



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
5 January 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Вальтера Келина*

Резюме

После обсуждения достижений и деятельности в рамках осуществления мандата за период работы нынешнего Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц в докладе сообщается о достигнутых успехах и сохраняющихся серьезных проблемах, которые имеют отношение к правам человека внутренне перемещенных лиц.

* Представлено с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1 – 8	3
II. Достижения и деятельность в рамках осуществления мандата	9 – 38	5
A. Укрепление нормативной базы на основе использования Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны	10 – 16	5
B. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц	17 – 22	7
C. Взаимодействие со странами	23 – 36	9
D. Инициативы в области подготовки кадров и наращивания потенциала	37 – 38	12
III. Внутренние перемещения: какие основные проблемы ожидаются в 2010 году?	39 – 79	13
A. Выход за рамки конфликтов и лагерей	40 – 51	13
B. Решение проблемы многоаспектной уязвимости и дискриминации	52 – 55	17
C. Сотрудничество с государствами по вопросу о признании ими своей обязанности по отношению к перемещенным лицам	56 – 58	18
D. Прогресс в институциональном развитии: от выборочных и разрозненных действий к применению более систематического и предсказуемого подхода	59 – 62	19
E. Сохранение различий между функциями гуманитарных и военных субъектов	63 – 64	21
F. Защита гуманитарного пространства	65 – 68	21
G. Обеспечение привлечения к ответственности за произвольное внутреннее перемещение	69 – 73	22
H. Преодоление политики затянувшихся перемещений	74 – 79	23
IV. Предоставление возможности перемещенным лицам продолжать жить своей жизнью: долговременные решения	80 – 83	25
V. Выводы и рекомендации	84 – 90	26

I. Введение

1. Настоящий доклад является заключительным докладом Вальтера Келина, который в 2010 году завершает свой второй срок пребывания в должности Представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц. Он выражает свою признательность Совету по правам человека, его членам и наблюдателям за оказанное ему доверие и готовность сотрудничать с ним.

2. Мандат, учрежденный в 2004 году Комиссией по правам человека и продленный в 2007 году Советом по правам человека в резолюции 6/32 обеспечил Представителю прочную основу для закрепления успехов, достигнутых в работе его предшественника Франсиса Денга. Характер его мандата обеспечивал Представителю привилегированный доступ, широкую поддержку и партнерские связи со стороны учреждений Организации Объединенных Наций, государств-членов, гражданского общества и других заинтересованных структур¹. Важнейшее значение имело то обстоятельство, что Представителю удалось увязать свой мандат с более широким международным контекстом, включая мирные процессы, гуманитарную помощь и развитие, стихийные бедствия и изменения климата.

3. В число многочисленных направлений деятельности, порученной Представителю, входили участие в диалогах с правительствами, обеспечение учета прав человека внутренне перемещенных лиц системой Организации Объединенных Наций и осуществление деятельности в направлении повышения эффективности национального, регионального и международного реагирования на проблему внутреннего перемещения. Поскольку ни один другой механизм системы Организации Объединенных Наций не уполномочен защищать права внутренне перемещенных лиц, деятельность представителя являлась довольно разносторонней и требовала его постоянной задействованности. Он с признательностью отмечает регулярную поддержку, которую ему оказывало Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). При этом для максимального повышения результативности своего многоаспектного мандата Представитель также использовал дополнительную оперативную и материально-техническую поддержку, которую ему оказывали Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и с которыми Представитель наладил плодотворные партнерские связи. Предписанные Представителем меморандумы о взаимопонимании с обоими управлениями способствовали улучшению обмена информацией и опытом, а также позволили Представителю привлекать вспомогательный персонал в обоих учреждениях, дополняя ту кадровую поддержку, которую он получает со стороны УВКПЧ. Тесное взаимодействие на рабочем уровне позволило Представителю обеспечить учет прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках деятельности этих организаций как на политическом, так и на оперативном уровнях.

4. Представитель осуществляет эффективное сотрудничество с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности, с Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также с Детским фондом Органи-

¹ См. A/64/214, пункт 34.

зации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и с Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении детей в вооруженных конфликтах. В рамках секретариата Представитель поддерживает тесные контакты с Генеральным секретарем и с его административной канцелярией, с Координатором по оказанию чрезвычайной помощи, с Департаментом по политическим вопросам, включая его Группу поддержки посредничества, с Департаментом операций по поддержанию мира, с Отделением Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства и с Управлением по правовым вопросам. Кроме того, он получал помощь и от других учреждений, включая Всемирную продовольственную программу, Всемирную организацию здравоохранения и Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), а также пользовался материально-технической поддержкой, помощью по обеспечению безопасности и другими видами содействия со стороны различных миссий по поддержанию мира и политических миссий.

5. Представитель выражает особую признательность проекту Института Брукинга и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения, директорам проекта Роберте Коэн и Элизабет Феррис, персоналу проекта и его донорам. Проект позволил не только значительно расширить общее представление о проблеме внутреннего перемещения и понимания соответствующих вопросов, но и способствовать укреплению деятельности Представителя, в частности в таких областях, как научные исследования и публикации по вопросам национальной ответственности, долговременных решений, механизмов консультаций, процессов мирного урегулирования и защиты в ситуациях стихийных бедствий. В рамках проекта была оказана помощь в подготовке Справочника для разработчиков законов и политики, Руководства для посредников в процессе достижения мира и учебных курсов, проведенных в Сан-Ремо, а также были организованы семинары на региональном и национальном уровнях с целью укрепления защиты внутренне перемещенных лиц.

6. Учрежденный Норвежским советом по делам беженцев Центр наблюдения за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП), с которым у Представителя был также подписан меморандум о взаимопонимании, оказывал ценную помощь при осуществлении мандата в области организации посещений стран, а также проведения подготовки специалистов и других дальнейших мероприятий после посещений, обеспечивая тем самым вклад в проводимую Представителем деятельность по укреплению потенциала и распространению Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

7. Один из ключевых выводов Представителя заключается в том, что ощутимые с течением времени улучшения для внутренне перемещенных лиц становились возможными только в тех случаях, когда ему удавалось совершать поездки на места, поддерживать постоянный диалог с органами власти и заручаться поддержкой на местах со стороны партнерских учреждений и Организации Объединенных Наций, страновых групп Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), а также специальных представителей Генерального секретаря.

8. Представитель выражает особую признательность за щедрую поддержку, оказанную многочисленными донорами, которая позволила ему проводить исследовательскую работу и деятельность по укреплению потенциала в рамках проекта Института Брукинга и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения, а также использовать дополнительный вспомогательный персонал.

II. Достижения и деятельность в рамках осуществления мандата

9. Достижение цели всестороннего соблюдения прав человека внутренне перемещенных лиц и обеспечение долговременных решений в отношении их перемещения предусматривает наличие по крайней мере четырех элементов: а) прочной нормативной базы для защиты перемещенных лиц и оказания им помощи; б) политической решимости применять в полном объеме такую нормативную базу; в) потенциальных возможностей для реализации этой цели на всех уровнях – международном, региональном, национальном и местном; и д) способности реагировать на возникающие проблемы. На протяжении действия своего мандата Представитель осуществлял свою работу с учетом этих четырех элементов.

A. Укрепление нормативной базы на основе использования Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны

10. Внутренне перемещенные лица являются гражданами своей страны или долгое время проживающими в ней жителями, которые пользуются всеми правами и привилегиями, предусмотренными международным и национальным правом, а также защитой международного гуманитарного права в конфликтных ситуациях. Поскольку они проживают внутри собственных стран, то в отличие от беженцев они не обладают особым статусом по международному праву, хотя аналогично беженцам они имеют потребности, конкретно связанные с их перемещением. Эти потребности изложены в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, соблюдение которых Представитель уполномочен поощрять. Руководящие принципы отражают положения международного права прав человека и международного гуманитарного права, соответствуют этим положениям, подтверждая существующие нормы и используя их применительно к потребностям перемещенных лиц.

11. Представитель с удовлетворением сообщает о том, что с тех пор, как он начал деятельность по осуществлению своего мандата, авторитет Руководящих принципов на международном уровне значительно возрос. Главы государств и правительств на состоявшемся в сентябре 2005 года в Нью-Йорке Всемирном саммите единодушно признали Руководящие принципы в качестве "важной международной основы защиты внутренне перемещенных лиц", и это признание впоследствии было подтверждено Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей². Совсем недавно Генеральная Ассамблея признала, что "защита внутренне перемещенных лиц была усилена благодаря определению, подтверждению и консолидации конкретных стандартов их защиты, в частности посредством Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны"³. Существует ряд подтверждений того, что Руководящие принципы

² Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 132; резолюция 6/32 Совета по правам человека, пункт 5; резолюция 62/153 (2008) Генеральной Ассамблеи, пункт 10; резолюция 64/162 Генеральной Ассамблеи, пункт 11.

³ Резолюция 64/162 Генеральной Ассамблеи, десятый пункт преамбулы.

становятся частью обычного права, предусматривающего обязательное толкование тех международно-правовых норм, на которых они основаны⁴.

12. Региональные и субрегиональные организации все чаще используют Руководящие принципы при разработке своих нормативных систем. Наибольших достижений в этой области добилась Африка, ставшая единственным регионом, имеющим обязательные для выполнения документы, конкретно защищающие внутренне перемещенных лиц. Протокол об обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи в районе Великих озер обязывает десять государств-членов включить эти Руководящие принципы в свое внутреннее законодательство.

