерь в военные цели, повышая опасность потенциальных нападений, непосредственно затрагивающих ВПЛ. Одной из мер, которую правительства могут противопоставить угрозе милитаризации лагерей, является ограничение въезда и выезда из лагерей. Однако такие меры можно легко квалифицировать как незаконное задержание тысяч ни в чем неповинных людей, что может серьезно затруднить их доступ к продовольствию, топливу, воде и другим предметам первой необходимости в лагерях, а следовательно угрожать их выживанию.

49. Те ВПЛ, которые не попадают в лагеря, также сталкиваются с серьезными проблемами с точки зрения безопасности. Так, многие из них становятся объектом враждебного отношения и физических посягательств со стороны принимающих общин в силу этнической напряженности, предполагаемой поддержки перемещенными лицами одной из сторон конфликта или просто потому, что их пребывание налагает бремя на местные ресурсы.

50. Во многих странах ВПЛ сталкиваются с возможностью насильственного возвращения в условия отсутствия безопасности. Как отмечалось выше, Представитель и другие источники уже представляли информацию о подобных случаях насильственного возвращения, практиковавшихся властями в Дарфуре, однако аналогичные примеры можно найти и в других районах мира¹⁰. Вместе с тем право ВПЛ на добровольное возвращение в условиях безопасности и уважения их достоинства (или интеграция в местную общину, или переселение в другой район страны), как это предусмотрено Руководящим принципом 28, неоднократно подтверждалось государствами в Совете Безопасности¹¹, на Генеральной Ассамблее¹², в Комиссии по правам человека¹³ и на других международных форумах¹⁴. Даже в тех случаях, когда возвращение является добровольным, оно может быть сопряжено с различными опасностями, например в виде противопехотных мин, постоянных преследований со стороны вооруженных сил или полувоенных группировок и даже нападений со стороны других гражданских лиц. Кроме того, неспособность быстро восстановить правопорядок во многих постконфликтных ситуациях ухудшает и без того сложное положение многих возвращающихся ВПЛ и может сделать их особенно уязвимыми для ущерба от преступной деятельности, рост которой нередко является следствием широкого распространения ручного огнестрельного оружия и демобилизации военнослужащих, без адекватного предоставления им альтернативных средств к существованию.

2. Предметы первой необходимости

51. Оставив дома большую часть своего имущества, свои земли и орудия труда, многие ВПЛ, чтобы остаться в живых, нуждаются в безотлагательной и постоянной продовольственной помощи. В этой связи Всемирная продовольственная программа отметила, что, хотя многие люди в условиях конфликта нуждаются в продовольственной помощи, ВПЛ являются особенно уязвимыми в этом отношении уже на начальных стадиях своего перемещения, когда они оказываются в лагере, и на начальных этапах возвращения¹⁵.

52. Несколько правительств, к их чести, взяли на себя обязанности по оказанию такой помощи, ответственно подходя к этой задаче¹⁶. Другие же не делают этого нередко просто потому, что, отдавая приоритет военным или иным потребностям, в своих бюджетах они не находят места для такой помощи.

53. В этой связи Представитель отмечает, что, даже хотя право на питание, предусмотренное пунктом 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, должно осуществляться постепенно (статья 2 Пакта), Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем Замечании общего порядка № 3 (1990 год), тем не менее, ясно отметил, что "государство-участник, в котором какая-либо значительная группа лиц лишена основных продуктов питания, не выполняет *prima facie* своих обязательств в соответствии с Пактом" (пункт 10). Следовательно, как подчеркнуто в его Замечании общего порядка № 12 (1999 год), "каждое государство в рамках своей юрисдикции обязано обеспечивать каждому человеку доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения людям свободы от голода" (пункт 14). Кроме того, сопутствующие права в других договорах по правам человека и гуманитарным вопросам не допускают никаких "бюджетных" исключений для обеспечения необходимого для жизни минимума продуктов питания¹⁷.

