



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
17 December 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Сороковая сессия

25 февраля – 22 марта 2019 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

Ежегодный доклад Верховного комиссара

Организации Объединенных Наций

по правам человека и доклады

Управления Верховного комиссара

и Генерального секретаря

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

Краткий доклад о групповом обсуждении вопроса о правах человека внутренне перемещенных лиц в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны

Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека

Резюме

В настоящем докладе, представляемом во исполнение решения 35/101 Совета по правам человека, приводится резюме группового обсуждения вопроса о правах человека внутренне перемещенных лиц в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Обсуждение состоялось 26 июня 2018 года на тридцать восьмой очередной сессии Совета. В докладе содержится резюме выводов, сделанных по итогам группового обсуждения в связи с использованием динамики, созданной двадцатой годовщиной разработки Руководящих принципов, для дальнейшего поощрения и защиты прав человека внутренне перемещенных лиц.



I. Введение

1. В своем решении 35/101 от 22 июня 2017 года Совет по правам человека, будучи обеспокоен вызывающими тревогу масштабами, сложностью и затяжным характером внутренних перемещений, которые происходят во всем мире, и отмечая, что 2018 год ознаменует двадцатую годовщину принятия Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны, постановил провести групповое обсуждение вопроса о правах человека внутренне перемещенных лиц в ознаменование двадцатой годовщины принятия Руководящих принципов, с особым акцентом на их применении и на достижениях, передовой практике и вызовах в этой связи, а также вопроса о рекомендациях относительно ответов на эти вызовы.

2. Групповое обсуждение проходило под руководством Председателя Совета по правам человека Воислава Шуца, а функции координатора выполняла Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц Сесилия Хименес-Дамари. Со вступительными заявлениями выступили Директор Отдела по механизмам Совета по правам человека и договоров в области прав человека Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) Адам Абдельмула и помощник Верховного комиссара по вопросам защиты Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) Фолькер Тюрк. Федеральный министр Австрии по делам Европы, интеграции и внешних сношений Карин Кнайсль отсутствовала по уважительной причине. В состав дискуссионной группы входили Комиссар и Специальный докладчик по вопросу о беженцах, просителях убежища, мигрантах и внутренне перемещенных лицах Африканской комиссии по правам человека и народов Майя Сахли Фадель, заместитель министра по правам человека Гондураса Альба Марсела Кастаньеда и Чрезвычайный и полномочный посол и Постоянный представитель Фиджи при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве Нажат Шамим Хан.

3. В ходе дальнейшего обсуждения с заявлениями выступили представители 23 государств и Европейского союза, 1 международной организации, Глобального альянса национальных правозащитных учреждений и 5 неправительственных организаций (НПО).

II. Резюме вступительных заявлений

4. В своем вступительном слове Директор Отдела по механизмам Совета по правам человека и договоров в области прав человека УВКПЧ подчеркнул, что права человека имеют ключевое значение для общего понимания сложных движущих сил внутреннего перемещения. Хотя последствия перемещения носят неизбежный характер, люди, уже находящиеся в уязвимом положении, подвергаются наибольшему риску оказаться перемещенными и в результате этого понести дополнительный ущерб. Он отметил, что Руководящие принципы, которые отражают международное право прав человека и соответствуют его нормам, остаются стандартом защиты внутренне перемещенных лиц и что, как граждане, перемещенные лица, независимо от причин перемещения, имеют право требовать от своего правительства проявлять заботу о них без каких-либо исключений или дискриминации.

5. Директор особо отметил связи между внутренним перемещением и трансграничным перемещением, указав, что два этих явления зачастую имеют общие движущие силы и что поэтому внутренне перемещенных лиц следует рассматривать как часть более масштабной проблемы миграции. Необходимо провести дальнейший анализ связей между нарушениями экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав и миграцией. Он настаивал на необходимости рассмотрения факторов, побуждающих людей к перемещению, с тем чтобы сохранить свои права и достоинство, и надлежащего реагирования на последствия подобного перемещения.