13. В октябре 2009 года Специальный саммит глав государств и правительств Африканского союза (АС) принял Конвенцию о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция), которая явилась первой охватывающей целый регион конвенцией о внутренне перемещенных лицах. Этот исторический документ, вклад в разработку которого внес Представитель, устанавливает обязательства для государств-участников, АС и гуманитарных учреждений в связи со всеми этапами перемещения, и на момент завершения работы над настоящим докладом он был уже подписан 17 государствами.

14. Другие региональные организации приняли рекомендации и резолюции о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи, в которых упоминаются Руководящие принципы⁵. Представитель приветствует разработку региональных нормативных систем в соответствии с Руководящими принципами, поскольку они позволяют государствам-членам решать вопросы, связанные с конкретными видами внутренних перемещений в своих регионах.

15. Представитель с особым удовлетворением сообщает, что ему удалось оказать помощь ряду государств-членов в разработке законодательных и политических мер, касающихся внутренних перемещений, в том числе таким странам, как Грузия, Непал, Турция и Судан. Представитель готов продолжать сотрудничество, начатое с Турцией, Чадом и рядом государств Международной

⁴ Национальная политика в отношении случаев перемещения в Ираке предусматривает, что Руководящие принципы стали "частью международного права". Iraq National Policy on Displacement (July 2008), section 5, para. 3. Правительство Германии заняло позицию, в соответствии с которой Руководящие принципы "могут в настоящее время рассматриваться как часть международного обычного права", см. *Achter Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen*, p. 150.

⁵ См. Council of Europe recommendation (2006)6 of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons (adopted on 5 April 2006); recommendation 1631 of the Parliamentary Assembly on Internal Displacement in Europe (adopted on 25 November 2003); resolution 1877 (2009) of the Parliamentary Assembly entitled "Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons" (adopted on 24 June 2009). Economic Community of West African States (ECOWAS), Lomé Declaration on Climate Change and Protection of Civilians in West Africa (adopted 16 September 2009); Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Khartoum Declaration of the Ministerial Conference on Internally Displaced Persons in the IGAD Sub-Region (adopted 2 September 2003); Organisation Internationale de la Francophonie, *Declaration de Saint-Boniface*, adopted at the Ministerial Conference on the prevention of conflict and on human security, Canada (13-14 May 2006); Organisation of American States, General Assembly, AG/RES 2508 (XXXIX-0/09) on Internally Displaced Persons (2009); Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Ministerial Council decision No. 4/03 on Tolerance and Non-Discrimination (December 2003).

конференции по вопросу Великих озер (в частности с Центральноафриканской Республикой).

16. Кроме того, возможно, существует необходимость в новых договорах, касающихся новых тематических областей. По сравнению с ситуациями вооруженных конфликтов имеется относительно небольшое число обязательных к исполнению норм, которые применяются в отношении стихийных бедствий и перемещений. Показательной является деятельность Комиссии международного права (КМП), участие в которой принимал Представитель и которая касалась защиты лиц в случае стихийных бедствий⁶. Работая в структуре МПК, Представитель пришел к дальнейшему выводу о том, что действующее международное право не обеспечивает защиты лиц, у которых не остается иного выбора, кроме как покинуть свою страну в результате стихийных бедствий (например, в ситуациях, при которых увеличение уровня моря вызывает затопление целого островного государства в результате изменения климата)⁷.

В. Учет прав человека внутренне перемещенных лиц

17. Аспект мандата, связанный с учетом прав, занимал особое место в деятельности Представителя. На протяжении всего периода пребывания в должности Представитель имел постоянно действующее приглашение участвовать в деятельности МПК, форума, занимающегося вопросами координации, разработки политики и принятия решений в гуманитарной области. Он регулярно участвует в деятельности МПК на уровне руководителей организаций, в то время как вспомогательный персонал принимает участие в деятельности на других уровнях, в том числе в работе глобальных структур по вопросам защиты и проведения восстановительных работ на раннем этапе. Участие в работе МПК имеет важнейшее значение для поощрения прав человека внутренне перемещенных лиц в рамках гуманитарного сообщества и для обеспечения того, чтобы органы, занимающиеся гуманитарной деятельностью, учитывали конкретные проблемы перемещенных лиц. Представитель приветствует просьбу Генеральной Ассамблеи о том, чтобы он продолжал свою работу в МПК⁸ и надеется, что его преемнику будет предоставлен такой же уровень доступа, в том числе на уровне руководителей организаций.

18. В рамках МПК Представитель подготовил два важных политических документа: Рамочную основу для поиска долговременных решений проблемы внутренне перемещенных лиц (A/HRC/13/21/Add.4) и Оперативное руководство по вопросу о правах человека и стихийных бедствиях (A/HRC/4/38/Add.1, в настоящее время находится на стадии пересмотра с учетом результатов полевых испытаний). Одобрение этих документов МПК в значительной мере способствовало их применению участниками гуманитарной деятельности.

⁶ См. Второй доклад Специального докладчика Эдуардо Валенсия-Оспины по данному вопросу, A/CN.4/615.

⁷ See working paper on "Climate change, migration and displacement: Who will be affected?" submitted by the informal group on Migration/Displacement and Climate Change of the Inter-Agency Standing Committee (IASC), 31 October 2008 to the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, available at <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/022.pdf>.

⁸ См. резолюцию 64/162 Генеральной Ассамблеи, пункт 17.

19. Представитель способствовал организации и проведению МПК анализа гуманитарных последствий климатических изменений, позволившего разработать единую терминологию по различным пострадавшим группам населения и общее понимание нормативных рамок обеспечения их защиты и преодоление правовых и организационных пробелов. Кульминацией этой деятельности стала совместная деятельность по информированию о гуманитарных последствиях климатических изменений на переговорах по Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

20. Представитель продолжал сотрудничать с Всемирным банком и принимал участие в разработке его новой трехгодичной программы работы в области принудительных перемещений.

21. В ответ на просьбу Совета по правам человека продолжать учет прав человека и конкретных потребностей внутренне перемещенных лиц в защите и помощи в мирных процессах, мирных соглашениях или процессах реинтеграции и реабилитации (см. резолюцию 6/32) Представитель расширил взаимодействие с Комиссией по миростроительству. В 2008 году совместно с УВКБ он провел совещание по извлеченным урокам из деятельности по решению проблемы внутренних перемещений в процессе миростроительства. Кроме того, он принял участие в осуществлении стратегии миростроительства для Центральноафриканской Республики и намерен предложить свое сотрудничество в реализации стратегии миростроительства для Бурунди. Представитель с удовлетворением сообщает о подготовке к публикации предназначенного для посредников Руководства по вопросам внутренних перемещений и мирных процессов, которое он разработал в сотрудничестве с Группой по оказанию поддержки посреднической деятельности Департамента по политическим вопросам, а также с экспертами в области гуманитарных вопросов, прав человека и посредничества⁹.

22. За пределами системы Организации Объединенных Наций Представитель придавал особое значение сотрудничеству с региональными, субрегиональными и другими международными организациями. В течение прошлого года Представитель выступил на заседании 120-й Ассамблеи Межпарламентского союза, состоявшейся 9 апреля 2009 года в Аддис-Абебе, а также в Парламентской ассамблее Совета Европы в Страсбурге 24 июня 2009 года (A/64/214, пункты 74–75). С 9 по 10 июля 2009 года Исполнительный секретариат Международной конференции по вопросу Великих озер вместе с Представителем, УКГВ, УВКПЧ, ЦНВП и проектом института Брукинса и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения провели семинар по осуществлению Протокола об обеспечении внутренне перемещенных лиц защитой и помощью (A/64/214, пункты 76–79). 22 октября 2009 года Представитель выступил перед участниками организованного Африканским союзом исторического Специального саммита глав государств и правительств по вопросам беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц, который принял Кампальскую конвенцию.

⁹ *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators*, The Peacemaker's Toolkit Series, United States Institute for Peace and Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Washington DC, 2010.

С. Взаимодействие со странами¹⁰

23. В соответствии со своим мандатом, Представитель последовательно стремился осуществлять взаимодействие с государствами на основе конструктивного, транспарентного и устойчивого диалога, поощряя основанные на правах и прагматические решения выявленных проблем, признавая при этом надлежащую практику и достигнутый прогресс.

24. Представитель с удовлетворением отмечает, что подавляющее большинство государств обратили внимание на призыв Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи положительно реагировать на его запросы о посещениях и предоставлении информации. На протяжении своего пребывания в должности ему удалось до конца 2009 года осуществить в общей сложности 16 миссий и 26 последующих рабочих визитов в следующие государства-члены: Азербайджан, Армения, Афганистан, Босния и Герцеговина, Гондурас, Грузия, Демократическая Республика Конго, Израиль, Кения, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Ливан, Мадагаскар, Мозамбик, Непал, Нигерия, Сербия, Соединенные Штаты Америки, Сомали, Судан, Тимор-Лешти, Турция, Уганда, Хорватия, Центральноафриканская Республика, Чад и Шри-Ланка. До окончания срока своих полномочий он хотел бы осуществить еще одну миссию и провести более короткие визиты в Бурунди, Турцию, Центральноафриканскую Республику и Чад. Представитель выражает признательность государствам-членам, которые с готовностью соглашались принять его, а в некоторых случаях проявляли инициативу и приглашали его, в частности, провести последующие визиты.

25. Представитель сожалеет о том, что из-за ситуации с безопасностью или из-за нехватки у него времени, он не смог посетить ряд стран, испытывающих серьезные проблемы в связи с перемещением населения. Он сожалеет о том, что в августе 2009 года Филиппины отказались направить ему приглашение, сославшись на "текущее положение с миром и порядком в Минданао и другие в равной степени важные приоритеты правительства". В 2006 году Российская Федерация согласилась на его приезд, однако не смогла предложить подходящие сроки. Представитель сохраняет свою заинтересованность в посещении Судана (особенно района Дарфур), на которое правительство согласилось в 2007 году, и сожалеет о том, что, несмотря на неоднократные обсуждения, правительство до сих пор не смогло подтвердить конкретные даты проведения такого визита.