54. Реализация права на питание зачастую означает больше, нежели простое обеспечение продуктами питания. Как минимум, необходимы еще кухонные принадлежности, емкости для хранения продуктов, топливо и другие "непродуктовые составляющие". К числу других элементов, которых часто недостает ВПЛ, но которые необходимы для существования и должны предоставляться в порядке осуществления их права, относятся вода, санитарно-гигиенические средства (мыло, ведра, гигиенические материалы и т.п.), а также надлежащая одежда.

55. В тех случаях, когда правительства действительно не способны предоставлять эти виды помощи, они должны, по крайней мере, облегчить оказание такой помощи гуманитарными организациями. Более того, в соответствии с гуманитарным правом повстанческие группы также обязаны содействовать, а не препятствовать предоставлению гуманитарной помощи. Вместе с тем запрет на доставку гуманитарных грузов по-прежнему остается частым явлением, а ВПЛ - его основными жертвами.

56. Еще одной потребностью всех ВПЛ является адекватное жилище. Они нередко страдают от вопиющего нарушения этого основополагающего права человека, находясь в гораздо более худших условиях, чем население, не подвергшееся перемещению. Перемещенным лицам приходилось жить в самых невероятных условиях, начиная с перенаселенных государственных жилых домов и кончая глинобитными хижинами, палатками, сшитых из кусков ткани, железнодорожными вагонами, железными контейнерами, картонными коробками, коровниками и конюшнями и просто под открытым небом. Поскольку многие из этих мест никогда не предназначались для

проживания людей, условия в них могут быть просто невыносимыми, включая отсутствие отопления и вентиляции, водопровода и канализации, доступа к воде и транспорту, а также скученность. Кроме того, хотя подобные жилища поначалу, как правило, считаются временными, во многих случаях, когда перемещение затягивается, ВПЛ вынуждены годами жить в подобных совершенно неприемлемых условиях.

57. Отчасти из-за перенаселенности и тесноты ВПЛ особо предрасположены к таким заболеваниям, как диарея, дизентерия, туберкулез и кожные болезни. Отсутствие регулярного доступа к продуктам питания приведет к тому, что ВПЛ, в особенности дети и старики, часто страдают от хронического недоедания и анемии. Кроме того, психологические травмы, полученные в результате перемещения и сопряженных с ним трагических событий, часто способствуют развитию психических расстройств у ВПЛ, а также инвалидности, вызванной телесными повреждениями. При этом доступ к медицинским учреждениям у ВПЛ зачастую ограничен, особенно в районах возвращения.

3. Потребности в защите других экономических, социальных и культурных прав

58. Помимо насущных жизненных потребностей, одной из самых серьезных и частых проблем ВПЛ - во время их перемещения и по возвращении домой - является отсутствие орудий для сельскохозяйственной обработки земли или невозможность их получения. Без земли многие ВПЛ лишаются продовольственной безопасности во время перемещения и средств для обеспечения самих себя достойным образом, что является ключевым элементом права на питание. В некоторых случаях они лишены этого в силу отсутствия пригодной для возделывания земли или потому, что им ее не предоставили в зоне убежища. В других случаях ВПЛ официально запрещают приобретение земли¹⁸. Даже в тех случаях, когда земля имеется в наличии, она зачастую имеет низкую сельскохозяйственную ценность или не может обрабатываться из-за отсутствия безопасности, наличия противопехотных мин или в силу других угрожающих факторов.

59. Кроме того, обработке земли может препятствовать отсутствие таких ресурсов, как семена, сельскохозяйственные орудия и/или техника. Например, Межучрежденческий отдел УКГД сообщал в октябре 2004 года, что ВПЛ, планировавшие вернуться в свои родные места в Либерии, обратились к международным гуманитарным учреждениям с просьбой предоставить им семена и сельскохозяйственные орудия, однако ни семена, ни сельскохозяйственные орудия не были предусмотрены в "переселенческом пакете", который был для них подготовлен.