6. Он подчеркнул также, что внутренне перемещенные лица обычно относятся к числу беднейших из бедных и что от внутреннего перемещения зачастую несоразмерно страдают женщины и дети. Маргинализация может носить широкомасштабный характер, поскольку нередко внутренне перемещенные лица не могут осуществлять свои экономические, социальные, культурные, гражданские и политические права. Вследствие того, что у них часто отсутствует возможность осуществлять эти права, долгосрочные решения проблемы перемещения остаются труднодостижимыми, о чем свидетельствует рост числа людей, находящихся в ситуациях затяжного перемещения. Некоторые внутренне перемещенные лица могут переехать в соседние страны и стать беженцами или мигрантами, находящимися в уязвимом положении. Выполнение обещания о том, что никто не будет забыт, которое является одним из основных принципов Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, требует ликвидации тенденций к изоляции и неравноправному соотношению сил, которые часто затрагивают внутренне перемещенных лиц. Ликвидация этих тенденций требует в свою очередь поддержки правовых, политических, институциональных и других мер и применения правозащитного подхода, способствующего обеспечению равенства и включенности в поддержку долгосрочных решений. Это означает также свободное, активное и конструктивное участие всех граждан, особенно самих внутренне перемещенных лиц, во всех этих процессах в целях обеспечения подотчетности и устойчивости.

7. В заключение он заявил, что наблюдается нехватка высококачественных дезагрегированных данных, необходимых для того, чтобы положить их в основу научно обоснованной политики. Он отметил также, что ни одна из целей в области устойчивого развития не включает в себя задач, ориентированных на внутренне перемещенных лиц как отдельную группу, и что очень немногие государства рассматривают внутренне перемещенных лиц в своих добровольных национальных обзорах. Внутренне перемещенные лица должны активно участвовать в усилиях по улучшению сбора данных, дезагрегированию и пониманию их опыта, но в то же время необходимо уважать их право на неприкосновенность частной жизни и соблюдать стандарты защиты данных. Кроме того, нужно обеспечить, чтобы данные можно было использовать для оценки хода достижения целей в области устойчивого развития в интересах внутренне перемещенных лиц. В заключение он заявил, что обеспечить более устойчивые общества и предотвратить перемещение в будущем можно только путем устранения исходных причин перемещения.

8. Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты УВКБ отметил, что в настоящее время 40 млн человек, т. е. более чем вдвое больше, чем в момент принятия Руководящих принципов два десятилетия назад, покидают родные места из-за конфликтов, насилия и нарушений прав человека. Он подчеркнул также, что не следует забывать о миллионах людей, перемещенных внутри стран в результате стихийных бедствий. Только в 2017 году было зарегистрировано около 18,8 млн случаев перемещения в результате стихийных бедствий, причем многие из них касались лиц, которые уже перемещались несколько раз. Сейчас, как никогда ранее, необходимо переориентировать коллективные усилия на то, чтобы переломить эту тенденцию.

9. Хотя в решении проблемы внутреннего перемещения был достигнут значительный прогресс, особенно с введением в действие Руководящих принципов, предстоит сделать еще многое. Руководящие принципы имеют основополагающее значение для защиты внутренне перемещенных лиц и представляют собой подборку соответствующих норм международного гуманитарного права и международного права прав человека, специально разработанных с учетом положения лиц, насильственно перемещенных в результате конфликта, насилия или бедствий. Со временем Принципы стали авторитетной отправной точкой для нормативной и институциональной базы. 24 государства прямо ссылаются на них в своих национальных законах или политике. Государства – члены Африканского союза, руководствуясь Руководящими принципами, приняли Конвенцию Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи (Кампальская конвенция) – важнейший региональный документ по вопросам внутреннего перемещения, которому в 2019 году исполнится 10 лет. Руководящие

принципы легли в основу усилий государств и международных организаций по предупреждению внутреннего перемещения, реагированию на него и урегулированию этой проблемы. Они также являются важным источником расширения прав и возможностей самих внутренне перемещенных лиц.