Шри-Ланка

26. Представитель провел два рабочих визита: с 2 по 6 апреля 2009 года, вскоре после окончания военных действий, и затем с 23 по 26 сентября 2009 года, в то время когда ситуация в области безопасности значительно улучшилась, однако более 250 000 внутренне перемещенных лиц все еще содержались в закрытых лагерях. Восстановление их свободы передвижения стало безотлагательным вопросом, и необходимо, чтобы правительство Шри-Ланки соблюдало свои обязательства по международному праву. Представитель обсудил с правительством триединую стратегию разгрузки лагерей, основанную на возвращении внутренне перемещенных лиц в свои дома, их размещение в принимающих семьях и их временный перевод в центры социального обеспечения, располо-

¹⁰ Эта тема уже затрагивалась в ходе миссии в Чад, осуществленной в феврале 2009 года, и обсуждалась во время предыдущего интерактивного диалога Представителя с Советом, см. Add.5.

женные в районах возвращения, до тех пор, пока они не смогут возвратиться в свои дома. Представитель настоятельно призвал правительство осуществлять работу по этим трем направлениям одновременно и в порядке наивысшей приоритетности. После его посещения этот процесс вступил в стадию реализации. На момент подготовки доклада почти 149 000 внутренне перемещенных лиц были размещены в принимающих их семьях, либо возвратились в Джафну, Маннар, Тринкомали и Баттикалоа, а также в Вавунию и Килиночки.

27. Расширение свободы перемещения для оставшихся в лагерях 135 000 внутренне перемещенных лиц заслуживает одобрения и является мерой в направлении полного восстановления свободы перемещения и поиска долговременного решения для всех перемещенных лиц в Шри-Ланке. В полученном Представителем письме от 23 ноября 2009 года из Министерства по чрезвычайным ситуациям и обеспечению прав человека отмечается, что правительство стремится завершить процесс переселения к концу января 2010 года, в том числе в отношении перемещенных лиц, ситуация которых в течение длительного времени оставалась неурегулированной, при уделении должного внимания соблюдению их прав человека.

28. Представитель особо отмечает, что операции по возвращению должны осуществляться в соответствии с международными нормами, обеспечивающими физическую безопасность возвращающихся внутренне перемещенных лиц. Он отмечает предпринимаемые усилия по разминированию и реконструкции в районах возвращения, однако отмечает сохраняющуюся обеспокоенность в связи с заминированными районами, ограничениями на свободу передвижения и отсутствием доступа к базовым услугам. К числу позитивных изменений можно отнести увеличение объема информации, которую Министерство по вопросам переселения и оказания помощи пострадавшим в стихийных бедствиях предоставляет перемещенным лицам, а также расширение доступа национальных неправительственных организаций (НПО) в некоторые районы возвращения. Представитель призывает правительство предоставить более широкий доступ к участию в этой деятельности также и другим НПО, включая международные НПО.

Последующий визит по итогам миссии в Сербию и Черногорию в 2005 году

29. С 28 июня по 4 июля 2009 года Представитель осуществил последующий визит (A/HRC/13/21/Add.1) по итогам миссии, которую он предпринял в 2005 году в тогда еще существовавшую Сербию и Черногорию (E/CN.4/2006/71/Add.5). Многие из более чем 200 000 лиц, перемещенных из Косово и на его территории¹¹, до сих пор не получили долговременного решения. Власти в Приштине заявили о своей решимости облегчить возвращение перемещенных лиц, независимо от их этнической принадлежности. Вместе с тем, в силу укоренившейся практики дискриминации, а также отсутствия поддержки, особенно на муниципальном уровне, число случаев устойчивого возвращения остается весьма малочисленным. Особую обеспокоенность Представителя вызывает тот факт, что внутренне перемещенные рома, включая детей, в северной части Митровицы по-прежнему подвергаются токсическому воздействию отходов добычи свинца, несмотря на некоторый прогресс в области их перемещения в более безопасные районы.

¹¹ Любую ссылку на Косово, будь то на его территорию, учреждения или население, следует понимать в соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности и позицией Организации Объединенных Наций, характеризующейся строгим нейтралитетом в отношении статуса Косово.

30. Похвально, что правительство Сербии активизировало меры по улучшению жилищных и экономических условий невозвратившихся внутренне перемещенных лиц. Вместе с тем уязвимые лица, которые проживают в коллективных центрах в течение более 10 лет, а также многие рома, в частности не имеющие зарегистрированного места жительства, продолжают оставаться в весьма затруднительном положении.

Уганда

31. С 13 по 17 июля 2009 года Представитель совершил последующий рабочий визит в Уганду (A/64/214, пункты 70–73). Большая часть из 1,8 млн. бывших внутренне перемещенных лиц возвратились в свои деревни, и Представитель выразил свою признательность правительству за его непрерывные усилия. Вместе с тем вопрос о том, чтобы такие возвращения стали постоянными по-прежнему представляет собой проблему, которую надлежит решать за счет безотлагательного устранения последствий и осуществления проектов развития, требующих активной поддержки со стороны учреждений по вопросам развития и доноров. Несмотря на значительный достигнутый к настоящему времени прогресс, озабоченность по-прежнему вызывают судьба большого числа особо уязвимых лиц, остающихся в лагерях и имеющих безотлагательные гуманитарные потребности, а также проблема отсутствия синхронизации действий в период между завершением предоставления гуманитарной помощи и началом осуществления деятельности в области развития.

Сомали

32. С 14 по 21 октября 2009 года Представитель посетил Сомали (A/HRC/13/21/Add.2). Он был поражен тем уровнем насилия, которому подвергается гражданское население, и особенно внутренне перемещенные лица на юге и в центральной части Сомали. Серьезные нарушения международного гуманитарного права и права прав человека совершаются в обстановке безнаказанности и являются одной из основных причин перемещения населения. Более 1,5 млн. внутренне перемещенных лиц, подавляющее большинство из которых составляют женщины и дети, по-прежнему остаются весьма уязвимыми и подвергаются серьезным нарушениям прав человека, в частности сексуальному насилию, во время бегства и в период проживания в поселениях для внутренне перемещенных лиц. Многие пытаются обрести безопасность в городских центрах Пунтленда и Сомалиленда, что является огромной нагрузкой на ограниченные имеющиеся ресурсы и предоставляемые в них базовые услуги. Сокращающееся гуманитарное пространство, строгие ограничения на доступ к гуманитарной помощи, угроза для безопасности гуманитарных работников и резкое сокращение средств, предоставляемых донорами, усугубляют этот затянувшийся и не получающий достаточного внимания кризис.

Посещение Цхинвальского района/Южная Осетия в дополнение к его миссии в Грузию в 2008 году

33. С 5 по 6 ноября 2009 года Представитель посетил Цхинвальский район/Южная Осетия (A/HRC/13/21/Add.3) в дополнение к его миссии в Грузию в октябре 2008 года (A/HRC/10/13/Add.2). Внутренние перемещения из Цхинвальского района/Южная Осетия и внутри него были связаны с серьезными нарушениями международного гуманитарного права, в частности систематическим разрушением и разграблением на этнополитической почве ряда этнически грузинских деревень, а также с неизбежными нападениями как внутри, так и вокруг Цхинвали. Наиболее острыми проблемами остаются международный

гуманитарный доступ и свобода передвижения через установленную де-факто границу. Необходимо найти всеобъемлющее решение, предусматривающее добровольное возвращение с уважением достоинства и реституцию собственности и обеспечивающее учет недавнего и прошлых конфликтов.

34. Представитель с удовлетворением признает, что за период после его миссии в Грузию в 2008 году правительство утвердило и приступило к реализации плана действий по улучшению, в частности, жилищных условий находящихся в состоянии долговременного внутреннего перемещения лиц, которые все еще проживают в коллективных центрах.

Босния и Герцеговина

35. С 11 по 13 ноября 2009 года Представитель осуществил краткосрочное посещение Боснии и Герцеговины, во время которого он имел возможность обсудить застопорившееся принятие пересмотренной стратегии по осуществлению предложения VII Дейтонского соглашения с Председателем Президиума и старшими должными лицами. Подчеркнув, что принятие пересмотренной стратегии поможет улучшить положение внутренне перемещенных лиц, Представитель рекомендовал устранить препятствия на пути к устойчивому возвращению. Хотя многие внутренне перемещенные лица по-прежнему хотели бы вернуться, значительное число травмированных и уязвимых перемещенных лиц нуждаются в местной интеграции, в том числе большинство из 7 500 внутренне перемещенных лиц, которые по-прежнему проживают в обветшалых коллективных центрах.

Дохинская конференция по вопросу об иракских перемещенных лицах

36. Представитель продолжал уделять особое внимание Ираку, который по-прежнему является страной с третьей по величине численностью внутренне перемещенных лиц в мире. С 18 по 19 ноября 2009 года он присутствовал на двухдневной конференции по вопросу об иракских перемещенных лицах, организованной в Дохе проектом Института Брукинга и Бернского университета по проблеме внутреннего перемещения населения. В ее работе приняли участие представители Ирака и других государств – членов региона, международных организаций, НПО и доноров. Сейчас, когда началось возвращение внутренне перемещенных лиц и, в меньшей степени, беженцев, правительство Ирака столкнулось с проблемой поиска долговременных решений для перемещенных лиц. Участники конференции отметили, что для одновременного осуществления гуманитарной деятельности, долгосрочных усилий в области развития и инициатив по укреплению безопасности, политической стабильности и благого управления необходимо использовать всеобъемлющий подход, основанный на провозглашенной приверженности партнеров по развитию и применении эффективных координационных механизмов.