60. В более широком смысле ключевую роль в решении проблем внутреннего перемещения играет право собственности. Во многих случаях, особенно когда перемещение затягивается, ВПЛ по возвращении домой обнаруживают, что на их землях уже живут другие люди. В некоторых случаях эти "вторичные пользователи" сами являются переселенцами из мест своего изначального проживания. В других случаях земли были предоставлены им при помощи властей или сил, изгнавших первоначальных владельцев или жителей. Устаревшие или несправедливые системы наделения землей и утрата соответствующей документации могут затруднить справедливое урегулирование возникающих споров о владении землей, особенно в тех случаях, когда прежние нормы обычного права и общинной собственности не были закреплены должным образом в законодательных актах. Кроме того, даже когда законы или судебные учреждения способны регулировать эти вопросы, власти нередко сопротивляются выполнению принятых решений.

61. Столь же насущной проблемой для ВПЛ является отсутствие работы. Во многих государствах, находящихся в условиях продолжающегося конфликта или в постконфликтной ситуации, массовая безработица носит эндемический характер и не ограничивается одними лишь перемещенными лицами. Однако ВПЛ могут быть особенно затронуты этой проблемой в условиях, когда они оставили работу в другом месте и ищут новую работу в незнакомой для них среде, проживая порой в труднодоступной местности и зачастую в дискриминационной по отношению к ним обстановке. Даже когда ВПЛ находят работу, она зачастую является низкооплачиваемой или временной.

62. Как правило, в результате утраты своей собственности и имущества, а также будучи лишены доступа к земле и трудоустройству, ВПЛ нередко в большей степени подвержены риску обнищания, даже в странах, считающихся бедными, где они становятся "беднейшими из бедных" (E/CN.4/1996/52/Add.1, пункт 75).

4. Потребности в защите других гражданских и политических прав

63. Одним из часто игнорируемых прав человека является "право каждого человека, где бы он ни находился, на признание его правосубъектности", закрепленное во Всеобщей декларации прав человека (статья 6) и в Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 16). На практике же это право имеет решающее значение для многих ВПЛ, особенно когда это касается документов, удостоверяющих личность, таких, как свидетельство о рождении, браке или смерти, а также удостоверений личности, как это указано в Руководящем принципе 20(2). Во многих странах такие документы выдаются местными органами, и те, кто покинул свои родные места, зачастую сталкиваются со множеством юридических препятствий при их получении или замене.

В результате отсутствия таких документов у ВПЛ возникает масса проблем, начиная с невозможности воспользоваться социальными услугами, найти официальную работу, получить доступ в банки и школы и кончая невозможностью зарегистрироваться для голосования, что делает их иностранцами в своей собственной стране.

64. Как правило, многие ВПЛ сталкиваются с трудностями в осуществлении своего права на свободу передвижения, особенно в том случае, если они выбирают иной вариант, помимо возвращения. Во многих странах мира правительства рассматривают возвращение как единственное решение проблемы внутреннего перемещения. Однако такие обстоятельства, как сохраняющаяся опасная обстановка, "замороженные" конфликты, разрушение жилищ и инфраструктуры, а также продолжительность жизни на новом месте, могут побудить ВПЛ принять другие решения, такие, как интеграция в местное общество, которые позволят им избавиться от статуса перемещенного лица и начать жизнь сначала. С другой стороны, многие ВПЛ лелеют надежду на возвращение в родные места, однако не могут сделать этого по тем же причинам. Поскольку ВПЛ имеют право на выбор своего места жительства, т.е. на решение, которое они считают лучшим для себя, как это указано в Руководящем принципе 28, их мнение по этому вопросу должно учитываться до разработки и осуществления соответствующих программ.

5. Потребности в защите особых категорий ВПЛ

65. В большинстве случаев массового перемещения значительную часть ВПЛ составляют женщины и дети. Поэтому обеспечение потребностей, описанных выше, по большей части касается женщин и детей. Кроме того, эти группы являются особенно уязвимыми, что непременно должно учитываться.

66. Перемещение налагает особое бремя на женщин. Самыми большими проблемами для них является сексуальное и гендерно мотивированное насилие. Массовые изнасилования, особенно используемые в качестве орудия войны, становятся все более распространенным элементом вооруженных конфликтов. Женщины и девочки, покинувшие свои дома и защищавшие их общинные структуры, становятся особо уязвимыми объектами нападения. Нередко даже представители, в обязанности которых входит поддержание правопорядка, злоупотребляют своей властью и насилуют перемещенных женщин. Кроме того, женщины и девочки в значительной мере подвержены угрозе изнасилования другими гражданскими лицами, особенно в лагерях. Помимо этого, по многочисленным сообщениям, увеличивается число случаев насилия в быту и других типов насилия на гендерной основе, жертвами которого становятся перемещенные женщины.

