



Совет по правам человека

Тридцать пятая сессия

6–23 июня 2017 года

Пункт 3 повестки дня

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

**Доклад Специального докладчика по вопросу
о правах человека внутренне перемещенных лиц**

Записка секретариата

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека доклад о деятельности предыдущего Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Чалоки Бейани в течение отчетного периода и до окончания срока его полномочий 31 октября 2016 года. В докладе также представляется информация о работе, проделанной на сегодняшний день новым Специальным докладчиком Сесилией Хименес-Дамари, которая приступила к исполнению своего мандата 1 ноября 2016 года, а также о ее методах работы и стратегических и тематических приоритетах.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность предыдущего Специального докладчика	3
A. Обеспечение учета прав человека внутренне перемещенных лиц в системе Организации Объединенных Наций	3
B. Сотрудничество с региональными и международными организациями	4
C. Посещения, осуществленные в соответствии с мандатом	4
III. Предварительные мероприятия и «дорожная карта» на предстоящие три года	8
A. Методы работы	8
B. Стратегические приоритеты и первоначальные мероприятия	11
IV. Тематические приоритеты	15
A. Активизация участия внутренне перемещенных лиц	16
B. Обеспечение интеграции внутренне перемещенных лиц в процессы отправления правосудия в переходный период	17
C. Укрепление защиты внутренне перемещенных лиц	19
D. Повышение роли национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц	20
E. Повышение внимания к игнорируемым причинам внутреннего перемещения ..	20
1. Перемещения в связи с осуществлением проектов в области развития	21
2. Перемещения, связанные с повсеместным насилием	21
V. Выводы	22

I. Введение

1. Настоящий доклад является первым докладом Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилии Хименес-Дамари. Он представляется согласно резолюции 32/11 Совета по правам человека. Специальный докладчик была назначена Советом по правам человека на его тридцать третьей сессии и приступила к исполнению своего мандата 1 ноября 2016 года.
2. В докладе содержится обзор работы, проведенной предыдущим мандатарием, Чалоккой Бейани, за период после представления его последнего доклада Совету по правам человека в июне 2016 года (A/HRC/32/35). Во второй части Специальный докладчик представляет краткое описание работы, проделанной до настоящего времени. Она излагает свои стратегические приоритеты и методы работы, которыми она будет руководствоваться в ее деятельности по выполнению ее мандата, а также тематические вопросы, на которые она планирует сделать акцент в работе в период до 2019 года.
3. Специальный докладчик воздает должное достижениям ее предшественников, оставивших наследие в виде основных стандартов защиты внутренне перемещенных лиц и повышения уровня информированности об их бедственном положении в глобальном масштабе. Они руководили процессом разработки ключевых стандартов в области защиты внутренне перемещенных лиц, предоставили ценные ресурсы и рекомендации и помогли сформулировать новые подходы к защите внутренне перемещенных лиц. Ими была продемонстрирована необходимость работы Специального докладчика, который при условии выделения достаточных ресурсов и поддержки, будет и впредь отражать чаяния внутренне перемещенных лиц и эффективно отстаивать их права человека на национальном, региональном и международном уровнях. Специальный докладчик выражает признательность тем государствам, которые поддерживают работу в рамках мандата, и надеется на продолжение и расширение поддержки со стороны других стран во всех регионах.

II. Деятельность предыдущего Специального докладчика

4. В своей резолюции 32/11 Совет по правам человека поручил Специальному докладчику заниматься решением сложной проблемы внутреннего перемещения, в частности путем обеспечения учета прав человека внутренне перемещенных лиц во всех соответствующих компонентах системы Организации Объединенных Наций, проведения работы по повышению эффективности международного реагирования на сложные ситуации, связанные с внутренним перемещением, участия в скоординированных международных пропагандистских усилиях и действиях по укреплению защиты и уважения прав человека внутренне перемещенных лиц, а также продолжения и расширения диалога с правительствами, межправительственными, региональными и неправительственными организациями и другими соответствующими субъектами.

A. Обеспечение учета прав человека внутренне перемещенных лиц в системе Организации Объединенных Наций

5. Предыдущий Специальный докладчик продолжал выступать в поддержку учета прав человека внутренне перемещенных лиц в деятельности учреждений системы Организации Объединенных Наций и всего гуманитарного сообщества. Большое значение в этой связи имело его участие в работе Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), поскольку оно способствовало обеспечению применения и укреплению основанных на сотрудничестве подходов и

налаживанию тесных связей с ключевыми учреждениями Организации Объединенных Наций, а также с другими международными организациями и гражданским обществом.

6. Предыдущий Специальный докладчик принял участие в работе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам в Турции в мае 2016 года; в ходе этапа заседания Экономического и Социального Совета, посвященного гуманитарным вопросам, в июне 2016 года; в «круглом столе» высокого уровня в Коста-Рике в июле 2016 года, который завершился принятием призыва к действию для принятия комплексных, многопрофильных региональных мер реагирования для решения проблемы принудительного перемещения в Центральной Америке; и в пленарном заседании высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов в сентябре 2016 года.

В. Сотрудничество с региональными и международными организациями

7. Предыдущий Специальный докладчик продолжил свое взаимодействие с Африканским союзом с целью содействия ратификации и осуществлению Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц и оказании им помощи (Кампальская конвенция). Он настоятельно призвал африканские государства, которые еще не сделали этого, ратифицировать Кампальскую конвенцию. Он подчеркнул, что крайне важно перейти к этапу конкретных действий при поддержке конференции государств-участников в соответствии с Конвенцией, которая должна принять «дорожную карту» для представления докладов государствами и наблюдения за осуществлением. Первая Конференция государств-участников впоследствии состоялась 3–5 апреля в Хараре (см. пункт 43 ниже). Предыдущий Специальный докладчик также кратко информировал Совет Европы о его посещениях Украины, Сербии и Косово¹ и Грузии в сентябре 2016 года.

С. Посещения, осуществленные в соответствии с мандатом

Бурунди

8. Предыдущий Специальный докладчик посетил Бурунди с рабочим визитом 18–20 апреля 2016 года. Он призвал рассматривать нынешнее положение внутренне перемещенных лиц как гуманитарную проблему и не политизировать ее, в частности, подчеркнув важность обеспечения защиты, безопасности и свободы передвижения населения. Он отметил необходимость укрепления гуманитарных мер реагирования на внутренние перемещения, которые происходят из-за продолжающихся кризисов, с тем чтобы обеспечить надлежащую защиту внутренне перемещенных лиц, особенно женщин, детей и пожилых людей, и оказать им помощь. Это также позволит удовлетворить остальные гуманитарные потребности лиц, подвергшихся длительному внутреннему перемещению, в частности в том, что касается жилья и доступа к медицинскому обслуживанию. Он подчеркнул, что на самом раннем этапе кризиса, связанного с перемещением, необходимо применять подходы на основе долгосрочных решений проблемы перемещенных лиц, путем предоставления защиты и помощи, а также активизации усилий, направленных на улучшение условий жизни и поощрения долговременных решений для лиц, в течение длительного периода остающихся в ситуации внутреннего перемещения в результате конфликтов и стихийных бедствий.

9. Он сделал особый упор на то, что главную ответственность за обеспечение защиты внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи несет прави-

¹ Следует понимать, что все ссылки на Косово, содержащиеся в настоящем документе, соответствуют резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

тельство, и в связи с этим призвал власти принять Кампальскую конвенцию и создать правовые рамки по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

Демократическая Республика Конго

10. Предыдущий Специальный докладчик посетил Демократическую Республику Конго с рабочим визитом 21–26 апреля 2016 года. В свете принятого властями провинции решения о постепенном закрытии всех лагерей для внутренне перемещенных лиц в Северном Киву главная задача состояла в том, чтобы содействовать упорядоченному процессу их свертывания при неукоснительном соблюдении международных стандартов, включая Кампальскую конвенцию, и с применением стратегического подхода, направленного на выработку долгосрочных решений. Он выразил глубокую обеспокоенность по поводу сохраняющегося высокого уровня насилия и нарушений прав человека и осудил целенаправленные нападения на гражданских лиц, в том числе внутренне перемещенных лиц, широко распространенное сексуальное насилие, вербовку и использование детей-солдат сторонами конфликта и насильственное перемещение тысяч лиц. Он подчеркнул необходимость привлечения виновных к ответственности. Внутренне перемещенные лица живут в крайне тяжелых условиях, не имея доступа к питьевой воде и медицинской помощи, при отсутствии продовольственной безопасности и доступа к образованию для детей.