10. Обеспечение защиты, по сути, является вопросом прав человека в действии. Оно должно быть ориентировано на людей и общины, с тем чтобы внутренне перемещенные лица могли пользоваться как можно более широким спектром прав человека и основных свобод без какой-либо дискриминации. Защита также должна быть движущей силой гуманитарной деятельности, стимулируя ее штатную эксплуатацию, координацию и осуществление, а также взаимодействие с вопросами развития, прав человека, безопасности и политическими субъектами. Оратор подчеркнул, что люди и общины, затронутые перемещением, должны быть центральным элементом работы по защите за счет отстаивания их прав, привлечения к принятию затрагивающих их решений, понимания глубинных причин их тяжелой участи и стремления улучшить их положение посредством практического оперативного участия. Внутренне перемещенным лицам должны оказываться конкретные высококачественные услуги по защите, такие как оперативный доступ к профессиональному уходу для жертв сексуального насилия, юридическая помощь для обеспечения доступа к правосудию, а также информационно-пропагандистская деятельность в интересах внутренне перемещенных лиц и вмешательство от их имени, когда они сталкиваются с непосредственной угрозой. Особенно важное значение имеет помощь с регистрацией и оформлением индивидуальных документов, в том числе для реализации жилищных, земельных и имущественных прав. В 2017 году в число примеров передовой практики входили быстрая выдача документов взамен утраченных лицам, бежавшим от чрезвычайной ситуации в Мосуле, и регистрация имущества, оставленного лицами, спасавшимися от насилия в Гондурсе. В этой связи он отметил, что следует продолжать усилия по воссоединению брошенных и разлученных детей со своими семьями в Демократической Республике Конго, Нигерии, Центральноафриканской Республике, Южном Судане и других странах.

11. Соображения защиты должны быть актуализированы и интегрированы во все услуги или формы помощи, предоставляемой международным сообществом. Они должны лежать в основе программ в сфере жилья, ВСГ (водоснабжения, санитарии и гигиены), здравоохранения и образования. Например, если не продумать план лагеря, то женщины и девочки могут оказаться под угрозой изнасилования, похищения и других серьезных нарушений их прав. Защита также должна быть целью законов и политики, связанных с внутренним перемещением. В Руководящих принципах основная ответственность за предоставление защиты справедливо возлагается на государства. Разработка национального документа о внутреннем перемещении, будь то закон или политика, является осязаемым актом национальной ответственности. В этой связи государствам было рекомендовано консультироваться с внутренне перемещенными лицами и принимающими их общинами при разработке национальных законов и политики по вопросам внутреннего перемещения. Такие консультации состоялись, например, в Нигерии в 2016 году, а также проводятся в Нигере.

12. Хотя законы и политика, касающиеся внутреннего перемещения, заслуживают высокой оценки и поощрения, одна из наиболее серьезных нынешних проблем заключается в их осуществлении после принятия. Нужны надлежащие организационные структуры с конкретными мандатами, которые должны обладать необходимыми политическими полномочиями и кадровыми и финансовыми ресурсами для осуществления деятельности по предупреждению и защите и разработке решений в отношении внутреннего перемещения. Успешное осуществление требует также, чтобы государства несли ответственность перед своими гражданами, включая перемещенных лиц. Сильные национальные институты, такие как судебные системы Колумбии и Грузии, являются одним из важнейших компонентов обеспечения подотчетности.

13. Заглядывая в будущее и опираясь на итоги двадцатой годовщины Руководящих принципов, международное сообщество должно сохранять последовательность в

своих усилиях по осуществлению превентивных мер и поиску решений проблемы принудительного перемещения. Руководящие принципы являются выражением концепции, которая позволит достичь этой цели, особенно если они найдут отражение в нормативной и институциональной базе, воплощающей в жизнь принцип, согласно которому основная ответственность лежит на самих государствах.

III. Участники дискуссионной группы

14. В своем вступительном слове в качестве координатора группового обсуждения Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц отметила, что двадцатая годовщина разработки Руководящих принципов дала возможность не только подвести итоги достигнутых результатов, но и признать растущие проблемы. Кроме того, она позволила активизировать усилия по предупреждению, рассмотрению и поддержке решений проблемы внутреннего перемещения и побудить других к тем же действиям. По состоянию на конец 2017 года 40 млн человек стали внутренне перемещенными лицами в результате конфликтов и насилия. В том же году было зарегистрировано еще 18,8 млн новых случаев внутреннего перемещения из-за стихийных бедствий. Кроме того, по оценкам, в результате осуществления проектов в области развития ежегодно перемещается 15 млн человек, причем эта причина перемещения признается в Руководящих принципах. Миллионы других перемещений, в том числе вызванных захватом земель, преступным насилием и медленно надвигающимися бедствиями, такими как засуха, не регистрируются систематически. Если не будет уделяться больше внимания предупреждению внутреннего перемещения, защите внутренне перемещенных лиц и решению соответствующих проблем, то люди будут по-прежнему подвергаться перемещению и оставаться перемещенными.