67. Женщины также особенно страдают от нарушения их экономических, культурных и социальных прав. Во многих странах им труднее найти работу или другие средства к существованию, чем перемещенным мужчинам. Еще большее бремя несут женщины, которые возглавляют семью и вынуждены заботиться о своих детях. За отсутствием других средств к существованию многие из них вынуждены заниматься проституцией. Кроме того, женщины сталкиваются с особыми трудностями, пытаясь вернуть свои дома по возвращении, особенно в тех случаях, когда их муж погиб и у них нет свидетельства о смерти, а также когда законы о наследовании имеют ограничительный характер, запрещая женщинам наследовать собственность своих мужей.

68. Перемещенные женщины больше, чем другие также подвергаются дискриминации в попытке осуществить свои гражданские и политические права, например при получении документов, удостоверяющих их личность. Женщины нередко исключаются из участия в принятии решений по программам, касающимся ВПЛ, вопреки требованиям Руководящего принципа 28(2), даже если они составляют большинство затрагиваемых лиц.

69. Дети более всего уязвимы в отношении недоедания, болезней, психологических травм и других тяжких последствий перемещения, тормозящих их физическое и личностное развитие. Во многих странах перемещенные дети, и особенно подростки, становятся главным объектом сексуальной эксплуатации и легкой добычей вербовщиков в вооруженные силы.

70. Помимо непосредственных опасностей, грозящих их здоровью и безопасности, затянувшиеся ситуации перемещения лишают детей их права на образование и, следовательно, будущего. Даже там, где имеются школы и учителя, посещать их и успешно учиться детям могут мешать другие факторы, как, например, отсутствие дорог, школьных товаров и соответствующей одежды.

71. Другими уязвимыми группами, о которых нередко забывают в условиях перемещения, являются престарелые и инвалиды. Как отмечалось на Конференции на уровне министров по проблемам внутреннего перемещения в субрегионе Межправительственного органа по вопросам развития (МОВР) в сентябре 2003 года, престарелые и инвалиды зачастую физически не могут избежать опасности и нередко подвергаются дискриминации при распределении гуманитарной помощи, адресуемой в основном физически полноценным людям¹⁹.

72. Большинство ВПЛ во многих странах составляют представители этнических меньшинств и коренных народов, которые подвергаются особым опасностям в ходе

перемещения в силу своих этнических различий, способных спровоцировать акты дискриминации и враждебности. Несмотря на специальные международные нормы, защищающие их интересы, коренные народы зачастую также сталкиваются с особыми трудностями при попытке вернуть свои земли после перемещения не в последнюю очередь из-за того, что официальные правовые системы не учитывают традиционные методы общинного владения землей.

С. Механизмы обеспечения защиты

73. Как понимать защиту в контексте прав человека ВПЛ и какие действия она предполагает? Этот вопрос возникает потому, что обязанности и роль государств и международных субъектов в международных договорах не определены достаточно четко. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны являются важным шагом на пути к преодолению этой неясности, однако, будучи сводом прав и обязанностей, они не рассматривают подробно способы их осуществления.

74. На ряде семинаров, организованных Международным комитетом Красного Креста (МККК) в период 1996-1999 годов, представители правозащитных и гуманитарных организаций определили защиту как "любые действия, направленные на обеспечение полного уважения прав индивида в соответствии с буквой и духом соответствующих сводов законов, т.е. права в области прав человека, международного гуманитарного права и беженского права"²⁰. Это определение получило довольно широкую поддержку в международном сообществе и было утверждено Межучрежденческим постоянным комитетом в его документе о политике 1999 года по вопросу о защите ВПЛ, а также в его совсем недавнем документе о политике, упомянутом выше в пункте 28.