11. Он рекомендовал правительству продолжать при поддержке международного сообщества работу в целях принятия закона о перемещении внутри страны, а также политики и плана действий по его осуществлению. Он также призвал власти активизировать усилия по поощрению учета потребностей внутренне перемещенных лиц в планах развития и при осуществлении конкретных мер.

Сальвадор

12. Предыдущий Специальный докладчик совершил рабочую поездку в Сальвадор в период с 11 по 14 августа 2016 года в рамках регионального визита. Он отметил, что продолжающееся внутреннее перемещение в северном треугольнике Центральной Америки по различным причинам, включая широкое распространение преступности и насилия, связанного с деятельностью банд, оказывает разрушительное воздействие на жизнь людей в этих районах и что необходимо принимать превентивные меры и меры по защите прав внутренне перемещенных лиц. Его визит стал уникальной возможностью начать консультации с представителями правительства и другими заинтересованными сторонами о проблемах, связанных с предоставлением защиты и оказанием помощи внутренне перемещенным лицам. Он приветствовал готовность правительства провести исследование в целях профилирования внутренне перемещенных лиц в Сальвадоре, с тем чтобы разработать конкретные предложения по решению проблемы внутренних перемещений в стране. Впоследствии правительство Сальвадора направило приглашение нынешнему Специальному докладчику посетить страну с официальным визитом в августе 2017 года.

Гондурас

13. Предыдущий Специальный докладчик совершил визит в рамках последующей деятельности в Гондурас в период с 15 по 17 августа 2016 года. Эта поездка стала еще одной возможностью для обсуждения инициатив по предупреждению внутреннего перемещения и мерам реагирования, а также хода осуществления рекомендаций, содержащихся в его предыдущем докладе (A/HRC/32/35/Add.4) после визита в ноябре 2015 года. Он выразил признательность правительству за меры, принятые в целях разработки нормативно-правовой базы для защиты внутренне перемещенных лиц и криминализации преступлений, связанных с перемещениями, вызванными деятельностью преступных банд, а также в целях содействия защите и помощи внутренне перемещенным лицам в краткосрочной перспективе на основе рекомендаций, со-

держщихся в его докладе. Он призвал правительство Гондураса продолжать работу в направлении укрепления таких мер, в том числе путем выделения достаточных бюджетных ассигнований на эти цели.

Мексика

14. Предыдущий Специальный докладчик совершил рабочую поездку в Мексику 18–19 августа 2016 года с целью начала консультаций с заинтересованными сторонами по проблемам в области защиты внутренне перемещенных лиц и оказания им помощи. Он провел беседы с сенатом по вопросу о возможности создания нормативной и институциональной основы для защиты внутренне перемещенных лиц после недавнего внесения поправок в Конституцию. Он приветствовал готовность правительства провести исследование для изучения различных форм перемещения, с тем чтобы подготовить почву для принятия конкретных мер.

Нигерия

15. Предыдущий Специальный докладчик посетил с официальным визитом Гондурас в период с 23 по 26 августа 2016 года. В ходе этой поездки основное внимание уделялось ситуации на северо-востоке страны, где с 2009 года действуют повстанцы Джама'ату Ахлус-Сунна Лидда'Авати («Боко Харам»). Деятельность повстанцев и операции правительства по борьбе с ними привели к гибели тысяч людей и внутреннему перемещению почти 2 млн. лиц. По мере восстановления областей после их занятия правительственными силами гуманитарный кризис начал проявляться в полном объеме с тяжелыми формами недоедания и отсутствием продовольственной безопасности, угрожающим жизни многих тысяч людей. Огромное значение имеет обеспечение незамедлительного доступа внутренне перемещенных лиц к продовольствию, жилью, медицинскому обслуживанию, водоснабжению, канализации и другим основным услугам. Обеспечение защиты уязвимых групп внутренне перемещенных лиц, многие из которых травмированы насилием, должно стать первоочередной задачей.

16. Наличие убедительных доказательств широко распространенных нарушений прав человека означает, что эта ситуация также должна быть признана как кризис в области прав человека. Лагерь для внутренне перемещенных лиц подвергается нападению со стороны «Боко Харам», и кроме того, внутренне перемещенные лица погибают в результате военных операций². Сексуальная эксплуатация и насилие, в том числе принуждение к сексуальным услугам в обмен на продовольствие и другие предметы, стали обычным явлением. Эти риски усугубляются отсутствием надлежащей помощи для внутренне перемещенных лиц. Как и многие случаи похищения женщин и девочек группировкой «Боко Харам», невыясненным остается местонахождение тысяч перемещенных мужчин и мальчиков. Многие были убиты «Боко Харам», погибли в боях с повстанцами или находятся в плену у группировки «Боко Харам», другие содержатся под стражей силами безопасности. Обращение с ними должно соответствовать международным стандартам. Необходимо активизировать меры по выявлению погибших и пропавших без вести (см. A/HRC/35/27/Add.1).

Украина

17. Предыдущий Специальный докладчик посетил Украину с визитом в рамках последующей деятельности в период 1–9 сентября 2016 года. Он выразил признательность правительству за достигнутый прогресс, в частности принятие закона о перемещении лиц внутри страны и создание Министерства по делам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц, однако в то же время отметил, что необходимо наращивать усилия для эффективного

² См. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=21100>.

осуществления этого закона и согласования резолюций, принятых в его рамках, а также создать эффективные механизмы координации между министерствами национального правительства, региональными и муниципальными органами власти. Он рекомендовал правительству разработать всеобъемлющую и перспективную стратегию в отношении внутренне перемещенных лиц, которая будет направлена на учет их потребностей и прав (в том числе в области занятости, жилья, социальной помощи, регистрации и участия в политической жизни) в рамках политики и программ с учетом перемещения, с конечной целью выработки долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц.

18. Одной из главных проблем, затрагивающих благополучие внутренне перемещенных лиц, является зависимость выплаты им пенсий и социальных пособий от наличия регистрации по месту жительства, что связано с системой, основанной на удостоверении фактического места проживания. Это приводит к задержке выплат почти 500 000 внутренне перемещенным лицам, проживающим на востоке Украины. Специальный докладчик настоятельно рекомендовал принять меры, с тем чтобы такие выплаты не зависели от места регистрации внутренне перемещенных лиц. Свобода передвижения также остается проблематичной. На нескольких контрольно-пропускных пунктах вдоль линии соприкосновения люди вынуждены проводить в очередях часы, а то и дни с риском для безопасности. Для пожилых людей, детей, беременных женщин и лиц с ограниченными возможностями не создано никаких специальных условий. Специальный докладчик призвал все стороны предоставить беспрепятственный доступ для гуманитарной помощи и позволить людям свободно перемещаться с целью обеспечения безопасности, получения доступа к услугам и осуществления своих прав.

Сербия и Косово

19. Предыдущий Специальный докладчик совершил рабочую поездку в Сербию и Косово в период с 11 по 15 сентября 2016 года в рамках последующей деятельности в связи с рекомендациями, которые он сделал в 2013 году. Он призвал активизировать усилия по выработке долгосрочных решений для лиц, которые находятся в условиях затянувшегося внутреннего перемещения в течение около 17 лет. Он подчеркнул, что должны оставаться открытыми все варианты долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц и что их нельзя увязывать с политическими процессами. Зачастую внутренне перемещенные лица живут в ужасных условиях, особенно представители общин рома, ашкали и «египтян», многие из которых имеют особые потребности в защите и сталкиваются с трудностями в осуществлении своих прав на жилище, занятость, медицинское обслуживание и образование. Достаточное жилище является одним из ключевых компонентов долгосрочных решений и должно быть привязано к возможностям получения средств к существованию. К числу других вопросов, вызывающих озабоченность в отношении внутренне перемещенных лиц, относятся незаконный захват имущества, а также получение компенсации в случае невозможности возвращения собственности.

Грузия

20. Предыдущий Специальный докладчик посетил Грузию с визитом в рамках последующей деятельности в период 24–29 сентября 2016 года. Он высоко оценил внесение прогрессивных поправок в законодательство по вопросам внутреннего перемещения и введение новой процедуры регистрации внутренне перемещенных лиц в 2013 и 2014 годах, однако настоятельно призвал правительство пересмотреть свой подход к внутренне перемещенным лицам, включая лиц, перемещенных в начале 1990-х годов и в 2008 году, и продолжить переход от подхода на основе статуса к системе, основанной на учете потребностей. Он подчеркнул необходимость разработки плана закрытия оставшихся «разваливающихся центров коллективного проживания» и активизировать усилия правительства, направленные на учет потребностей внутренне перемещенных

лиц в национальных, региональных и местных планах и инициативах развития, учитывающие проблематику перемещения.