D. Инициативы в области подготовки кадров и наращивания потенциала

37. Представитель продолжал свои усилия по наращиванию потенциала, позволяющего улучшить понимание Руководящих принципов и поощрять последовательную, основанную на правах национальную политику и законодательство в области внутреннего перемещения населения. Он уделил особое внимание вопросам подготовки должностных лиц и других национальных субъектов, ежедневно сталкивающихся с проблемами внутренне перемещенных лиц. Ключевыми

чевыми компонентами этих усилий стали всеобъемлющее руководство для законодательных и директивных органов по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц¹² и ежегодно проводимые в Сан-Ремо курсы по вопросам права и внутренних перемещений, целью которых является учебная подготовка высокопоставленных должностных лиц со всего мира и которые будут вновь проведены в июне 2010 года.

38. В 2009 году Представитель и проект Института Брукинса и Бернского университет продолжали проводить рабочие совещания по вопросу об укреплении потенциала в области предоставления защиты в случае стихийных бедствий, участие в которых приняли представители соответствующих регионов: в Ченнаи, Индия (9–10 апреля 2009 года), в Гватемале (28–29 мая 2009 года) и в Бангкоке (18–19 июня 2009 года).

III. Внутренние перемещения: какие основные проблемы ожидаются в 2010 году?

39. За время пребывания Представителя в должности был достигнут прогресс на международном уровне в области формирования концептуальной, институциональной и нормативной основы для защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи. Вместе с тем этот прогресс в значительной мере еще предстоит трансформировать в осуществление позитивных действий на местах. Некоторые из основных проблем, которые предстоит решить, изложены ниже.

A. Выход за рамки конфликтов и лагерей

40. Стереотипный образ внутренне перемещенных лиц – усиливаемый сообщениями средств массовой информации – по-прежнему связан с людьми, которые спасаются бегством из конфликтных районов и заканчивают свой путь без каких-либо средств к существованию в лагерях или коллективных приютах. Реальное положение является гораздо более сложным. Ежегодно происходит перемещение более значительного числа людей в результате стихийных бедствий и осуществления проектов развития, чем в результате конфликтов и насилия. Большинство перемещенных лиц проживают в принимающих их семьях или общинах, либо пополняют ряды городской бедноты.

1. Стихийные бедствия, изменение климата и внутренние перемещения

41. Стихийные бедствия заставляют покидать места своего проживания большее число людей, чем любая иная причина, однако их перемещение, как правило, является более коротким по срокам, чем перемещения, вызванные

¹² Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (October). Full text available at http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx.

конфликтом или насилием¹³. Ожидается, что последствия изменения климата приведут к увеличению числа перемещенных лиц в результате стихийных бедствий¹⁴. Ожидается, что изменения климата не только, приведут к увеличению масштабов и частотности внезапно возникающих стихийных бедствий, таких как ураганы или наводнения, но и будут способствовать обострению медленно проявляющихся стихийных бедствий, включая засухи, опустынивание и повышение уровня моря, которые также заставят людей покидать обжитые места¹⁵. К середине столетия в результате последствий изменения климата от 50 до 250 млн. человек могут стать перемещенными лицами на постоянной или временной основе¹⁶. Многие из них переедут добровольно в рамках стратегий по адаптации семей и общин, в то время как у других не останется иного выбора, кроме как покинуть свои дома. Большинство из этих перемещенных лиц останутся в своих странах в качестве внутренне перемещенных лиц.

42. Хотя в Руководящих принципах 1998 года стихийные бедствия уже были названы в качестве одной из причин внутреннего перемещения, в течение длительного периода времени стихийные бедствия и их гуманитарные последствия не рассматривались в контексте внутреннего перемещения. Это положение изменилось после таких крупномасштабных стихийных бедствий, как цунами 2004 года и ураган "Катрина" в 2005 году. В этой связи Представитель подчеркивает уместность применения Руководящих принципов к подобным ситуациям.

43. После посещения ряда стран, затронутых перемещениями, вызванными стихийными бедствиями, Представитель обнаружил, что многочисленным проблемам в области прав человека, с которыми сталкиваются оказавшиеся в подобных ситуациях лица, не уделяется достаточного внимания¹⁷. Права лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий, зачастую не соблюдаются не только по причине слабости реагирования на стихийные бедствия, но также и потому, что меры по обеспечению готовности к стихийным бедствиям и по ликвидации их последствий не принимаются должным образом. Вызванные стихийными бедствиями перемещения зачастую усугубляются существовавшей ранее практикой дискриминация, подвергая и без того маргинализированные и уязвимые группы повышенному риску нарушения прав человека. Результатом такого положения может стать недостаточная или неадекватная защита от уг-

¹³ По данным Центра наблюдения за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП)/Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), приведенном в публикации *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change* (September 2009), по меньшей мере 36 млн. человек стали перемещенными лицами в результате внезапно возникших стихийных бедствий, которые произошли в 2008 году, по сравнению с 4,6 млн. человек, которые присоединились к числу внутренне перемещенных лиц в том же году в результате конфликта и насилия.

¹⁴ См. A/64/214.

¹⁵ См.: Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), Четвертый доклад об оценках МГЭИК, изменение климата, 2007 год, размещен по адресу: <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>.

¹⁶ В первом докладе МГЭИК по вопросу об оценке (1990 год) отмечалось, что изменение климата может самым серьезным образом сказаться на миграции людей и, согласно представленной в нем оценке, к 2050 году число лиц, перемещенных вследствие таких связанных с изменением климата явлений, как опустынивание, рост дефицита водных ресурсов, а также наводнения и ураганы, может составить 150 млн. человек. В последних исследованиях содержатся оценочные данные за этот же период на уровне 200 млн. человек (Stern Review 2006) и 250 млн. человек (Christian Aid (2007), *Human tide: the real migration crisis*).

¹⁷ См. A/HRC/10/31/Add.1.

роз, вызванных последствиями стихийного бедствия, неравный доступ к гуманитарной помощи, в частности для перемещенных женщин, дискриминации в отношении предоставления помощи; сексуальное насилие или насилие на гендерной почве, особенно в коллективных приютах или в лагерях; нарушение права на образование; невозмещение утраченных, конфискованных или уничтоженных документов; экономическая и сексуальная эксплуатация детей, оставшихся без надлежащего попечения; небезопасные или недобровольные возвращения, либо перемещения в другие части страны, отказ в возмещении имущества и в восстановлении домов, либо в предоставлении компенсации.

44. Такое неуважение прав человека лиц, затронутых стихийными бедствиями, необязательно является намеренным, однако зачастую представляет собой результат неадекватной политики, отсутствия потенциала для принятия надлежащих мер по преодолению последствий стихийного бедствия и выполнению задач, связанных с восстановлением, либо объясняется простым упущением. Поэтому необходимо использовать основанный на правах человека подход при решении задач, связанных с ранним предупреждением, планированием действий в непредвиденных чрезвычайных обстоятельствах, борьбой со стихийными бедствиями и ликвидацией их последствий, а также при осуществлении усилий, направленных на поиск долговременных решений для перемещенных лиц.

2. Перемещение населения в связи с осуществлением проектов в области развития

45. Другой областью, заслуживающей более пристального внимания, является защита лиц, которые вынуждены покидать свои дома в результате осуществления проектов в области развития, включая деятельность, связанную с городским планированием и строительством. Такие лица, несомненно, являются внутренне перемещенными лицами¹⁸. Этот факт получил прямое признание в Кампальской конвенции, которая затрагивает перемещения, связанные с проектами в области развития.

46. По оценкам неправительственной организации Центр по жилищным правам и выселениям (ЦЖПВ), в 2007 и 2008 годах принудительному выселению подверглись 1,6 млн. человек – во многих случаях без какого-либо согласования, предложения альтернативных вариантов или предоставления компенсации, что противоречит Руководящим принципам¹⁹. О возрастающем количестве принудительных выселений предупреждала ХАБИТАТ ООН²⁰. Способствующими факторами также являлись глубокие социально-экономические изменения в быстро растущих городских центрах, возросшие усилия по эксплуатации природных ресурсов (включая возобновляемые источники энергии) и такие глобальные события, как международные спортивные состязания²¹.

¹⁸ См. пункт 2 с) принципа 6 Руководящих принципов. По вопросу о перемещении в связи с осуществлением проектов в области развития см. также A/HRC/13/21/Add.1, пункт 53.

¹⁹ Центр по жилищным правам и выселениям, *Global Survey on Forced Evictions: Violations of Human Rights 2007-2008* (Geneva, 2009), размещен на сайте: <http://www.cohre.org/globalsurvey>. За тот же период в общей сложности 4,3 млн. человек пострадали от потенциальных и реализованных угроз принудительного выселения. См. также принцип 7 Руководящих принципов.

²⁰ Консультативная группа по принудительному выселению при Директоре-исполнителе ХАБИТАТ ООН.

²¹ См. доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, A/HRC/13/20.