15. Специальный докладчик подчеркнула сохраняющуюся актуальность Руководящих принципов, их акцент на суверенитете как ответственности и на важности участия внутренне перемещенных лиц в принятии затрагивающих их решений, а также их применимость в любых ситуациях перемещения с учетом всех аспектов надлежащего реагирования, начиная с предупреждения и заканчивая долгосрочными решениями. Хотя Руководящие принципы лежат в основе ряда национальных законов и политики по вопросам внутреннего перемещения во всем мире, слишком часто законы и политика не выполняются в полном объеме, а министерства, ответственные за вопросы внутреннего перемещения, не имеют средств для того, чтобы сделать решение проблемы внутреннего перемещения одним из приоритетов правительства.

16. Специальный докладчик подчеркнула, что как масштабы, так и продолжительность внутреннего перемещения высветили пределы гуманитарного реагирования на него, поспособствовав более тщательному изучению эффективности системы Организации Объединенных Наций в контексте Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Тем не менее без дезаггированных данных, позволяющих оценить достигнутые результаты, существует реальная опасность того, что не будет сделано ничего. Реагирование на проблемы внутреннего перемещения, в частности на затяжное перемещение, не может быть исключительно гуманитарным вопросом, поскольку внутреннее перемещение имеет также сложные аспекты, связанные с правами человека, гуманитарной деятельностью, развитием и возможным миростроительством. Только всеобъемлющие аналитические исследования коренных причин проблем прав человека и всеобъемлющие меры реагирования могут помочь внутренне перемещенным лицам в реализации долгосрочных решений. Подобный подход должен также обеспечивать, чтобы внутренне перемещенные лица участвовали в достижении целей в области устойчивого развития и пользовались их благами, как это предусмотрено в концептуальных рамках Организации Объединенных Наций «Обеспечение учета интересов каждого». Подход, основанный на правах человека, также помогает обеспечить выполнение взятых на Всемирном

саммите по гуманитарным вопросам обязательств по локализации помощи и расширению участия затронутого населения.

17. Наконец, она настаивала на необходимости сильного руководства и коллективных действий. Она пояснила, что, используя активность, проявленную различными партнерами в преддверии двадцатой годовщины Руководящих принципов, она сотрудничала со многими заинтересованными субъектами, включая государства-члены, учреждения Организации Объединенных Наций и НПО, в целях определения приоритетных областей для деятельности в сфере внутреннего перемещения, результатом чего стало принятие Плана действий по более эффективному предотвращению, защите и решению проблем внутренне перемещенных лиц на 2018–2020 годы. В Плане определены четыре взаимосвязанных приоритета для более стратегических и скоординированных совместных действий в отношении внутреннего перемещения.

18. Подчеркивая особенности внутреннего перемещения в Африке, Специальный докладчик по вопросу о беженцах, просителях убежища, мигрантах и внутренне перемещенных лицах Африканской комиссии по правам человека и народов отметила, что вооруженные конфликты, внутренние кризисы, бедствия, неблагоприятные последствия изменения климата, вопиющие нарушения прав человека, проекты развития и урбанизация представляют опасности, которые могут привести к вынужденному перемещению. 35 из 55 государств – членов Африканского союза затронуты явлением внутреннего перемещения, которое, несмотря на многочисленные обязательства африканских государств по его предупреждению, остается серьезной хронической проблемой в Африке. В 2017 году в Африке насчитывалось 13 млн внутренне перемещенных лиц. В 2016 году 70% новых внутренних перемещений стали результатом конфликтов и насилия.

19. Африканские государства готовы предоставить защиту и помощь миллионам перемещенных лиц. В этой связи ряд африканских государств уже включили Руководящие принципы в свое национальное законодательство, политику или стратегии. Так, например, в 2006 году несколько государств собрались вместе и приняли Пакт о безопасности, стабильности и развитии в районе Великих озер, который включает в себя протокол, конкретно касающийся обеспечения внутренне перемещенных лиц защитой и помощью. В этот Протокол входят положения Руководящих принципов. Хотя Африканский континент по-прежнему страдает от массовых перемещений, Протокол стал первым юридически обязательным документом, обязывающим государства принимать и осуществлять Руководящие принципы. Он также служит региональной основой для предоставления внутренне перемещенным лицам в районе Великих озер защиты и помощи, принятия национальных законов в целях придания Руководящим принципам юридической силы во внутреннем праве и обеспечения осуществления Руководящих принципов в национальных правовых системах. Такие государства, как Ангола, Бурунди, Кения и Центральнаяафриканская Республика, были провозвестниками принятия подобных мер защиты.