21. Специальный докладчик призвал сообщество доноров продолжать финансировать и поддерживать долговременные решения и настоятельно призвал все стороны к достижению политического урегулирования, с тем чтобы внутренне перемещенные лица, которые хотят вернуться в свои родные места, могли сделать это добровольно и в условиях безопасности и уважения их достоинства. Он выразил сожаление по поводу того, что заграждения из проволочной спирали вдоль административной границы Цхинвальского района/Южной Осетии, Грузии, продолжают препятствовать свободе передвижения и выбора местожительства внутренне перемещенных лиц и членов подвергшихся перемещению общин, создавая ощутимые препятствия для их доступа к земле, собственности и источникам средств к существованию. Что касается Абхазии, Грузии, он сожалеет о том, что местные органы управления отказали ему в доступе на эту территорию. В частности, он предостерег против закрытия пропускных пунктов вдоль разделительной линии и подчеркнул необходимость гарантировать доступ к документам для всех возвращенцев, с тем чтобы они могли пользоваться своими правами, включая право на свободу передвижения.

Афганистан

22. Предыдущий Специальный докладчик посетил Афганистан с официальным визитом в период с 11 по 20 октября 2016 года. И без того неблагоприятные тенденции в области внутреннего перемещения продолжают ухудшаться. В 2016 году более 600 000 человек в Афганистане бежали от конфликта в поисках безопасного убежища в другие районы страны. В среднем 1 500 человек ежедневно вынуждены покидать свои дома. Приток беженцев и не имеющих документов афганцев, вытесненных из Пакистана, увеличил нагрузку на правительство, которому не хватает ресурсов и потенциала для эффективного реагирования на эту проблему. С учетом прогнозируемого роста перемещений и возвращений в 2017 году дальнейшая эскалация конфликта и новые перемещения превысит возможности правительства и его партнеров по эффективному реагированию. Несмотря на наличие политической воли для защиты внутренне перемещенных лиц, принимаемые правительством меры пока недостаточны для удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц.

23. Национальная политика в отношении внутренне перемещенных лиц заслуживает похвал, однако ее осуществление оставляет желать лучшего. Меры по решению проблем, связанных с краткосрочным перемещением, едва ли можно назвать достаточными, а лица, находящиеся в ситуации затянувшегося перемещения, как правило, вынуждены заботиться о себе сами. Хотя правительство оправдывает отсутствие прогресса нехваткой ресурсов, недостаток эффективного управления и ответственности также являются факторами, обостряющими ситуацию. В Герате и Мазари-Шарифе осуществляются проекты по предоставлению земельных наделов и жилья, услуг и источников средств к существованию, которые показывают, что прогресс на пути к достижению долговременных решений возможен. Хотя они являются скорее исключением, их пример следует тиражировать в масштабах всей страны (см. A/HRC/35/27/Add.3).

III. Предварительные мероприятия и «дорожная карта» на предстоящие три года

A. Методы работы

24. Специальный докладчик считает, что участь внутренне перемещенных лиц, как правило, в наименьшей степени и в последнюю очередь становится объектом внимания национальной и международной общественности, а в некоторых случаях и вовсе игнорируется. Одним из основных приоритетов манда-

тария является поощрение прозрачности и эффективной защиты всех внутренне перемещенных лиц, в том числе тех, о которых забыли и которым не уделяется внимание, лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении и испытывающих наиболее острые проблемы в результате перемещения. Поэтому в своей работе она намеревается использовать подход, ориентированный на конкретные результаты и основанный на правах человека, уделяя внимание налаживанию и укреплению конструктивного партнерства и сотрудничества с целью оказания эффективной помощи и защиты на местах. Ее методы работы будут опираться на наработки ее предшественников, но в то же время будут направлены на определение возможностей и направлений для прямого конструктивного взаимодействия с государствами и другими заинтересованными сторонами в возникающих, текущих и затянувшихся ситуациях внутреннего перемещения.

25. Специальный докладчик будет и впредь изыскивать возможности для поездок и осуществлять визиты в страны во всех регионах с целью получения информации из первых рук о положении внутренне перемещенных лиц и налаживания открытого и конструктивного диалога с национальными властями и другими заинтересованными сторонами. Она намерена уделять первоочередное внимание государствам, сталкивающимся с наиболее критичными, сложными и хроническими ситуациями, связанными с перемещением, а также будет изыскивать возможности для совершения поездок на основе ее тематических приоритетов. Она направила первоначальные просьбы о посещении страны³ и настоятельно призывает государства дать позитивный ответ. Специальный докладчик приветствует положительные ответы, полученные к настоящему времени от правительств Сальвадора и Гватемалы в отношении ее визитов в 2017 и 2019 годах соответственно. В соответствии с практикой мандата она будет также проводить рабочие поездки⁴ и последующие поездки по приглашению различных заинтересованных сторон, включая учреждения Организации Объединенных Наций, в целях рассмотрения проблем внутреннего перемещения и налаживания взаимодействия с широким кругом акторов, включая национальные власти.

26. Специальный докладчик будет продолжать развивать и укреплять существующее сотрудничество между мандатом и организациями системы Организации Объединенных Наций. Она будет и далее принимать участие и вносить активный вклад в работу Межучрежденческого постоянного комитета в качестве основного члена, а также консультировать его и обеспечивать поддержку в его работе по вопросам внутренне перемещенных лиц. С этой целью она приняла участие в ее первом совещании участников МПК, состоявшемся в Женеве 6 декабря 2016 года, после которого будет проведено выездное совещание участников МПК, запланированное на 28 апреля 2017 года. Кроме того, она приняла участие в заседании Рабочей группы МПК, состоявшемся в Риме 5 и 6 апреля 2017 года, в ходе которого она рассказала о деятельности в рамках совместного проекта между Специальным докладчиком и Объединенной службой профилирования ВПЛ⁵ и в сотрудничестве с широкой группой субъектов по

³ На сегодняшний день поступили просьбы об организации страновых визитов в Бангладеш, Колумбию, Сальвадор, Гватемалу, Гаити, Малави, Мексику и Непал.

⁴ По итогам таких рабочих визитов, как правило, не будет представляться доклад Совету по правам человека, за исключением случаев, когда это непосредственно оговорено с соответствующим государством.

⁵ Объединенная служба профилирования ВПЛ была создана в 2009 году и является межучрежденческой организацией. Она располагается в Женеве, и ее задача состоит в том, чтобы поддерживать усилия правительств и участников гуманитарной деятельности и процесса развития в разработке и осуществлении совместных мероприятий по профилированию. Работая главным образом в ситуациях внутреннего перемещения, эта служба стремится поощрять практику принятия решений на основе фактических данных в ситуациях перемещения. Действуя как на местах, так и дистанционно, Объединенная служба профилирования ВПЛ предоставляет свою поддержку с учетом конкретных потребностей на земле и способствует наращиванию внутреннего потенциала стран в области профилирования, с тем чтобы они могли

вопросам развития, гуманитарной деятельности и миростроительства⁶ для введения в действие Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Этот проект направлен на разработку инструментов, методологий и руководящих принципов в интересах общих комплексных, но в то же время практичных подходов к поиску долгосрочных решений в ситуациях перемещения.

27. Специальный докладчик приветствует поддержку деятельности в рамках ее мандата со стороны Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Кроме того, в ходе своей работы и поездок в страны она будет продолжать тесно и на систематической основе сотрудничать со страновыми группами Организации Объединенных Наций и активно взаимодействовать с Управлением по координации гуманитарных вопросов и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Сотрудничество между мандатарием и этими ключевыми подразделениями Организации Объединенных Наций оказалось весьма эффективным, особенно в контексте страновых поездок, в ходе которых они предоставляют неоценимую поддержку, помощь и информацию. Специальный докладчик благодарит их за их неизменную поддержку ее работы и рассчитывает на продолжение и укрепление такого сотрудничества.

28. С учетом ее стратегических и тематических приоритетов Специальный докладчик также приступила к работе по значительному укреплению сотрудничества и институциональных связей, в частности, с Программой развития Организации Объединенных Наций, Международной организацией по миграции и Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). Помимо проведения двусторонних совещаний с этими органами, она изучает возможность принятия практических мер для институционализации сотрудничества в целях выполнения ее мандата, в том числе путем создания координационных центров в организациях, действующих в конкретных областях сотрудничества. Кроме того, Специальный докладчик намерена расширять сотрудничество с национальными учреждениями по правам человека с целью выявления позитивной практики в их работе в области защиты внутренне перемещенных лиц (см. раздел IV. D. ниже).