3. "Невидимые перемещенные лица" в городских районах и принимающих семьях

47. Внутренне перемещенные лица часто рассредоточиваются в городских районах, самостоятельно находят жилище, остаются в коллективных центрах и общественных зданиях, таких как школы, либо проживают в принимающих их семьях. Ожидается, что в будущем численность городских перемещенных лиц значительно возрастет, преимущественно в силу происходящей в настоящее время быстрой урбанизации²². Задачами, заслуживающими более пристального внимания, являются выявление и защита таких лиц и удовлетворение их конкретных потребностей, с уделением внимания проживающей в городах бедноте и мигрантам из сельских районов. В этой связи важно признавать ту значительную нагрузку, которую испытывают муниципальные органы управления.

48. В сельской местности внутренне перемещенные лица часто остаются в принимающих их семьях или общинах. Так, например, в Демократической Республике Конго 70% внутренне перемещенных лиц, согласно оценкам, проживают в принимающих их семьях, что соответствует африканским традициям гостеприимства²³. Выявлению таких перемещенных лиц и принимающих их семей, а также оказанию им поддержки не всегда уделяется достаточное внимание со стороны национальных органов управления и их гуманитарных партнеров.

49. Зачастую все заканчивается тем, что принимающие общины и семьи сталкиваются с необходимостью возлагать на себя значительное бремя из-за притока перемещенных лиц, что может вызывать социальную напряженность и создавать дополнительные проблемы, связанные с защитой²⁴. В этом отношении понятие "общины, затронутые перемещением" может оказаться полезным для признания того, что внутреннее перемещение затрагивает не только перемещенные общины, но и общины, которые принимают или (ре)интегрируют перемещенных лиц. Представитель постоянно призывал доноров и гуманитарные организации расширить рамки своей деятельности и предоставить дополнительную защиту и помощь более широкому кругу бенефициаров. Эти меры должны выходить за рамки оказания гуманитарной помощи и включать в себя деятельность в области развития, направленную на укрепление такой базовой инфраструктуры, как водоснабжение и санитария, а также таких базовых услуг, как здравоохранение и образование, в дополнение к расширению продовольственного снабжения и предоставление крова. В долгосрочной перспективе эти меры могут оказаться менее дорогостоящими и не только помогут удовлетворить потребности перемещенных лиц, но и внесут вклад в развитие принимающих их районов и общин.

4. Непризнанные внутренне перемещенные лица

50. Представитель выражает обеспокоенность в связи с наличием ряда государств, которые имеют на своей территории значительные контингенты внутренне перемещенных лиц, однако не признают их в качестве таковых, порой прилагая большие усилия к тому, чтобы переименовать внутренне перемещенных лиц в "мобильные и уязвимые группы населения", "лиц, изменивших ме-

²² Согласно прогнозам, к 2030 году в городских районах будет проживать приблизительно 5 млрд. человек по сравнению с нынешними 3,3 млрд. См. UN-HABITAT, *State of the World's Cities 2006/7* (2006).

²³ См. A/HRC/8/6/Add.3.

²⁴ См. также A/HRC/13/21/Add.2.

стожительность" или "внутренних мигрантов", несмотря на международно признанное определение внутренне перемещенных лиц в Руководящих принципах (см. пункты 11–14 выше).

51. Внутренне перемещенные лица, которые не признаются в качестве таковых, зачастую сталкиваются с тем, что их конкретные потребности оказываются недостаточно удовлетворенными, в том числе из-за того, что они не подпадают под действие программ оказания помощи уязвимым группам населения. К сожалению, Представителю пришлось испытать трудности в связи с получением доступа в государства, которые отрицают наличие внутреннего перемещения.

В. Решение проблемы многоаспектной уязвимости и дискриминации

52. Некоторые обозреватели все еще ставят под сомнение необходимость принятия мер по предоставлению специальной защиты и помощи на основе критерия внутреннего перемещения, настаивая на том, что это может отвлечь внимание от подлинных причин уязвимости, таких как нищета, гендерная принадлежность или статус этнического меньшинства, либо на том основании, что при этом не учитываются потребности других затронутых групп населения, не способных добраться до более безопасных районов страны.

53. Хотя внутренне перемещенные лица, возможно, и не всегда оказываются в более худшем положении по сравнению с перемещенной частью населения, они нуждаются в особой защите и помощи, поскольку перемещение создает конкретные потребности и факторы уязвимости, с которыми остальные лица не сталкиваются. Внутренне перемещенные лица лишаются своих домов, что заставляет их искать альтернативный кров или проживать в лагерях, либо в коллективных приютах, в которых существуют особые проблемы. Они также лишаются своих источников дохода, средств к существованию, утрачивают социальные и культурные связи, что обычно приводит к обнищанию, маргинализации, исключению из сферы базовых услуг и даже к стигматизации. В отличие от тех, кто остается в собственных домах, перемещенные лица покидают свою собственность с риском того, что она будет занята другими, и сталкиваются с проблемой возвращения ее обратно. Они могут оказаться не в состоянии восстановить утраченные документы или свободно участвовать в выборах. Наконец, только перемещенные лица сталкиваются с необходимостью поиска долгосрочного решения проблемы своего перемещения.

54. Перемещение усугубляет ранее существовавшие факторы уязвимости и создает новые. Во многих кризисных ситуациях перемещенные лица, особенно дети и престарелые в их числе, подвергаются непропорционально высокому воздействию недостаточности питания и нехватки питьевой воды²⁵. По данным Всемирной организации здравоохранения, внутренне перемещенные лица находятся в особо уязвимом положении с точки зрения риска для здоровья²⁶. В городских условиях внутренне перемещенные лица часто оказываются в худшем положении по сравнению с перемещенными лицами из числа городской бед-

²⁵ См., например, A/HRC/13/21/Add. 2, пункт 49.

²⁶ See e.g. A/HRC/13/21/Add. 2, para. 49.

ноты²⁷. Лица, перемещенные в места, где они составляют этническое, религиозное или иное меньшинство, сталкиваются с особыми проблемами²⁸.

55. Лицам, являющимся уязвимыми во многих отношениях и имеющим множественные потребности, как правило, не уделяется должное внимание, особенно в случае отсутствия соответствующих органов или гуманитарных организаций, которые наделены особыми полномочиями предоставлять им защиту. Представитель обнаружил, что в ситуациях перемещения, как правило, игнорируются потребности престарелых, инвалидов и представителей коренных народов, которые зачастую сталкиваются с особыми проблемами в связи с адаптацией к новым условиям.

С. Сотрудничество с государствами по вопросу о признании ими своих обязанностей по отношению к перемещенным лицам

56. Представитель отмечает возросшие усилия многих государств, направленные на то, чтобы взять на себя основную обязанность и ответственность за предоставление защиты и гуманитарной помощи внутренне перемещенным лицам (пункт 1 принципа 3 Руководящих принципов). В то же время многие из наиболее серьезных и трудно разрешимых ситуаций, связанных с перемещением, можно обнаружить в слабых государствах, имеющих ограниченные возможности для того, чтобы взять ответственность на себя. Представителю приходилось заниматься рядом ситуаций, в которых власти государства не выполняли своих обязанностей по отношению к перемещенным лицам, и в этой связи международные гуманитарные, политические и военные субъекты пытались взять на себя обязанности государства, как правило, в условиях нестабильной безопасности и ограниченного гуманитарного пространства. Эта проблема вызывает особое беспокойство тогда, когда само государство произвольно и намеренно осуществляет перемещение тех самых лиц, которым впоследствии оно обязано предоставлять защиту и помощь.

57. В чрезвычайных ситуациях определенная степень замещения роли государства со стороны международного сообщества зачастую бывает неизбежной и необходимой для спасения жизней. Вместе с тем в среднесрочной и долгосрочной перспективе такое замещение не является надежным подходом, если учесть, что возможности международного сообщества по размещению персонала на местах и анализу динамики конкретных событий, как правило, являются ограниченными.

58. Представитель считает необходимым, чтобы международное сообщество прилагало более значительные усилия к налаживанию сотрудничества с национальными и местными органами власти в слабых государствах и укрепляло их потенциал вместо того, чтобы использовать более простой путь замещения, который зачастую приводит в тупик. Поощрение разработки законодательства и политики в области внутренних перемещений может стать первым шагом на пути к взаимодействию с соответствующими органами власти. Законы и политика, безусловно, не воплощаются автоматически в конкретные результаты на местах, однако они являются необходимой предпосылкой для того, чтобы власти возложили на себя ожидаемую от них роль. Если они составлены надлежа-

²⁷ См., например, Karen Jacobsen (Feinstein International Center, Tufts University) and IDMC, *Internal Displacement to Urban Areas: the Tufts-IDMC Profiling Study Khartoum, Sudan: Case 1 (2008)*, p. 8.

²⁸ См., например, A/HRC/13/21/Add.2, пункт 19.

щим образом, то они определяют обязанности внутри правительства, создают механизмы координации и устанавливают приоритеты и конкретные меры, на осуществление которых предусматриваются соответствующие статьи национального бюджета и выделяются конкретные средства, поступающие за счет финансирования доноров.