75. Определение, данное на семинаре МККК, является важным отправным пунктом не только для описания международных мер защиты, но и мер защиты, которые должны обеспечивать национальные органы власти, "несущие основную обязанность за обеспечение защиты и оказание гуманитарной помощи внутренним перемещенным лицам, находящимся под их юрисдикцией", как это отмечено в Принципе 3 Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны²¹. С учетом всех прав, содержащихся в соответствующих сводах норм, определение, данное на семинаре МККК, признает, что гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права являются неделимыми частями прав человека в целом и что эти элементы также входят в состав гуманитарного права и беженского права. Это определение также устанавливает важную концептуальную связь между деятельностью гуманитарных и правозащитных организаций.

76. Для придания этому определению практической направленности семинар МККК и документ о политике МПК выделили три категории действий в области защиты: "*меры реагирования*" ("любые действия, предпринимаемые в связи с начинающимися или постоянными проявлениями насилия и направленные на предупреждение их повторения, их прекращение и/или устранение их непосредственных последствий"); "*корректировочные меры*" ("любые действия, направленные на восстановление человеческого достоинства и обеспечение адекватных условий жизни после проявлений насилия, посредством реабилитации, реституции, компенсации и возмещения ущерба"); и "*создание благоприятных условий жизни*" ("любые действия, направленные на создание и/или консолидацию условий - политических, социальных, культурных, институциональных, экономических и правовых, - способствующих уважению в полной мере прав человека").

77. Эта классификация позволяет концептуализировать меры гуманитарного характера, для которых она в основном и предназначалась. Вместе с тем она в недостаточной степени раскрывает обязанности государств в области защиты и не обеспечивает основу, позволяющую международному сообществу избежать пробелов в этой области. Например, при том что на государствах лежит основная ответственность по защите и оказанию помощи лицам, находящимся под их юрисдикцией, недостаточно одного лишь создания ими условий для полного уважения прав. Они должны также принимать меры по предотвращению нарушений этих прав²². Аналогичным образом, как об этом свидетельствуют ведущиеся в последние годы консультации по вопросу о праве на средства правовой защиты для жертв грубых нарушений прав человека, средства правовой защиты, которые государства предоставляют жертвам нарушений прав человека, не ограничиваются лишь "реабилитацией, реституцией, компенсацией и возмещением ущерба", а включают также "сатисфакцию" (содержащую в себе элемент восстановления справедливости, например полное обнародование фактов нарушений, принесение публичных извинений, и особенно назначение судебных и административных санкций в отношении виновников)²³.

78. С учетом основной ответственности государств в этой области защита должна строиться таким образом, чтобы правительства выступали в ней защитниками своего собственного права, а не просто объектами действий по обеспечению защиты, осуществляемых внешними силами²⁴. В этой связи Представитель в качестве дополнения к определению, данному семинаром МККК, предлагает следующее:

а) действия по предотвращению нарушений прав ВПЛ, предусмотренных нормами права в области прав человека и гуманитарного права;

b) действия с целью прекращения существующих или продолжающихся нарушений прав ВПЛ, предусмотренных нормами права в области прав человека и гуманитарного права;

c) действия по предупреждению повторения нарушений прав человека и норм гуманитарного права; и

d) действия с целью обеспечения средств правовой защиты (включая реабилитацию, реституцию, компенсацию и сатисфакцию) тем, чьи права были нарушены²⁵.

79. Для целей этой классификации "нарушение" права человека должно включать не только его несоблюдение, но и неспособность обеспечить его уважение и осуществление. Например, нарушением является не только акт сексуального насилия в отношении перемещенных женщин со стороны военных или полиции, но и со стороны частных лиц, если такой акт совершается в отсутствие усилий bona fide правительства по предупреждению и расследованию таких преступлений и наказанию виновников.