29. Сотрудничество с организациями гражданского общества как на международном, так и на национальном уровнях играет важную роль для исполнения ее мандата, и в этой связи Специальный докладчик намерена продолжать развивать и укреплять сотрудничество с организациями гражданского общества, работающими в области защиты внутренне перемещенных лиц. Кроме того, Специальный докладчик будет уделять особое внимание консультациям с внутренне перемещенными лицами и общинами, затронутыми перемещением, и организациями и ассоциациями внутренне перемещенных лиц, если таковые имеются, которые остаются ключевыми партнерами в рамках мандата для обеспечения того, чтобы их мнения и подходы были лучше представлены на всех

сами производить полезные и надежные данные. Более подробно о Службе и ее работе см. www.jips.org/en/home.

⁶ Технический руководящий комитет, в состав которого входит широкий круг партнеров, которые оказывают поддержку в поиске долгосрочных решений проблемы перемещения. В его состав входят Датский совет по делам беженцев, Международный комитет Красного Креста, Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, Международная организация по миграции, Международный центр Файнштейна при Тафтском университете, Норвежский совет по делам беженцев, Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций, члены Группы по исследованиям, данным и управлению эффективностью деятельностью, Альянс за поиск решений, Программа развития Организации Объединенных Наций, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКБ, Всемирный банк, Платформа для поиска решений проблемы перемещения и Региональный секретариат для выработки долговременных решений.

соответствующих форумах. Она намерена также расширять присутствие и укреплять роль внутренне перемещенных лиц, в том числе женщин, на национальных, региональных и международных форумах, с тем чтобы дать им слово и обеспечить возможность изучения их уникального опыта.

В. Стратегические приоритеты и первоначальные мероприятия

30. За период с 1 ноября 2016 года, когда Специальный докладчик приступила к исполнению своих обязанностей, она провела ряд двусторонних консультаций с основными заинтересованными сторонами в целях определения стратегических приоритетов для дальнейшей работы. Процесс консультаций был завершен 25 января 2017 года в Женеве на совещании заинтересованных сторон, на котором Специальный докладчик должна была представить первоначальные стратегические приоритеты и основные тематические направления своей работы в течение следующих трех лет и получать комментарии по ним. В этом совещании приняли участие ее предшественники Чалоку Бейани и Вальтер Келли, а также более 35 представителей государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций и гражданского общества, которые представили свои взгляды, мнения и рекомендации. После этого мероприятия 21 февраля 2017 года Специальный докладчик представила информацию о своих стратегических и тематических приоритетах для более широкой интернет-аудитории в количестве около 300 человек по всему миру через веб-курс, организованный Ассоциацией профессионалов в области гуманитарной защиты⁷.

31. Особое внимание на международном уровне было уделено проблеме перемещений больших групп беженцев и мигрантов, в том числе в контексте Саммита Организации Объединенных Наций по делам беженцев и мигрантов, состоявшегося в Нью-Йорке 19 сентября 2016 года, и последующих текущих процессов, направленных на принятие к сентябрю 2018 года глобальных договоров по безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции и беженцам. Специальный докладчик настоятельно призывает международное сообщество обеспечить, чтобы положению внутренне перемещенных лиц уделялось столь необходимое внимание, признавая, что многие из тех, кто пересекает международные границы в качестве беженцев, без документов, или незаконно перевозимых мигрантов, первоначально были внутренне перемещенными лицами в своих собственных странах и им не была предоставлена необходимая защита и поддержка, которые позволили бы им остаться в своих странах, если бы они того пожелали⁸.

32. Хотя внутренне перемещенные лица имеют право пересекать международные границы и право искать убежище в других странах, – и оба эти права должны быть гарантированы, – основополагающую роль по-прежнему играет удовлетворение их потребностей в защите и помощи в их странах, поддержка долгосрочных решений в их интересах и устранение общих коренных причин их перемещения. В этой связи следует отметить, что в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах указывается на связь между внутренним перемещением и перемещением больших групп мигрантов и беженцев:

Мы понимаем, что в пределах национальных границ перемещено очень большое число людей и что, возможно, такие лица могут искать защиты и помощи в других странах в качестве беженцев и мигрантов. Мы отмечаем необходимость подумать над выработкой эффективных стратегий, направленных на обеспечение достаточной защиты и помощи внутренне

⁷ См. <https://phar.org/civicism/event/info?id 393>.

⁸ После встречи на высшем уровне предыдущий Специальный докладчик совместно с рядом учреждений Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций обратился в открытом письме к государствам-членам с настоятельным призывом активизировать поддержку внутренне перемещенных лиц и принимающих их общин.

перемещенным лицам и предотвращение и уменьшение масштабов такого перемещения⁹.

33. В то же время Специальный докладчик указывает, что основная ответственность за защиту населения внутренне перемещенных лиц в рамках национальных государственных границ по-прежнему лежит на соответствующих государствах. Хотя, с одной стороны, значительное число этих внутренне перемещенных лиц могут пересекать границы, многие из них, как отмечалось выше, остаются на территории их соответствующих государств. Специальный докладчик твердо уверена в том, что необходимо обеспечить наличие политической воли и ресурсов для защиты прав человека внутренне перемещенных лиц, независимо от того, будут ли они пересекать международные границы.

34. Специальный докладчик выступает за сохранение предусмотренного мандатом основного стратегического направления работы по достижению важнейших глобальных целей защиты внутренне перемещенных лиц, а также уделению должного внимания наиболее критическим ситуациям, связанным с перемещенными лицами, и наиболее уязвимым группам населения и секторам. В этой связи она будет продолжать свою деятельность в рамках ее мандата по взаимодействию со странами, в которых население в срочном порядке перемещается в связи с конфликтами. В ходе своего первого визита на Ближний Восток Специальный докладчик приняла участие в международной конференции по вопросам основанного на правах человека подхода к конфликтным ситуациям в арабском регионе, состоявшейся 20 и 21 февраля 2017 года в Дохе, организованной Национальным Комитетом по правам человека и УВКПЧ Катара, в ходе которой она наладила контакты с государствами и неправительственными организациями (НПО) из стран региона.

35. Специальный докладчик будет и впредь участвовать в глобальных и региональных инициативах и процессах в целях выявления факторов воздействия прогрессирующих стихийных бедствий и изменения климата, повышения осведомленности о них и принятия конкретных мер по борьбе с ними, а также смягчения их последствий для внутренне перемещенных лиц. Специальный докладчик считает, что эта эволюционирующая проблема требует больше внимания, особенно в том, что касается взаимосвязи между изменением климата и внутренним перемещением, и их последствиями с точки зрения безопасности людей и конфликтов.

36. В период пребывания на этом посту предыдущий Специальный докладчик сосредоточил свое внимание на выработке долгосрочных решений в качестве одного из важнейших элементов реагирования на внутреннее перемещение на самом раннем этапе. Поскольку поиск долгосрочных решений пока не увенчался успехом, а многие внутренне перемещенные лица во всем мире при этом продолжают жить в ситуации затянувшегося перемещения, Специальный докладчик убеждена в том, что поиск долгосрочных решений должен занимать приоритетное место в повестке дня, с тем чтобы все заинтересованные стороны могли решать проблему внутренних перемещений на комплексной основе. Поощрение долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц будет оставаться одним из основных направлений деятельности в рамках мандата, а новые инициативы, направленные на достижение этой цели, будут включать в себя целенаправленные адресные меры по укреплению участия внутренне перемещенных лиц в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы, и обеспечению полноценного включения внутренне перемещенных лиц в процессы отправления правосудия в переходный период, восстановления жилья, земли и имущества, а также в процессах миростроительства, которые являются важнейшими компонентами долгосрочных решений.

37. Специальный докладчик будет и впредь играть ведущую роль в осуществлении межучрежденческого проекта по оценке прогресса в достижении

⁹ См. резолюцию 71/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 20.

долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц, который осуществляется Объединенной службой профилирования ВПЛ в сотрудничестве с широкой по составу группой акторов, действующих в области развития, гуманитарной помощи и миростроительства. Этот проект направлен на реализацию Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц¹⁰ путем разработки набора показателей, инструментов, методологий и руководящих указаний в интересах общих комплексных, но в то же время практических подходов к поиску долгосрочных решений в ситуациях перемещения.

38. Цель сокращения перемещений, отвечающая решениям Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, в ходе которого была поставлена амбициозная цель сокращения к 2030 году вдвое числа перемещенных лиц, должна осуществляться в полном соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны и Рамочной программой поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК по достижению долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц, а также благодаря достижению долговременных решений. В соответствии с итогами Всемирного саммита по гуманитарным вопросам Специальный докладчик будет уделять большое внимание укреплению взаимодействия между участниками процесса развития на ранних этапах гуманитарных кризисов и кризисов, связанных с перемещением, в вопросах обеспечения участия внутренне перемещенных лиц в качестве партнеров и в деле укрепления потенциала и ресурсов, имеющихся у местных партнеров из гражданского общества.