D. Прогресс в институциональном развитии: от выборочных и разрозненных действий к применению более систематического и предсказуемого подхода

59. Учитывая тот факт, что в системе Организации Объединенных Наций и в более широком контексте гуманитарного сообщества не имеется организации, конкретно уполномоченной предоставлять помощь и защиту внутренне перемещенным лицам, до 2004 года использовался так называемый "подход на основе сотрудничества". Тем не менее в подготовленном в 2005 году докладе был сделан вывод о том, что "отсутствие функциональной отчетности и руководства по ключевым направлениям уязвимости, присущей ВПЛ", является, несмотря на применение этого подхода, "самым слабым звеном в предпринимаемой в последнее время деятельности по преодолению кризиса ВПЛ", что приводит к непоследовательным и непредсказуемым действиям со стороны гуманитарных субъектов²⁹. Предпринятая в 2005 году инициатива по реформированию гуманитарной помощи была направлена на преодоление этих недостатков за счет обеспечения транспарентности и последовательности, предсказуемости и отчетности посредством применения кластерного подхода, при котором различные организации берут на себя ответственность за координацию обязанностей в отношении внутренне перемещенных лиц в своих областях компетенции. Эта реформа оказала огромное воздействие на участие Организации Объединенных Наций в урегулировании ситуаций, связанных с внутренними перемещениями, особенно на стадии чрезвычайного положения, благодаря установлению четких обязанностей и улучшению координации. Были также предусмотрены новые механизмы финансирования, в частности, Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации с целью обеспечения незамедлительного финансирования мер по оказанию чрезвычайной помощи в развивающихся кризисах для своевременного удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц, а также для удовлетворения безотлагательных потребностей при затянувшихся кризисах в условиях недостаточного финансирования.

60. Установление кластерных обязанностей на глобальном и национальном уровнях обеспечило дополнительную предсказуемость и способствовало ликвидации пробелов в гуманитарной деятельности в интересах внутренне перемещенных лиц. Так, в частности, УВКБ как организация, возглавляющая кластер по предоставлению внутренне перемещенным лицам защиты в конфликтных ситуациях, убежища в чрезвычайных ситуациях и обеспечения управления в лагерях для беженцев, взяла на себя значительную долю ответственности, включая роль "поставщика услуг последней инстанции". Для того чтобы соответствовать этим новым обязательствам, УВКБ расширило свое оперативное участие и предусмотрело принятие организационных и бюджетных изменений. Вместе с тем возможности УВКБ, а также возможности его партнеров, в част-

²⁹ Costanza Adinolfi and others, *Humanitarian Response Review: An Independent Report Commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator & Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (ОСНА, 2005), p. 49-50.

ности в том, что касается подготовки кадров и наличия достаточного персонала, а также способности осуществлять руководство в области предоставления защиты, все еще являются крайне ограниченными по сравнению с общими потребностями перемещенных лиц. Для этих целей требуется более энергичное и решительное вмешательство.

61. Международные механизмы по защите внутренне перемещенных лиц в ситуациях стихийных бедствий зачастую оказываются неэффективными из-за недостаточности понимания и знания угроз, возникающих при стихийных бедствиях, и способности реагировать на них. УВКПЧ, УВКБ и ЮНИСЕФ до сих пор сталкиваются с трудностями при развертывании потенциала на местах, который соответствовал бы обязательству возглавить усилия по предоставлению защиты в ситуациях стихийных бедствий, взятому ими на себя в 2005 году при реализации инициативы по реформированию гуманитарной деятельности. В этой связи Представитель приветствует озвученное УВКБ обязательство заполнить этот пробел в структуре МПК на основе проведения консультаций с ЮНИСЕФ и УВКПЧ³⁰ и надеется, что его возможности будут должным образом усилены. Представитель также призывает УВКПЧ и ЮНИСЕФ активизировать свои усилия по укреплению потенциала в центре и на местах.

62. Осуществленная в 2005 году инициатива по реформированию гуманитарной деятельности позволила образовать под руководством ПРООН кластер по восстановлению на раннем этапе³¹, в результате чего была признана важность переходного периода между гуманитарными действиями в чрезвычайных ситуациях и мерами по обеспечению полного восстановления. Представитель неоднократно³² наблюдал наличие разрыва во времени между прекращением деятельности гуманитарных организаций и прибытием специалистов, занимающихся развитием. Он подчеркивал необходимость того, чтобы организации, занимающиеся гуманитарной помощью и вопросами развития, работали согласованно для того, чтобы как можно раньше приступить к деятельности по восстановлению. Имеющиеся недостатки в связи с деятельностью по восстановлению на ранней стадии усугубляются недостаточностью финансирования кластера по восстановлению на раннем этапе и отсутствием гибких механизмов финансирования в данной области.

³⁰ См. вступительное слово Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев на шестидесятой сессии Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара (Исполком) 28 сентября 2009 года.

³¹ Понятие "восстановление на раннем этапе" было определено как применение принципов развития к гуманитарным ситуациям с целью стабилизации местного и национального потенциала и недопущения его дальнейшего сокращения, с тем чтобы он мог обеспечить основу для полного восстановления, а также для стимулирования мер спонтанного восстановления среди пострадавшего населения. В свою очередь стабилизация и использование этих потенциалов сокращает объем требуемой гуманитарной помощи. См. United Nations Development Programme Policy on Early Recovery (22 August 2008) at. 1.1.

³² См., например, пресс-релиз от 17 июля 2009 года о посещении Представителем Уганды и A/64/124, пункт 71.

Е. Сохранение различий между функциями гуманитарных и военных субъектов

63. В ряде стран Представитель отмечал наличие трудностей во взаимоотношениях между политическими миссиями Организации Объединенных Наций или миссиями по поддержанию мира и гуманитарными организациями, особенно в тех случаях, когда они входили в состав интегрированных миссий. Он приветствует усилия, направленные на укрепление потенциала операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в области защиты гражданских лиц, включая внутренне перемещенных лиц, а также тот факт, что такие миссии зачастую оказывают позитивное воздействие на гуманитарную деятельность на местах, в том числе за счет улучшения положения с безопасностью или облегчения гуманитарного доступа. Вместе с тем их воздействие может также иметь негативный характер или даже препятствовать гуманитарной деятельности, особенно когда такая миссия уполномочена оказывать военную или политическую поддержку одной из сторон конфликта.

64. Представитель отметил, что в тех случаях, когда усилия гуманитарных и военных миссий по расширению защиты гражданских лиц осуществляются в одном направлении, основополагающее различие между функциями гуманитарных и военных субъектов должно в любом случае сохраняться, с тем чтобы не ставить под сомнение беспристрастность гуманитарных действий³³. Укрепление взаимного понимания той роли, которую выполняет каждая из этих миссий, безусловно, будет способствовать улучшению координации. Для укрепления такого понимания необходимо, чтобы политический и военный компоненты интегрированных миссий устанавливали связи с гуманитарными организациями, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций.

Ф. Защита гуманитарного пространства

65. Представитель весьма обеспокоен сокращением гуманитарного пространства, необходимого для предоставления эффективной защиты и помощи внутренне перемещенным лицам. К существующим на протяжении длительного времени материально-техническим трудностям в связи с доступом к людям, оказавшимся в кризисных районах, добавились серьезные проблемы, связанные с безопасностью гуманитарных работников. В 2008 году 260 работников по оказанию гуманитарной помощи стали жертвами убийств, похищений или серьезных ранений в результате насильственных нападений, что является самым высоким годовым показателем за весь период наблюдений³⁴.

66. Отмечается общий рост отсутствия безопасности в затронутых кризисом государствах, которые переживают несоблюдение законности и порядка. Практически во всех современных вооруженных конфликтах участвуют негосударственные вооруженные группы, и многие из них действуют скорее как ни с чем не считавшиеся уголовные группировки, нежели как вооруженные политические движения, проявляющие уважение к гуманитарным принципам. В некоторых странах гуманитарные операции становятся объектами преднамеренных нападений. От последствий таких нападений страдают внутренне перемещен-

³³ См., например, A/HRC/13/21/Add.2 и A/HRC/8/6/Add.3.

³⁴ ОНСА, World Humanitarian Day: Security Trends (2009). Для сравнения, в 1998 году подобному насилию подверглись 69 оказывающих помощь работников.

ные лица и другие группы населения, затронутые кризисом (возможно, что такой дестабилизирующий эффект и является реальной целью нападений на гуманитарных работников).

67. Общее отсутствие безопасности и целенаправленные нападения на гуманитарных работников привели к эвакуации гуманитарного персонала, установлению штатных ограничений для международного персонала, строгому соблюдению комендантского часа и ограничениям на перемещение. Гуманитарные организации более чем когда-либо вынуждены заниматься дистанционным управлением операциями, что создает новые и дополнительные трудности.

68. Кроме того, Представитель с обеспокоенностью отмечает тот факт, что некоторые государства под предлогом национального суверенитета, отказывают в гуманитарном доступе или предоставляют его на таких условиях, выполнение которых может превратить гуманитарных работников в соучастников нарушений международного права. Также отмечается увеличение случаев преследования, запугивания и произвольного выдворения работников по оказанию помощи или установления бюрократических препятствий с целью недопущения своевременного развертывания операций, и все эти меры преследуют явную цель ограничить эффективность "защиты за счет присутствия".

G. Обеспечение привлечения к ответственности за произвольное внутреннее перемещение

69. Из года в год большое число людей подвергаются произвольному перемещению в нарушение международных прав человека и международного гуманитарного права, подтвержденных в Руководящих принципах³⁵. Один из наиболее эффективных способов не допустить произвольного перемещения состоит в обеспечении того, чтобы все соответствующие субъекты неукоснительно соблюдали свои обязательства и положили конец безнаказанности, благодаря чему все виновные в произвольном перемещении и других нарушениях прав перемещенных лиц будут привлекаться к ответственности.

70. Представитель с удовлетворением отмечает возросшую тенденцию к привлечению к уголовной ответственности за наиболее жестокие проявления практики произвольного перемещения, включая этническую чистку. В Римском статуте Международного уголовного суда признается, что определенные виды произвольного перемещения могут расцениваться как военные преступления или преступления против человечности³⁶.

71. Следует также отметить, что в соответствии с Кампальской конвенцией государства обязаны привлекать к уголовной ответственности членов воору-

³⁵ См. принцип 6 Руководящих принципов.