80. В соответствии с первой из этих категорий правительствам следует принимать меры по предотвращению перемещения на ранней стадии, а также планировать и осуществлять меры по обеспечению общих потребностей лиц, которые тем не менее стали жертвами перемещения, в защите. Для этой цели полезным может явиться краткое изложение потребностей в области защиты, содержащееся в пунктах 42-72 настоящего доклада²⁶. В том случае, если усилия по предупреждению нарушений прав оказываются безрезультатными, правительствам следует принять необходимые меры для прекращения нарушений, предупреждения их повторения и предоставить жертвам соответствующие средства правовой защиты. Так, например, правительства, которым стало известно о случаях сексуального насилия в отношении перемещенных женщин, должны не только предпринять незамедлительные действия с целью их прекращения, но и принять соответствующие меры для обеспечения того, чтобы эти нарушения в будущем не повторились, и обеспечить доступ пострадавших к надлежащим средствам правовой защиты, включая возбуждение иска о возмещении ущерба против насильников.

III. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЯ, СВЯЗАННАЯ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ЗАЩИТЫ

81. Со своей стороны Представитель будет предпринимать действия, связанные с каждой из четырех категорий, предложенных им выше, для удовлетворения потребностей ВПЛ в защите. В качестве "механизма" защиты прав человека в его распоряжении

имеются три основных вида действий по каждой из этих категорий: 1) информационно-пропагандистская деятельность и установление диалога с национальными органами власти, 2) укрепление соответствующих норм и политики на международном и национальном уровнях, и 3) стимулирование деятельности международных и региональных субъектов. Ниже приводится ориентировочный показательный список действий, которые Представитель намерен предпринять.

1. Предупреждение нарушений прав ВПЛ, предусмотренных нормами права в области прав человека и гуманитарного права

82. Принятие и осуществление норм в области прав человека и гуманитарного права является наилучшим способом предупреждения перемещения на ранней стадии и нарушений прав ВПЛ после перемещения. В этой связи Представитель в своих переговорах с национальными, региональными и международными субъектами будет содействовать распространению и принятию норм, содержащихся в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

83. В частности, он будет убеждать национальные власти разрабатывать на основе этих принципов и претворять в жизнь национальные законы и политику в отношении ВПЛ. С тех пор как пять лет назад были разработаны Руководящие принципы, некоторые государства начали использовать их при разработке законов и политики по вопросам внутреннего перемещения. При всей отрадности этого явления некоторые из принятых законов не внесли большей ясности в вопрос о том, как эти в целом абстрактные нормы международного права, сформулированные в Руководящих принципах, должны претворяться в конкретные действия на местах.

84. Для восполнения этого пробела Представитель планирует провести в 2005 году серию консультативных совещаний с экспертами, законодателями и защитниками ВПЛ с целью подробного уточнения того, как национальное законодательство может способствовать защите ВПЛ, в частности в плане удовлетворения потребностей в сфере защиты, описанных выше. По итогам этих консультаций Представитель подготовит справочное пособие по разработке законодательных и исполнительных норм и директивных мер на национальном уровне в отношении ВПЛ.

85. Как отмечалось выше, Представитель также разработает курс по вопросам осуществления норм в отношении ВПЛ для высшего руководящего звена правительства и вооруженных сил, а также для представителей гражданского общества, который будет читаться в Международном институте гуманитарного права. Кроме того, он будет продолжать работу, направленную на укрепление потенциала национальных

правозащитных учреждений и местного гражданского общества для деятельности по защите прав ВПЛ на основе этих международных норм и предупреждения перемещения на раннем этапе. Одновременно он будет работать с региональными организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций, с тем чтобы содействовать использованию ими Руководящих принципов и разработке программ и директивных документов по предупреждению нарушений прав ВПЛ.

2. Прекращение существующих или продолжающихся нарушений прав ВПЛ, предусмотренных нормами права в области прав человека и гуманитарного права

86. В случаях получения Представителем сигналов о нарушениях прав ВПЛ он будет устанавливать контакты с национальными властями посредством проведения личных встреч с дипломатическими представителями (или другими должностными лицами во время посещений стран), направления писем и, в зависимости от ситуации, выступления с публичными заявлениями. В тех случаях, когда более полезным представляется расширенный диалог, он намерен созывать совещания с участием заинтересованных национальных и международных участников по вопросам защиты ВПЛ в том или ином государстве.