39. Специальный докладчик будет продолжать и активизировать работу, проводимую в рамках мандата¹¹, в целях обеспечения того, чтобы внутренне перемещенные лица не остались без внимания, в том числе в контексте устойчивого развития на период до 2030 года и реализации целей в области устойчивого развития. Несмотря на отсутствие конкретного целевого показателя, связанного с внутренним перемещением, Специальный докладчик подчеркивает, что государства, сталкивающиеся с проблемой внутреннего перемещения, обязаны разработать национальные программы и планы осуществления, в рамках которых должно быть признано, что внутренне перемещенные лица относятся к числу наиболее уязвимых групп населения, испытывающих многочисленные проблемы и потребности, связанные с приоритетами в области развития, в том числе в таких сферах, как образование, здравоохранение, жилье, земля, средства к существованию и нищета.

40. Специальный докладчик будет продолжать важную работу по поощрению разработки и осуществления правовых и политических рамок, которые имеют ключевое значение для решения проблем внутреннего перемещения на всех уровнях. Если ее предшественники играли ведущую роль в разработке основных международных, региональных и национальных рамок, включая Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны и Рамочную программу поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц МПК, то Специальный докладчик будет уделять приоритетное внимание осуществлению и практической реализации этих стандартов, в тесном сотрудничестве с национальными правительствами, региональными механизмами и другими соответствующими заинтересованными сторонами. Она намерена поддерживать работу по включению стандартов в национальное законодательство и политические программы и будет оказывать помощь государствам и другим организациям путем прямого взаимодействия, предоставления рекомендаций, мерами по повышению осведомленности и мобилизации поддержки. В свете этого мандатарий будет продолжать выполнять функции сопредседателя целевой группы по вопросам права и политики Глобального кластера по вопросам защиты УВКБ.

¹⁰ См. www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

¹¹ См. A/HRC/29/34.

41. Кроме того, Специальный докладчик совместно с УВКБ и Международным институтом гуманитарного права организовала двенадцатый учебный курс по вопросам права в области внутреннего перемещения, который был проведен 14–18 ноября 2016 года в Сан-Ремо, Италия. Учебный семинар в Сан-Ремо позволил собрать вместе представителей государственных органов, занимающихся вопросами защиты внутренне перемещенных лиц, и Специальный докладчик намерена продолжать проведение такой учебы в качестве основного учебного курса в рамках мандата.

42. Специальный докладчик подчеркивает, что в 2018 году исполняется 20 лет со времени принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны и что эта годовщина станет прекрасной возможностью повысить осведомленность об этом глобальном стандарте и привлечь внимание к бедственному положению внутренне перемещенных лиц во всех регионах мира. Она намерена вести информационную работу и консультации с партнерами в целях подготовки мероприятий в ознаменование этой годовщины в течение 2018 года на национальном, региональном и международном уровнях, включая параллельные мероприятия и другие дискуссионные форумы, организуемые мандатарием в контексте представления ее ежегодных докладов Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее. Она будет поощрять деятельность и принятие обязательств на национальном уровне в государствах, затронутых проблемой внутреннего перемещения, в том числе меры по включению положений Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны в национальное законодательство и стратегии по защите прав человека внутренне перемещенных лиц.

43. На региональном уровне единственным юридически обязывающим региональным стандартом в отношении внутреннего перемещения является принятая в октябре 2009 года Кампальская конвенция. Специальный докладчик будет и впредь поддерживать Африканский союз путем содействия осуществлению Конвенции, в том числе в рамках Конференции государств-участников; она приняла участие в исторической первой сессии Конференции, которая состоялась в Хараре 3–5 апреля 2017 года. Она подчеркнула, что ее создание является важным шагом в деле поощрения и мониторинга осуществления Конвенции. Она планирует осуществлять тесное взаимодействие с африканскими государствами, которые посетили ее предшественники, и другими государствами, с тем чтобы инициировать и расширить диалог и предложить техническое сотрудничество в целях оказания им помощи в выполнении обязательств по Конвенции. Она опубликовала пресс-релиз, в котором отметила, что государства должны принять конкретные меры для обеспечения того, чтобы это новое всеобъемлющее соглашение принесло реальные блага для внутренне перемещенных лиц¹². Учитывая положительный пример Африканского союза, она намерена и впредь выступать в поддержку принятия региональных стандартов защиты внутренне перемещенных лиц в других регионах, когда это необходимо.

44. Что касается национального уровня, Специальный докладчик выражает глубокую обеспокоенность в отношении проблем на местах, с которыми сталкиваются партнеры по гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в процессе предоставления своих основных услуг и помощи. К их числу относятся проблемы доступа к лицам и общинам, пострадавшим в результате внутреннего перемещения, связанные с мерами безопасности или ограничениями, которые вводятся национальными правительствами, а также негосударственными вооруженными группировками и другими негосударственными акторами, особенно в конфликтных ситуациях. Эти препятствия серьезно ограничивают их способность предоставлять основную и жизненно необходимую поддержку. Специальный докладчик будет оказывать поддержку и сотрудничать с учреждениями и органами Организации Объединенных Наций, с тем

¹² См. http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/news_and_publications/press-release-un-expert-welcomes-the-establishment-of-the-conference-of-states-parties.pdf.

чтобы настоятельно призвать государства выполнять их обязательства по международному гуманитарному и правозащитному праву и стандарты в целях предоставления свободного и беспрепятственного доступа ко всем нуждающимся в помощи общинам. В этом контексте Специальный докладчик хотела бы также уделить должное внимание роли негосударственных субъектов.

45. Специальный докладчик встревожена недостаточным уровнем финансирования основной работы партнеров по гуманитарной помощи и развитию и гражданского общества, особенно на местах. Она выражает признательность международному сообществу доноров за существенный вклад в финансирование глобальных мер в области гуманитарной помощи и развития. Она настоятельно призывает доноров продолжать финансирование и наращивать его объемы, руководствуясь положениями «большой сделки» по финансированию гуманитарной деятельности, включая гибкость механизмов финансирования, с тем чтобы содействовать внедрению новых подходов к решению гуманитарных кризисов и новых методов работы в целях привлечения большего внимания к поиску долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. Дефицит финансирования некоторыми национальными правительствами деятельности по надлежащему урегулированию ситуаций, связанных с внутренним перемещением, а также нерациональное использование средств, неэффективное управление и отсутствие подотчетности в ряде случаев породили чрезмерную зависимость от помощи международного сообщества, которая в долгосрочной перспективе может быть неустойчивой.

46. Государства несут главную ответственность за поощрение и защиту прав человека внутренне перемещенных лиц. В декабре 2016 года Специальный докладчик обратилась к государствам-членам и просила их ответить на вопросник. Этот вопросник, в частности, имел целью выявить примеры положительной практики в области правовых, политических и институциональных механизмов и деятельности государств по защите и поддержке внутренне перемещенных лиц; а также получить информацию о мерах по обеспечения активного вовлечения внутренне перемещенных лиц в качестве не просто бенефициаров, а партнеров в процессы принятия затрагивающих их решений и осуществление мер по оказанию помощи. Специальный докладчик искренне благодарит те государства, которые представили ответы¹³, и намеревается изучить полученную информацию в целях планирования ее будущей работы.

IV. Тематические приоритеты

47. В соответствии со своими стратегическими приоритетами Специальный докладчик посвятит свои следующие тематические доклады по следующим вопросам: а) активизации участия внутренне перемещенных лиц в мерах по урегулированию проблемы внутреннего перемещения; б) мерам по интеграции внутренне перемещенных лиц в механизмы отправления правосудия в переходный период и мирные процессы на основе долговременных решений; в) укреплению защиты внутренне перемещенных детей; г) повышению роли национальных правозащитных учреждений и других соответствующих субъектов в деле защиты прав человека внутренне перемещенных лиц; и е) анализу игнорируемых причин внутреннего перемещения, в числе которых проекты в области развития и широкомасштабное насилие. В ходе своей работы по этим направлениям Специальный докладчик планирует проводить широкие консультации в целях вычленения конкретных проблем в тех случаях, когда ее мандат может

¹³ По состоянию на 5 апреля 2017 года ответы были получены от Австралии, Азербайджана, Албании, Армении, Боливарианской Республики Венесуэла, Гватемалы, Грузии, Ирака, Колумбии, Кувейта, Маврикия, Мальты, Мексики, Сальвадора, Словении, Соединенных Штатов Америки, Турции, Украины, Швейцарии и Швеции.