³⁶ Римский статут признает, что депортация или насильственное перемещение населения может представлять собой военное преступление или преступление против человечности (пункт 1 d) статьи 7 и пункт 2 a) vii) и b) viii) статьи 8), при этом в сопроводительных элементах преступлений в сноске 13 отмечается, что термины "депортация и принудительное выселение" равнозначны "принудительному перемещению". В условиях немеждународного вооруженного конфликта военным преступлением также может являться отдача распоряжения о перемещении гражданского населения по причинам, связанным с конфликтом, если этого не требуют соображения безопасности соответствующего гражданского населения или настоятельная необходимость военного характера (см. Римский статут, пункт 2 e) viii) статьи 8).

женных групп за нарушение прав перемещенных лиц, в том числе за произвольные перемещения³⁷. Ряд стран, например Колумбия, уже установили уголовную ответственность за произвольное перемещение в своем уголовном законодательстве, хотя количество преследований и осуждений остается незначительным.

72. Ответственность выходит за рамки уголовных санкций. Жертвы серьезных нарушений международных прав человека и международного гуманитарного права, включая жертв преднамеренного произвольного перемещения, имеют право в связи с совершенными нарушениями на эффективную правовую защиту, включая возмещение ущерба³⁸. Возмещение может предоставляться в различных формах. В некоторых случаях может оказаться достаточным предоставить возмещение посредством восстановления статуса-кво до перемещения. В других случаях, особенно в случаях, связанных с преступлением против человечности, военными преступлениями или этнической чисткой, жертвы произвольного перемещения также имеют право на финансовую компенсацию. В законах о компенсации не следует проводить произвольных различий между различными видами и причинами перемещения, а также необходимо обеспечить соблюдение принципа равенства перед законом.

73. Произвольное перемещение может быть также вызвано неосторожностью, особенно если власти не выполняют своего обязательства принимать любые разумные и необходимые меры для защиты жизни, физической неприкосновенности, здоровья и имущества от стихийных бедствий. Представитель отмечает расширение нормативной базы, в соответствии с которой власти признаются ответственными за такие упущения. Европейский суд по правам человека присудил государствам выплачивать компенсацию за неприятие по неосторожности мер по защите людей от стихийных и антропогенных опасностей³⁹. Кампальская конвенция также предусматривает, что государства-участники обязаны предоставить возмещение, если они не обеспечивают защиту или помощь внутренне перемещенным лицам в случае стихийных бедствий⁴⁰.

Н. Преодоление политики затянувшихся перемещений

74. По меньшей мере в 35 странах внутренне перемещенные лица находятся в ситуациях затянувшихся перемещений⁴¹, означающих, что процесс поиска долговременных решений застопорился и что перемещенные лица оказались в маргинализованном положении, а их права, особенно экономические, социальные и культурные права, не защищаются. Внутренне перемещенные лица в

³⁷ См. статью 7, пункты 4 и 5 а).

³⁸ См. резолюцию 60/147 Генеральной Ассамблеи об основных принципах и руководящих положениях, касающихся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права. См. также Кампальскую конвенцию, статья 12.

³⁹ European Court of Human Rights, *Öneriyildiz v. Turkey*, application 48939/99, judgment of 30 November 2004; *Budayeva and others v. Russia*, applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, judgment of 20 March 2008.

⁴⁰ See art 12, para. 3.

⁴¹ IDMC, *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2008* (2009). Эти данные отражают только перемещения, связанные с конфликтом и насилием, и не включают в себя перемещений, вызванных стихийными бедствиями и реализацией проектов в области развития.

ситуациях затянувшегося перемещения зачастую живут в бесчеловечных условиях и не имеют реальных шансов получить доступ к возможностям зарабатывать на жизнь. Представитель постоянно обнаруживал, что наиболее вероятными жертвами затянувшегося перемещения являются самые уязвимые среди перемещенных лиц, к числу которых относятся престарелые, инвалиды, домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, и меньшинства⁴².

75. В конфликтных ситуациях основной причиной затянувшихся перемещений, как правило, являются политические факторы, при которых стороны конфликтов не желают добиться мира, что позволило бы перемещенным лицам вернуться в свои дома. Даже после прекращения крупных военных действий решение вызвавшего их конфликта часто замораживается, и внутренне перемещенные лица рискуют оказаться в положении, когда ими манипулируют как заложниками. Они не могут возвратиться, поскольку к ним относятся как к лицам, которые ассоциируются с врагом, в то же время им часто не позволяют интегрироваться в местах их нахождения, поскольку, согласно расчетам тех, кто принимает политические решения, постоянное побуждение их к возвращению позволит сохранять их территориальные притязания.

76. Представитель постоянно подчеркивал, что предоставление внутренне перемещенным лицам возможности нормализовать свою жизненную ситуацию ни в коей мере не лишает их права на возвращение. Напротив, люди, восстановившие контроль над собственной жизнью, находятся в гораздо более сильном положении, для того чтобы в конечном итоге добиться долгосрочного решения, и при этом уменьшается также бремя на местные общины и социальные службы. Представитель обсуждал этот вопрос с правительствами Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Грузии, Сербии и Турции и отмечает, что это обсуждение позволило добиться определенных позитивных изменений в политике соответствующих правительств.

77. В современных мирных соглашениях подчеркивается право на возвращение всех перемещенных лиц, что представляет собой позитивную тенденцию. В то же время существует тенденция забывать о тех, кто не хочет или не может вернуться. Представитель порой успешно⁴³ и неоднократно предлагал сторонам, участвовавшим в переговорах, признать право внутренне перемещенных лиц на свободный выбор между возвращением, местной интеграцией и поселением в другой части страны в соответствии с Руководящими принципами. Вовлечение всех слоев перемещенных лиц, по крайней мере косвенно, в процесс мирного урегулирования представляет собой проблему, над решением которой интенсивно работал Представитель⁴⁴ и которая должна обеспечить отражение в мирных соглашениях и усилиях по налаживанию мирных отношений, прав, потребностей и законных интересов перемещенных лиц.

78. Затянувшееся перемещение может быть также результатом политического безразличия со стороны национальных властей, партнеров по вопросам развития и доноров. Внутренне перемещенных лиц, которые, возможно, получали щедрую гуманитарную помощь в разгар кризиса, часто забывают, как только замолкают орудия или прекращается наводнение. Без содействия в восстановлении своей жизни (и особенно своих источников к существованию) перемещенные лица попадают в порочный круг зависимости от помощи и затяжного перемещения. В этой связи особую обеспокоенность вызывает продолжающаяся

⁴² См., например, E/CN.4/2006/71/Add.4.

⁴³ См. A/62/227, пункты 31-32 (Непальское мирное соглашение).

⁴⁴ См. A/HRC/10/13, пункты 30-36.

ся неспособность сообщества доноров адекватно финансировать стратегию и деятельность по восстановлению на раннем этапе.

79. Кроме того, Представитель выражает обеспокоенность в связи с тем, что иногда статус беженца или иного защищаемого лица в отношении лиц, ищущих защиты за рубежом, аннулируется преждевременно, вынуждая людей возвращаться домой без наличия там условий или программ для их реинтеграции, что приводит к ситуациям, когда возвратившиеся лица оказываются в положении затянувшегося внутреннего перемещения⁴⁵.

IV. Предоставление возможности перемещенным лицам продолжать жить своей жизнью: долговременные решения

80. Долговременные решения для внутренне перемещенных лиц, которые являются полной противоположностью затянувшихся перемещений, зачастую упрощенно приравнивают к возвращениям. Следует особо отметить, что долговременное решение может быть достигнуто посредством: а) возвращения в место происхождения и устойчивой реинтеграции, б) устойчивой реинтеграции в местах нахождения внутренне перемещенных лиц, и с) поселения и устойчивой реинтеграции в любой другой части страны. В отношении этих возможностей не существует какой-либо внутренней иерархии. Внутренне перемещенные лица имеют право на сознательный и добровольный выбор такого долговременного решения, которое является для них предпочтительным.

81. Обеспечение долговременного решения является комплексным процессом постепенного достижения такого положения, при котором внутренне перемещенные лица более не имеют связанных с перемещением потребностей и могут пользоваться своими правами человека без какой-либо дискриминации, связанной с их перемещением. Следует добиваться воссоединения семей, разлученных в результате конфликта или стихийного бедствия. Необходимо восстановить средства к существованию, жилища, земельные угодья и имущество, а также государственные услуги, с тем чтобы перемещенные лица могли пользоваться адекватным уровнем жизни. В случаях, связанных с произвольными перемещениями и с другими серьезными нарушениями, часто бывает необходимым восстановить чувство справедливости и предоставить перемещенным лицам эффективные средства правовой защиты в связи с нарушениями, от которых они пострадали (см. также выше в главе III, раздел G).

82. Хотя обеспечение условий и соответствующих средств для долговременных решений прежде всего является обязанностью национальных и местных органов управления (см. принцип 28 Руководящих принципов), зачастую возникает необходимость в привлечении международных субъектов в области развития, политики и прав человека для оказания поддержки, в том числе по преодолению переходного периода после чрезвычайной ситуации. В этой связи Представитель с удовлетворением отмечает, что Комиссия по миростроительству, Всемирный банк и ПРООН все более активно признают наличие взаимосвязи между перемещениями, долговременными решениями и их собственными мандатами.

⁴⁵ См. See A/HRC/13/21/Add. 1, пункты 67-69 и заявление Представителя для прессы по Афганистану от 20 августа 2007 года.