87. Представитель будет также стремиться поощрять деятельность других международных субъектов, включая такие правозащитные механизмы, как договорные органы и специальные докладчики, стимулировать их активное вмешательство в особых случаях нарушения прав ВПЛ. Участвуя в работе МПК, он будет стремиться обращать внимание своих партнеров в гуманитарной области и в области развития на ситуации, когда потребности ВПЛ в защите не удовлетворяются должным образом.

3. Предотвращение повторения нарушений прав человека и норм гуманитарного права

88. Представитель будет стремиться отслеживать случаи рецидивов нарушений прав ВПЛ в конкретных государствах и вступать в диалог с властями этих стран в целях обсуждения способов предотвращения подобных ситуаций в будущем. В этих случаях также весьма полезным будет принятие надлежащих законов и политики, и Представитель будет предлагать техническую помощь заинтересованным правительствам в отыскании приемлемых решений. Кроме того, в целях повышения осведомленности ВПЛ о своих правах Представитель будет предпринимать усилия для укрепления потенциала организаций гражданского общества и национальных правозащитных учреждений в области пропаганды международных норм, касающихся внутреннего перемещения.

4. Предоставление средств правовой защиты тем, чьи права были нарушены

89. В ходе своих контактов с национальными и международными субъектами Представитель будет подчеркивать необходимость действовать так, чтобы избежать ситуаций, когда из-за отсутствия долговременных решений перемещение затягивается, и добиваться того, чтобы любые программы возвращения, переселения или интеграции носили добровольный и безопасный характер и осуществлялись при уважении человеческого достоинства перемещенных лиц. Он будет также выступать в пользу признания того факта, что насильственное перемещение само по себе является грубым нарушением прав человека и что в результате перемещения ВПЛ страдают от многих других нарушений своих прав. В этой связи реабилитационные программы должны включать элементы "сатисфакции" или меры восстановления справедливости в отношении тех, кто пострадал от этих нарушений, включая наказание виновных в этом лиц.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

90. Призывая к созданию нового механизма по ВПЛ, резолюция 2004/55 ставила своей целью обеспечить высокую степень преемственности с деятельностью предыдущего Представителя Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах, а также повысить внимание к правам человека ВПЛ. В своем новом качестве Представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренних перемещенных лиц будет стремиться обеспечить выполнение этих двух задач по каждому из аспектов своей деятельности. Выступая в качестве независимого поборника прав человека ВПЛ, Представитель будет также стремиться в максимально возможной степени сотрудничать с другими заинтересованными сторонами, рассматривая это как часть своего личного вклада в "совместный подход" к ВПЛ.

91. Благодаря работе г-на Денга и многих других представителей гуманитарного и правозащитного сообщества, создан важный объем знаний об основных потребностях ВПЛ в области защиты, а также ценная основа для концептуализации деятельности по защите прав ВПЛ в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Правительства могут и должны воспользоваться этими знаниями для того, чтобы предвидеть потребности в области защиты своих внутренних перемещенных лиц. Кроме того, концептуальные рамки, выработанные международным сообществом, с некоторыми коррективами могут также быть использованы правительствами при планировании своих действий по защите, в частности при разработке соответствующих законов и политики, являющихся ключевым элементом комплексного реагирования.

92. Предстоит также проделать определенную работу и на международном уровне. Хотя и признаваемое официально большинством соответствующих международных учреждений основное понятие о том, что удовлетворению потребностей ВПЛ в области защиты должно уделяться особое внимание, еще не получило всеобщей поддержки или применения на практике. Представитель будет содействовать усилиям в этом направлении при осуществлении своего мандата для усиления международной защиты и включения компонента прав человека ВПЛ во все аспекты деятельности системы Организации Объединенных Наций и в процессе сотрудничества с ключевыми участниками, включая Межучрежденческий отдел УКГД.