дать наибольших эффект, избегая при этом дублирования с работой других учреждений.

А. Активизация участия внутренне перемещенных лиц

48. Специальный докладчик выражает обеспокоенность по поводу поступающей из всех регионов информации о ситуациях, связанных с внутренним перемещением, включая информацию, собранную в ходе многочисленных страновых визитов мандатариев, о невыполнении на практике минимальных стандартов в части проведения консультаций с участием внутренне перемещенных лиц. Это подрывает осуществление прав человека внутренне перемещенных лиц, а также тормозит прогресс в деле достижения долгосрочных решений в их интересах. Внутренне перемещенные лица имеют право участвовать в принятии всех решений, затрагивающих их интересы, на всех этапах перемещения, а также, насколько это возможно, выбирать наиболее подходящие для них решения, в том числе относительно места их размещения, жилья и средств к существованию. Решения будут устойчивыми лишь в том случае, если они дадут наилучший возможный результат для внутренне перемещенных лиц.

49. Опросы внутренне перемещенных лиц обычно выявляют: отсутствие у них информации на всех этапах перемещения; редкое участие ответственных органов власти; отсутствие или неэффективность механизмов и процессов консультаций и участия; и отсутствие полного учета их мнений, потребностей и предпочтений в процессах принятия решений. Основным элементом мер реагирования со стороны национальных правительств и всех партнеров в области гуманитарной деятельности и развития, а также других соответствующих акторов должно стать обеспечение того, чтобы внутренне перемещенные лица с самого начала были включены в процессы разработки, планирования и осуществления всех действий и шагов по оказанию им помощи. Участие внутренне перемещенных общин в этих процессах, позволяющее им расширить свои возможности и узнать о своих правах, если оно эффективно и ориентировано на конкретный результат, играет важную роль в процессе восстановления и укрепления жизнестойкости общин. Кроме того, реальное участие возвращает пострадавшим от перемещения людям чувство собственного достоинства, что дает им возможность самим активно восстанавливать свою жизнь, а не быть пассивными получателями помощи.

50. Отсутствие информации, консультаций и реального участия или же участие «для галочки» приводит к тому, что усилия по восстановлению, скорее всего, не будут отвечать потребностям и ожиданиям внутренне перемещенных лиц и пострадавших общин и в итоге потерпят неудачу. Это может привести к углублению и укоренению нищеты, поскольку внутренне перемещенным лицам трудно вернуться к нормальной жизни и обеспечить надлежащие средства к существованию в условиях, на которые они не имеют практически никакого влияния. Проблемы обеспечения реального участия внутренне перемещенных лиц стоят остро, при этом нужно признать, что они затрудняют усилия в ряде ситуаций. При разработке программ участия должны учитываться культурные, социальные, исторические и политические факторы. Задача состоит в том, чтобы систематически и эффективно обеспечивать полноценное участие внутренне перемещенных лиц во всех ситуациях, связанных с перемещением людей.

51. Специальный докладчик высоко оценивает отличную работу и анализ, проведенный другими субъектами в этой области, в том числе в выпущенной в 2008 году в рамках проекта по проблемам внутреннего перемещения Института Брукинса и Бернского университета публикации, озаглавленной «От слов к делу – консультации и работа с населением, перемещенным в результате конфликтов или стихийных бедствий» (*Moving Beyond Rhetoric: Consultation and Participation with Populations Displaced by Conflict or Natural Disasters*)¹⁴.

¹⁴ См. http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/10_internal_displacement.pdf.

Она считает, что ее мандат может сыграть важную роль в инициировании призыва к активизации деятельности и необходимому пересмотру подходов к организации участия внутренне перемещенных лиц с целью их практического улучшения в ситуациях перемещения. Она намерена подготовить тематические доклады, в которых будут рассмотрены важнейшие элементы процесса организации участия внутренне перемещенных лиц, выявлены препятствия и предложены меры для поощрения широкого участия внутренне перемещенных лиц в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы.

52. 25 января 2017 года Специальный докладчик начала консультации по этому вопросу, организовав экспертное обсуждение вопроса обеспечения участия внутренне перемещенных лиц с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и международными партнерами-НПО, занимающимися этим вопросом. Это способствовало углублению понимания ею вопросов и проблем и позволило узнать мнения ключевых партнеров и проанализировать позитивный опыт. Она намерена и впредь обобщать позитивный опыт из всех регионов в целях содействия его возможному использованию в других ситуациях, связанных с перемещением. Кроме того, Специальный докладчик подчеркивает, что реальное участие внутренне перемещенных лиц повышает эффективность международных усилий по поощрению их прав. Вместе с тем, поскольку внутренне перемещенные лица редко присутствуют на таких форумах, она будет стимулировать и поддерживать их участие в таких мероприятиях на региональном и международном уровне.

В. Обеспечение интеграции внутренне перемещенных лиц в процессы отправления правосудия в переходный период

53. Достижение устойчивых долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц предполагает, что они должны иметь доступ к механизмам возмещения ущерба за причиненный ущерб, нарушения прав человека, гибель людей и уничтожение имущества в рамках процессов, выходящих за рамки их физического возвращения, местной интеграции или переселения. В Рамочной программе поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц признается, что «это может быть связано с необходимостью обеспечить право на компенсацию, доступ к правосудию, установление истины и устранение допущенной ранее несправедливости через обращение к правосудию переходного периода или другим пригодным для этого способом» и «внутренне перемещенным лицам, ставшим жертвой нарушений международных норм в области прав человека или норм международного гуманитарного права, включая произвольное перемещение, должен быть предоставлен полный и свободный от дискриминации доступ к эффективным средствам правовой защиты и к правосудию, включая, если необходимо, доступ к имеющимся механизмам правосудия переходного периода, компенсацию и информацию о причинах нарушений»¹⁵.

54. В ряде ситуаций, связанных с внутренним перемещением, внутренне перемещенные лица не могут добиться правосудия или получают лишь частичное возмещение или компенсацию за нарушения прав человека, которым они подверглись, в том числе в связи с потерей жилья, земли и имущества. Прежде всего, нужно решить проблему отсутствия механизмов правосудия переходного периода в некоторых постконфликтных ситуациях в тех случаях, когда такие механизмы играют важную роль в обеспечении защиты перемещенных внутри страны лиц и другого затронутого населения. Даже в случае наличия таких механизмов задача охвата всего диапазона проблем внутренне перемещенных лиц часто воспринимается как сложная и требующая больших затрат. Процессы правосудия переходного периода традиционно сфокусированы на крайне узком

¹⁵ См. www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

спектре серьезных нарушений гражданских и политических прав и в определенной степени игнорируют внутренне перемещенных лиц.

55. Ключевыми элементами правосудия переходного периода также являются комиссии по установлению истины и уголовное преследование лиц, виновных в нарушениях. Принудительное перемещение зачастую сопровождается массовыми нарушениями прав человека до, во время и после перемещения, последствия которых продолжают сказываться в период перемещения и даже после того, как внутренне перемещенные лица возвратились на прежнее место жительства, были расселены или интегрировались в других районах. Внутренне перемещенные лица должны быть включены в проекты общинного примирения и укрепления социальной сплоченности, которые являются важными элементами инициатив в области миростроительства и от которых они часто отстранены. Необходимо укрепить понимание того, что внутренне перемещенные лица имеют право в полной мере участвовать в процессах миростроительства и механизмах правосудия переходного периода, равно как и обязанность правительств гарантировать их участие и обеспечить на деле реализацию для них правосудия в переходный период.

56. Специальный докладчик высоко оценивает уже проделанную важную работу, включая научные исследования и анализ конкретных примеров, проведенные Международным центром по вопросам правосудия в переходный период и по линии проекта Института Брукинга и Бернского университета по проблемам внутреннего перемещения населения, а также другие материалы¹⁶. Кроме того, ценные рекомендации по конкретным проблемам содержатся в таких международных стандартах, как Принципы, касающиеся реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц¹⁷, и связанном с ними *Руководстве по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц*. Это обеспечивает надежную основу для дальнейшего развития с целью выявления существующих ресурсов и предоставления технической помощи для их задействования. Чтобы обеспечить достижение прогресса в этой области, Специальный докладчик будет сотрудничать с органами Организации Объединенных Наций и другими международными организациями, неправительственными организациями и национальными правозащитными учреждениями.