83. В 2007 году на основании запроса, поступившего от Координатора чрезвычайной помощи, и после проведения всесторонних консультаций Представитель опубликовал предварительный вариант Рамочной основы для поиска долговременных решений проблемы внутренне перемещенных лиц. Рамочная основа обеспечивает руководство в отношении того, каким образом следует поддерживать такие решения, а также устанавливает критерии для оценки степени достижения долговременного решения. Поступившие отзывы с мест также обеспечили основу для дальнейшего пересмотра Рамочной основы, которая представлена в своем окончательном виде Совету по правам человека (A/HRC/13/21/Add.4). Эта Рамочная основа, получившая одобрение МПК, преимущественно направлена на предоставление руководства международным и неправительственным субъектам в области гуманитарной помощи и развития по вопросам взаимодействия с правительствами в целях оказания поддержки долговременным решениям. Поскольку она также представляет собой ответ на просьбу Совета определить пути укрепления долговременных решений и разработать показатели для оценки окончания процесса перемещения (пункт 7 резолюции 6/32), Рамочная основа может также оказаться полезной для государств-членов, затронутых внутренними перемещениями, и для доноров.

V. Выводы и рекомендации

84. Ежегодно в результате конфликтов и актов насилия миллионы людей пополняют ряды внутренне перемещенных лиц. Еще большее число таких лиц появляется в результате стихийных бедствий, и эта тенденция будет усиливаться из-за последствий изменения климата. Также возрастают масштабы перемещений в результате осуществления проектов в области развития. Поскольку внимание международного сообщества сосредоточено на лагерях внутренне перемещенных лиц, многие другие перемещенные лица не получают должного внимания ввиду того, что они проживают в принимающих их семьях, рассредоточены в городских районах, либо их существование не признается официально. Некоторым уязвимым группам среди перемещенных лиц также регулярно не уделяется надлежащее внимание. Перемещение зачастую ложится тяжким бременем на принимающие семьи и общины, что также часто не учитывается. Представитель настоятельно призывает государства-члены, гуманитарные организации и субъектов, занимающихся вопросами развития, расширить рамки их деятельности и рекомендует им:

а) обеспечить признание, защиту и помощь всем внутренне перемещенным лицам, в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в том числе лицам, перемещенным в результате стихийных и антропогенных бедствий, и лицам, выселяемым в контексте развития;

б) активизировать усилия по предоставлению защиты и помощи перемещенным лицам, оказавшимся в городах, в том числе посредством осуществления усилий в области развития и мер по оказанию помощи принимающим семьям, а также в целом общинам, затронутым перемещением;

в) уделять более пристальное внимание внутренне перемещенным лицам, страдающим от многоаспектной уязвимости и дискриминации, особенно престарелым и инвалидам, женщинам, возглавляющим домаш-

ние хозяйства, и их детям, а также перемещенным лицам, принадлежащим к этническим меньшинствам или коренным народам.

85. Хотя защита внутренне перемещенных лиц является первостепенной обязанностью национальных властей, многие из стран, в наибольшей степени затронутых внутренними перемещениями, обладают слабыми государственными учреждениями с ограниченными возможностями для выполнения этой обязанности. Представитель настоятельно призывает все государства-члены проявить солидарность с перемещенными и другими затронутыми кризисом группами населения и рекомендует им:

a) поощрять признание Руководящих принципов на национальном уровне, в том числе в рамках внутреннего законодательства и политики;

b) провести консультации с перемещенными группами населения по вопросу об их условиях и потребностях;

c) оказывать помощь национальным, провинциальным и местным органам, включая парламентариев, в разработке и осуществлении необходимых законодательных и политических мер, касающихся внутреннего перемещения и имеющих отношение к таким вопросам, как ликвидация последствий стихийных бедствий или возмещение собственности;

d) и далее признавать, что защита внутренне перемещенных лиц и других групп населения, затронутых кризисом, является также и международной проблемой;

e) включить Руководящие принципы в международные механизмы контроля, такие как универсальный периодический обзор Совета по правам человека и в региональные документы;

f) предоставлять любую необходимую гуманитарную помощь перемещенным лицам, продолжать финансировать такую помощь и принимать конкретные меры в тех случаях, когда создаются произвольные препятствия гуманитарному доступу, а гуманитарный персонал подвергается нападениям, угрозам или дискриминации;

g) обеспечивать, чтобы международные военные и гражданские операции обладали мандатом и фактическим потенциалом для защиты гражданского населения;

h) обеспечить, чтобы в создаваемых рамках по решению проблем климатических изменений учитывалась взаимосвязь между последствиями изменения климата и перемещением населения и чтобы с наименее развитыми странами делились ресурсами и техническим опытом с целью преодоления последствий изменения климата для жизни людей;

i) соблюдать право искать и получать убежище и не допускать принудительного возвращения лиц в страны их происхождения, если они не могут рассчитывать там на долговременное решение и в результате могут стать внутренне перемещенными лицами.

86. Большая часть происходящих в настоящее время случаев внутреннего перемещения связана с нарушениями международных прав человека и международного гуманитарного права. Произвольные перемещения можно предотвратить, однако слишком часто ответственные лица действуют безнаказанно, и никто не привлекается к ответственности. Представитель рекомендует государствам-членам:

а) неукоснительно соблюдать свои обязательства по международному праву прав человека, международному гуманитарному праву и международному уголовному праву, в том числе посредством обеспечения защиты своего населения от произвольного перемещения со стороны негосударственных субъектов;

б) преследовать произвольное перемещение в уголовном порядке, особенно в тех случаях, когда оно составляет международно наказуемое преступление, и привлекать всех виновных лиц к ответственности, при необходимости посредством передачи соответствующих ситуаций на рассмотрение Международного уголовного суда или других специальных механизмов;

в) предупреждать и смягчать последствия перемещения населения, вызываемого стихийными бедствиями, за счет разработки и применения механизмов раннего предупреждения и мер по сокращению опасности стихийных бедствий. Государствам следует предусмотреть предоставление возмещения в тех случаях, когда власти по недосмотру не принимают всех необходимых и разумных мер для защиты населения от стихийных или антропогенных опасностей;

г) проводить принудительные выселения лишь в исключительных обстоятельствах, обеспечить соблюдение всех соответствующих процессуальных гарантий и предоставлять выселяемым лицам надлежащую компенсацию и альтернативное жилье, а также возможности для получения средств к существованию.

87. Долговременное решение представляет собой наивысшую форму защиты для внутренне перемещенных лиц. В то же время Представитель обнаружил наличие в данной области наибольших проблем. Недалековидные политические расчеты зачастую приводят к ситуациям затянувшегося перемещения, которые особо трудно поддаются преобразованию в долговременные решения. Несмотря на определенные успехи, доноры и организации, занимающиеся проектами в области развития, все еще не предоставляют достаточной помощи для обеспечения долговременных решений, особенно это касается ключевых инвестиций в осуществление восстановления на раннем этапе. Представитель рекомендует государствам-членам:

а) активизировать процессы урегулирования текущих или замороженных конфликтов, позволяя при этом внутренне перемещенным лицам нормализовать по мере возможности свою жизненную ситуацию;

б) осуществлять тесное сотрудничество с гуманитарными организациями и организациями по осуществлению проектов в области развития на базе Рамочной основы для поиска долговременных решений проблемы внутренне перемещенных лиц с целью организации процессов и создания условий по обеспечению того, чтобы внутренне перемещенные лица могли по собственному выбору избирать для себя безопасные и достойные долговременные решения;

в) обеспечивать хотя бы косвенное участие перемещенных лиц в мирных процессах, с тем чтобы мирные соглашения и инициативы в области миростроительства осуществлялись с учетом их прав, потребностей и законных интересов;

г) разработать более подходящие механизмы финансирования для устранения возникшего разрыва между чрезвычайным финансированием

и финансированием в целях развития, наличие которого приводит к систематическому недофинансированию мер по восстановлению. Механизмы финансирования должны быть достаточно гибкими, чтобы удовлетворять не только потребности самих внутренне перемещенных лиц, но также и потребности всех затронутых перемещением общин.

88. Поскольку срок пребывания Представителя в должности завершается в конце лета 2010 года, Совету предстоит принять решение по вопросу о будущем данного мандата. По мнению Представителя, проведенная в рамках мандата деятельность внесла весомый вклад в поощрение защиты прав человека внутренне перемещенных лиц. Деятельность, осуществленная в соответствии с мандатом, способствовала прогрессивной разработке соответствующих концептуальных, нормативных и институциональных рамок, а также позволила добиться реальных улучшений с точки зрения ряда конкретных страновых ситуаций.

89. Характер мандата, находящегося в центре системы Организации Объединенных Наций, и доступ Представителя ко многим различным учреждениям и подразделениям, особенно ко всем уровням Межучрежденческого постоянного комитета, являлись ключевой особенностью, которая способствовала его эффективности. Кроме того, была подтверждена важность того, чтобы Совет по правам человека уполномочивал Представителя обеспечивать учет прав человека внутренне перемещенных лиц и намечал тематические приоритеты для его изучения, такие как защита перемещенных лиц в ситуациях стихийных бедствий или их вовлечение в процесс мирного урегулирования.

90. Тесное сотрудничество с Управлением по координации гуманитарных вопросов и с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев на основании официальных соглашений, а также доступ к дополнительным ресурсам помимо регулярной поддержки, оказываемой мандатариям специальной процедуры Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, оказались крайне необходимыми для решения всего комплекса задач, которые были возложены на Представителя. Способность работать в тесном сотрудничестве с учреждениями и неправительственными организациями за пределами системы Организации Объединенных Наций помогает Представителю выполнять предусмотренные мандатом функции.