Сноски

- ¹ *Protect or Neglect: Toward a More Effective United Nations Approach to the Protection of Internally Displaced Persons*, S. Bagshaw and D. Paul, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement and OCHA Inter-Agency Internal Displacement Division (November 2004) (www.brookings.edu/fp/projects/idp/protection_survey.htm).
- ² Ibid., p. 3.
- ³ Ibid., p. vii.
- ⁴ www.reliefweb.int/idp/docs/references/PolicyPack31104.pdf.
- ⁵ Some of the findings of this research and a variety of perspectives on the issue were published in a special issue of *Forced Migration Review*, issue 17 (May 2003).
- ⁶ “A New Challenge for Peacekeepers: The Internally Displaced”, prepared by W. O’Neill www.brookings.edu/fp/projects/idp/20040422oneill.htm.
- ⁷ See note 1 above.
- ⁸ See general comment No. 31 (200), paras. 6, 7 and 15.
- ⁹ See, for example E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 25; E/CN.4/2003/86/Add.3, paras. 27 and 39 and E/CN.4/2005/8, para. 21.
- ¹⁰ See, for example, E/CN.4/2004/77/Add.2, para. 48; A/51/483/Add.1, para. 33; E/CN.4/1995/50/Add.4, para.14; E/CN.4/1994/44/Add.1, para. 90; and E/CN.4/2003/86/Add.3, para. 38.
- ¹¹ See, for example, Security Council resolutions S/RES/1239 (1999) on Kosovo, para. 4; S/RES/1462 (2003) on Georgia, para. 14; and S/RES/1483 (2003) on the situation between Iraq and Kuwait, para. 8 (b).
- ¹² See, for example, General Assembly resolution 58/177.
- ¹³ See, for example, Commission resolution 2004/55.
- ¹⁴ See, for example, 2001 World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, agenda item 9, adopted on September 8, 2001 in Durban South Africa, para. 54.
- ¹⁵ In 2001, the World Food Programme adopted a framework for action entitled “Reaching People in Situations of Displacement” (WFP/EB.A/2001/4-C); see paras. 7-10.
- ¹⁶ Mr. Deng was particularly impressed with the attitude and efforts made by the Government of Sri Lanka to provide food aid to civilians, even in areas controlled by rebel forces; see E/CN.4/1994/44, para. 55.

¹⁷ See E/CN.4/1996/52/Add.2, paras. 180-194.

¹⁸ For example, Mr. Deng reported in 2000 that, in Colombia, IDPs were prohibited to own land without losing their “status” as IDPs and (potentially) the entitlement to assistance that it conferred on them (E/CN.4/2000/83/Add.1, para. 36).

¹⁹ The Conference was convened by the Inter-Governmental Authority on Development (IGAD) in collaboration with the Brookings-SAIS Project on Internal Displacement. See also Erin Mooney, “New Commitments for Older Displaced Persons”, *Forced Migration Review*, issue 14 (July 2002), p. 11.

²⁰ See Sylvie Caverzasio, *Strengthening Protection in War - A Search for Professional Standards*, Geneva: ICRC (2001).

²¹ Human rights law imposes an obligation on States to “respect”, “protect” (or “ensure”) and “fulfil” the rights it articulates. See general comment No. 12 and article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights requiring States to “respect”, and “ensure” the rights it articulates, as well as to “take necessary steps”, including legislation or other measures, to give effect to the rights. “Respecting” a right entails not acting to prevent its exercise, “protecting” it involves ensuring that third parties do not interfere with the exercise of the right, and “fulfilling” it involves taking the necessary steps to ensure the realization of the right. Thus “protecting” here, as in the ICRC conference definition, refers to influence on third parties to ensure that they respect human rights.

²² See general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee, para. 8.

²³ See the Draft Basic Principles and Guideline on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (revised 5 August 2004), para. 24, available at www.ohchr.org; and E/CN.4/2004/57.

²⁴ Similarly, in its policy paper, the IASC describes five modes of protection activity, “denunciation”, “persuasion”, “mobilization”, “substitution” and “support” (p. 43), which, are all actions that outsiders do with respect to governmental authorities and is therefore of limited use for Governments in organizing their own responses.

²⁵ For comparable categorizations, see general comment No. 31 (2004) of the Human Rights Committee general comment No. 3 (1990) of the Committee on Economic, Cultural and Social Rights.

²⁶ The IASC policy paper also includes a “Strategy Checklist” that could be helpful to Governments in developing plans to anticipate IDP protection needs (pp. 14-23).