57. Специальный докладчик по правам человека внутренне перемещенных лиц стремится к налаживанию стратегического сотрудничества со Специальным докладчиком по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению и гарантиям неповторения. По приглашению последнего Специальный докладчик по правам человека внутренне перемещенных лиц приняла участие в региональных консультациях УВКПЧ по вопросам правосудия в переходный период в Азиатско-Тихоокеанском регионе, которые проходили 9 и 10 ноября 2016 года в Коломбо. Она будет участвовать в диалоге с правительствами стран, находящихся в переходном процессе миростроительства и отправления правосудия, в целях содействия включения внутренне перемещенных лиц в соответствующие механизмы и изучения опыта, проблем и практики этих стран. Она намеревается посетить страны по данному тематическому направлению и на сегодняшний день направила запросы о посещении Колумбии и Непала. Она планирует использовать свой мандат для обобщения положительного опыта, рекомендаций и исследований на конкретных примерах, при этом на ее веб-сайте будет создан раздел, посвященный этим вопросам. Ее работа по этому вопросу имеет постоянный характер. Она также подготовит по этому вопросу тематический доклад.

¹⁶ Предыдущий Специальный докладчик провел совместные заседания с комиссиями по установлению истины, правосудию и примирению в Кении и Кот-д'Ивуаре, в ходе которых были заслушаны показания внутренне перемещенных лиц, во время его официальных поездок в эти страны соответственно в сентябре 2011 года и июле 2012 года.

¹⁷ См. <https://2001-2009.state.gov/documents/organization/99774.pdf>.

С. Укрепление защиты внутренне перемещенных детей

58. Несмотря на то, что ключевые международные организации, занимающиеся вопросами гуманитарной помощи и развития, уделяют большое внимание внутренне перемещенным детям, очевидно, что их положение и вопросы их защиты по-прежнему вызывают серьезную обеспокоенность в ситуациях, связанных с перемещением людей во всем мире. В ситуациях, связанных с перемещением, дети зачастую страдают и умирают из-за неспособности государств оперативно и эффективно реагировать на их особые потребности, а также из-за отсутствия у гуманитарных организаций возможностей и ресурсов, чтобы обеспечить их защиту. Эти проблемы требуют более пристального внимания со стороны государств и партнеров по гуманитарной деятельности, при этом нужно делать упор на конкретные результаты, как это было подчеркнуто в ходе организованного Верховным комиссаром в 2016 году диалога по проблемам защиты, который был посвящен теме «Проблемы детей в процессе транзита»¹⁸.

59. Дети составляют большинство среди лиц, перемещенных в результате конфликтов, и зачастую на их долю выпадают самые тяжелые связанные с этим испытания. Организация Объединенных Наций подчеркивает, что число перемещенных в результате конфликта детей в настоящее время превышает 30 миллионов¹⁹. К детям, чья жизнь была разрушена конфликтом и перемещением часто и абсолютно справедливо применяется термин «потерянное поколение». Их перспективы и возможности зачастую крайне ограничены, либо в результате ранения, травмы или недоедания, либо насилия и надругательства со стороны комбатантов, торговцев людьми и других преступников, которые, пользуясь своей властью, чинят беззаконие. Особенно сильно эти проблемы бьют по сиротам, беспризорным, детям-инвалидам, детям с увечьями или травмами и детям, возглавляющим домашние хозяйства из-за конфликта.

60. Согласно пункту 16 d) резолюции 32/11 Совета по правам человека мандатария поручено уделять особое внимание правам человека внутренне перемещенных женщин и детей и других групп с особыми потребностями, таких как престарелые, инвалиды и глубоко травмированные лица, затронутые внутренним перемещением, и их особым потребностям в помощи, защите и развитии. В этой связи Специальный докладчик подготовит тематический доклад по проблемам потребностей и защиты, с которыми сталкиваются дети из числа внутренне перемещенных лиц, с тем чтобы привлечь внимание к их бедственному положению и чтобы найти нестандартные подходы, разработать конкретные меры, а также новые обязательства по их защите в странах, затронутых проблемой перемещения.

61. Специальный докладчик будет содействовать укреплению международной нормативно-правовой основы в области защиты детей и ответственности государств, которые в первую очередь отвечают за обеспечение защиты и удовлетворение потребностей детей из числа внутренне перемещенных лиц. Она будет сотрудничать с ключевыми международными и национальными партнерами и оказывать им помощь в целях повышения эффективности их работы, в том числе ЮНИСЕФ и УВКБ, с которыми она намерена наладить стратегическое партнерство по этому вопросу. Несмотря на наличие обширных ресурсов, необходимо улучшить осведомленность о них и технической помощи для их задействования на практике. Нужно обобщать положительный опыт и применять его в других местах, где перемещенные дети подвергаются опасности. Также следует в безотлагательном порядке развернуть и реализовать инициативы, направленные на защиту девочек, особенно в конфликтных ситуациях.

62. Специальный докладчик будет вести работу по изучению положительного опыта, рекомендаций и результатов исследований на конкретных примерах и

¹⁸ См. <http://www.unhcr.org/high-commissioners-dialogue-on-protection-challenges-2016.html>.

¹⁹ См. <https://www.nrc.no/news/2015/june/30-million-children-displaced/>.

посвятит этим вопросам специальный раздел на своем веб-сайте для предоставления соответствующей информации широкой аудитории. Она будет стремиться к сотрудничеству с соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и с другими международными организациями и НПО, а также национальными правозащитными учреждениями. Основываясь на полученных данных, она будет поднимать перед государствами проблемы, касающиеся перемещенных детей, и стремиться наладить с ними конструктивный диалог с целью поиска быстрых и эффективных решений в вызывающих беспокойство ситуациях, связанных с перемещением детей.

D. Повышение роли национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц

63. Нарушения прав человека часто предшествуют или провоцируют перемещение, а также происходят во время или после перемещения. В качестве независимых органов по правам человека и наблюдателей в области прав человека национальные правозащитные учреждения призваны играть решающую роль в защите внутренне перемещенных лиц. Можно привести несколько примеров стран, в том числе Кению, Мексику, Нигерию, Уганду, Украину и Филиппины, национальные правозащитные учреждения которых вносят огромный вклад в обеспечение защиты внутренне перемещенных лиц. Этот вклад включает в себя информационно-разъяснительную работу, организацию обучения должностных лиц и других специалистов по вопросам международных норм в области прав человека и международного гуманитарного права и стандартов, контроля за соблюдением прав человека внутренне перемещенных лиц, регистрации индивидуальных жалоб и расследования конкретных дел в целях привлечения к ответственности преступников. Следует также отметить значение их деятельности в поддержку принятия внутреннего законодательства по защите прав внутренне перемещенных лиц.

64. Специальный докладчик будет укреплять взаимодействие в рамках мандата с национальными правозащитными учреждениями по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц, будет на систематической основе взаимодействовать с ними и их региональными сетями в целях изучения их наработок, практики и накопленного опыта, а также будет стремиться к расширению сотрудничества. Она посвятит один из ее тематических докладов изучению роли национальных правозащитных учреждений в деле защиты внутренне перемещенных лиц и с этой целью намеревается провести в течение срока ее полномочий консультации с отдельными национальными учреждениями по правам человека для изучения их существующих и потенциальных функций. Кроме того, она намеревается направить вопросник соответствующим национальным учреждениям по правам человека и наладить сотрудничество по этим вопросам с Глобальным альянсом национальных правозащитных учреждений.

E. Повышение внимания к игнорируемым причинам внутреннего перемещения

65. Специальный докладчик понимает, что ее мандат предполагает принятие мер по информированию об игнорируемых причинах внутреннего перемещения, их устранению и предотвращению их возникновения, а также по повышению осведомленности о внутренне перемещенных лицах, нуждающихся в большем внимании и защите. Эти причины включают проекты в области развития и повсеместное насилие и могут также включать такие сложные и взаимосвязанные факторы, как пересечение интересов конфликтующих сторон, партнеров по развитию и деловых кругов. Число лиц, перемещаемых во всем мире в результате воздействия таких факторов, может измеряться миллионами, при этом они не будут фигурировать в ежегодной статистике, поскольку в ней

обычно отражают перемещенных лиц только в результате конфликтов и стихийных бедствий.

66. Также требуют более пристального внимания другие факторы, в том числе роль дискриминации на этнической или религиозной почве в качестве одной из причин перемещения и фактора, влияющего на меры по оказанию помощи некоторым внутренне перемещенным лицам. В этой связи Специальный докладчик участвовал в качестве эксперта в работе девятого Форума по вопросам меньшинств, посвященном положению меньшинств в условиях гуманитарных кризисов, который состоялся в Женеве 24 и 25 ноября 2016 года²⁰. Она подчеркнула, что этническая или религиозная принадлежность может стать фактором, повышающим уязвимость некоторых общин к перемещению; она также приняла участие в разработке ряда рекомендаций.

1. Перемещения в связи с осуществлением проектов в области развития

67. В соответствии с принципом 6 Общих руководящих принципов запрещение произвольных перемещений распространяется на перемещения, обусловленные «осуществлением широкомасштабных проектов в области развития, которые не оправданы с точки зрения важнейших и приоритетных интересов населения». Признавая значительные выгоды, которые часто приносят проекты в области развития обществу в более широком плане, особенно в менее развитых странах, по-прежнему актуален вопрос о том, какие критерии и параметры должны применяться в тех случаях, когда проект в области развития может привести к внутреннему перемещению. Специальный докладчик проведет консультации с глобальными и национальными субъектами, занимающимися вопросами развития, в том числе органами и учреждениями Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами с целью уточнения применяемых методов и критериев на всех этапах процесса развития.

68. Несмотря на то, что соответствующие руководящие принципы, включая Основные принципы и руководящие указания 2007 года, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития²¹, содержат рекомендации по устранению правочеловеческих последствий перемещений, связанных с развитием, эти проблемы требуют дополнительно изучения для обеспечения защиты в соответствии со всеми соответствующими международными нормами и стандартами тех, кто подвергается риску внутреннего перемещения и был перемещен в результате реализации проектов в области развития. Специальный докладчик подготовит тематический доклад по этому вопросу и разработает комплекс рекомендаций, а также будет содействовать внедрению передовых методов и процессов в отношении проектов в области развития.

2. Перемещения, связанные с повсеместным насилием

69. Хотя повсеместное распространение насилия не является конфликтом, оно может оказывать аналогичное воздействие на людей, заставляя их покидать свои дома. Необходимы дополнительные исследования для определения реального масштаба этой проблемы и ее воздействия на отдельных лиц, семьи и общины. Как подчеркнул предыдущий Специальный докладчик, правительства могут считать, что спровоцированные распространением насилия перемещения не являются фактором, заставляющим их выполнять обязательства по защите пострадавших лиц в качестве внутренне перемещенных лиц в соответствии с международным правом и стандартами, в том числе Руководящими принципами, касающимися внутреннего перемещения населения. Кроме того, пострадавшие лица могут не знать или не требовать осуществления своих прав на защиту в качестве внутренне перемещенных лиц и могут вообще предпочитать сохранять анонимность из-за угроз и опасности насилия, что затрудняет задачу их учета и оказания им помощи.

²⁰ См. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/Session9.aspx>.

²¹ См. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf.

70. Специальный докладчик намеревается продолжать взаимодействие со странами, в которых повсеместное насилие является причиной внутреннего перемещения. В частности, Специальный докладчик планирует продолжать предоставление поддержки в рамках ее мандата Гондурасу, который предыдущий Специальный докладчик посещал в 2015 и 2016 годах для изучения ситуации внутреннего перемещения, связанного с насилием, и поддерживать свою поддержку правительству в его работе по защите внутренне перемещенных лиц, в том числе путем принятия закона о внутренне перемещенных лицах. Кроме того, она выражает признательность правительству Сальвадора и правительству Гватемалы за их положительную реакцию на ее запросы в отношении организации официальных визитов в эти страны и планирует посетить Сальвадор с официальным визитом во второй половине 2017 года, а Гватемалу в 2019 году.

V. Выводы

71. Ситуация, связанная с внутренними перемещениями, и бедственное положение внутренне перемещенных лиц во всем мире за последние годы едва ли улучшились. Непрерывающиеся мощные конфликты и кризисы, связанные с перемещением населения, по-прежнему не находят решения, при этом некоторые из них еще более обостряются или принимают затяжной характер. В результате новых конфликтов и стихийных бедствий число внутренне перемещенных лиц неуклонно растет, достигая рекордных уровней, что увеличивает давление на и так уже работающую на пределе международную систему гуманитарного реагирования. Даже в тех случаях, когда конфликты утихают, проблемы внутренне перемещенных лиц часто не находят долговременных решений в течение многих лет после их перемещения, а то и не решаются вовсе. Затяжной характер ряда конфликтов и внутренних перемещений весьма часто приводит к задержке гуманитарных мер реагирования, которые не достигают этапов восстановления и долговременных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. В ряде случаев усталость доноров приводит к снижению объема выделяемых ресурсов на цели урегулирования все более масштабных и сложных затяжных ситуаций с внутренне перемещенными лицами.

72. В реальности число внутренне перемещенных лиц во всем мире, по всей видимости, значительно превышает цифры, официально публикуемые Организацией Объединенных Наций и другими международными организациями, которые учитывают только имеющиеся данные о перемещениях в результате конфликтов и стихийных бедствий. По оценкам, ежегодно миллионы людей становятся вынужденными переселенцами по другим причинам и в силу действия других факторов, включая проекты в области развития и повсеместное насилие. Нужно также признать, что налицо необходимость в расширении научных исследований и получении более подробных новых данных по проблеме внутреннего перемещения в результате прогрессирующих стихийных бедствий и изменения климата, с тем чтобы определить текущие и будущие тенденции в области внутреннего перемещения и найти более эффективные ответы на эти вызовы. Специальный докладчик будет продолжать работу по изучению этих зачастую не учитываемых причин внутреннего перемещения, а также в целях поощрения национальных и международных действий по защите прав человека лиц, которые стали внутренне перемещенными лицами в результате всех причин перемещения.

73. Перед лицом реальности рекордного числа внутренне перемещенных лиц крайне важно, чтобы международное сообщество по-прежнему предпринимало и наращивало энергичные усилия, с тем чтобы удовлетворить нужды и обеспечить защиту прав внутренне перемещенных лиц и обратить вспять глобальные тенденции. Специальный докладчик приветствует идеи, озвученные в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам в

отношении выработки новых подходов к гуманитарной деятельности, открывающих широкие возможности для всех заинтересованных сторон. Выдвижение на передний план проблемы внутренне перемещенных лиц представляется необходимым и своевременным, при этом глобальный целевой показатель, предусматривающий сокращение числа внутренне перемещенных лиц к 2030 году на 50% на безопасной и достойной основе является амбициозным, но вместе с тем необходимым стимулом. Для достижения этой цели нужно конвертировать принципы в конкретные действия, и это будет трудной задачей. Сделать это нужно в соответствии с нормами права прав человека и путем осуществления международных стандартов защиты внутренне перемещенных лиц и достижения долговременных решений.

74. Поскольку основную ответственность за внутренне перемещенных лиц несут государства, затронутые проблемой внутреннего перемещения, они должны признавать и более эффективно выполнять свои обязательства в рамках международного права прав человека и международного гуманитарного права и стандартов, во-первых, для предотвращения перемещения населения внутри страны и, во-вторых, для повышения отдачи мер реагирования на перемещение. Там, где это возможно, необходимо вновь на первый план выдвинуть главную ответственность государств на всех этапах перемещения, что позволит международным гуманитарным партнерам быстрее осуществить переход от затянувшихся программ по оказанию гуманитарной помощи. Это также позволит им сосредоточить свое внимание на новых, критических ситуациях, связанных с перемещением, на которые государства не в состоянии эффективно реагировать, а также проводить более стратегически ориентированную деятельность по укреплению устойчивости и восстановлению совместно с партнерами по процессу развития.

75. Деятельность в рамках мандата Специального докладчика и ее взаимодействие с национальными правительствами будут активизированы в целях оказания помощи государствам и другим заинтересованным сторонам в их усилиях по выполнению своих обязательств в отношении внутренне перемещенных лиц. В то время как международное сообщество значительно более обеспокоено масштабными перемещениями людей через международные границы, путем разработки глобальных договоров по безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции и беженцев Специальный докладчик призывает повысить внимание к положению внутренне перемещенных лиц, признавая, что многие из тех, кто пересекает международные границы в качестве беженцев, без документов или в качестве незаконно перевозимых мигрантов, первоначально были внутренне перемещенными лицами в своих собственных странах. Многим из них не была предоставлена необходимая защита и поддержка, которые позволили бы им остаться в своих странах, если бы они того пожелали.

76. Специальный докладчик будет продолжать заниматься наиболее критическими ситуациями, касающимися внутреннего перемещения людей во всех регионах, а также содействовать поиску долгосрочных решений и выступать за принятие региональных и национальных нормативных рамок. Кроме того, она планирует осветить другие важные проблемы внутреннего перемещения, в том числе: расширение участия внутренне перемещенных лиц в осуществлении мер реагирования на внутреннее перемещение; обеспечение интеграции внутренне перемещенных лиц в процессы отправления правосудия в переходный период; укрепление защиты внутренне перемещенных детей; повышение роли национальных правозащитных учреждений в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц; и более внимательное отношение к игнорируемым причинам внутреннего перемещения, которые включают проекты развития и широкомасштабное насилие.