20. Принятие Кампальской конвенции, которая является первым и единственным юридически обязательным документом континентального масштаба по вопросам внутреннего перемещения, продемонстрировало ведущую роль и готовность африканских государств, а также их решимость продвигаться вперед в деле обеспечения внутренне перемещенных лиц защитой и помощью. Конвенция была принята в 2009 году на специальном саммите Африканского союза в Кампале и вступила в силу в 2012 году. Она опирается на Руководящие принципы и международные и региональные стандарты, а также содержит перечень обязательств для целого ряда субъектов. Это исторический документ, который обязывает государства устранять причины перемещения, защищать права внутренне перемещенных лиц и определять, в какой степени были реализованы долгосрочные решения. Первая Конференция государств – участников Конвенции состоялась в апреле 2017 года в Хараре, и государства сообщили о ходе ратификации ими Конвенции и о предпринятых ими усилиях по ее осуществлению. На сегодняшний день 27 государств ратифицировали Конвенцию, а 17 государств подписали ее, но не

ратифицировали. 11 государств не произвели ни подписание, ни ратификацию Конвенции. Многие государства уже приняли национальные законы или политику в отношении внутреннего перемещения либо возложили ответственность за координацию на тот или иной институциональный механизм. Несмотря на многочисленные принятые меры, на местах был достигнут лишь незначительный прогресс. Результатом Конференции государств-участников стало принятие плана действий и типового закона Африканского союза об осуществлении Конвенции, которые разрабатывались в течение многих лет.

21. В своих выводах Специальный докладчик Африканской комиссии по правам человека и народов упомянула ряд шагов, предпринятых Африканским союзом в отношении внутреннего перемещения, в том числе создание в 2015 году Специализированного технического комитета по миграции, беженцам и внутренне перемещенным лицам и принятие в 2016 году Общей африканской позиции по гуманитарной эффективности. Все 10 основных направлений, по которым в Общей позиции сгруппированы гуманитарные приоритеты, актуальны для защиты перемещенных лиц. Кроме того, Комиссия занимается разработкой замечания общего порядка по статье 12 о праве на свободу передвижения Африканской хартии прав человека и народов. Наконец, поскольку в 2019 году будет отмечаться десятая годовщина Кампальской конвенции, а Африканский союз объявил 2019 год годом беженцев, возвращенцев и внутренне перемещенных лиц в Африке, то предпринимаются также усилия по провозглашению дня внутренне перемещенных лиц, сторонником которого выступает Африканский союз.

22. Заместитель министра по правам человека Гондураса, представляя опыт страны, особенно в сфере важности данных для разработки всеобъемлющих правозащитных мер реагирования на внутреннее перемещение, заявила, что бандитизм и организованная преступность в Гондурасе привели к увеличению числа внутренне перемещенных лиц, что отразилось на положении многих семей и общин. В 2013 году правительство Гондураса учредило Межведомственную комиссию по вопросам защиты лиц, перемещенных вследствие насилия. Создание Комиссии, которая сама по себе стала форумом для обсуждения, достижения консенсуса и выработки более скоординированных мер реагирования, свидетельствовало об институциональном признании проблемы внутреннего перемещения. В состав Комиссии вошли представители 10 государственных учреждений, 4 организаций гражданского общества и 1 муниципальной ассоциации. Постановление о начале практической деятельности Комиссии предусматривает, что ее основные полномочия заключаются в инициировании расследований, изучении причин внутреннего перемещения и выявлении наиболее сильно затронутых районов и общин. Комиссия отдала приоритет сбору данных, с тем чтобы можно было получить точное представление о нынешней ситуации в области внутреннего перемещения и разработать адекватные и устойчивые меры реагирования с точки зрения прав человека и гуманитарной деятельности.

23. С момента своего создания Комиссия опиралась на Руководящие принципы как на важный справочный материал. Оратор упомянула о состоявшейся в 2015 году поездке в Гондурас Специального докладчика по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, который сформулировал ряд рекомендаций, также послуживших важной основой для политики, принятой по итогам его посещения.

24. Исследование, проведенное Комиссией в 2015 году, показало, что в 2004–2014 годах внутреннему перемещению подверглись более 174 000 человек в 20 городских муниципалитетах Гондураса. Данные о масштабах внутреннего перемещения и характеристиках внутренне перемещенных лиц способствовали разработке политики и инструментов, включая проект закона об обеспечении предупреждения внутреннего перемещения и поддержки и защиты внутренне перемещенных лиц, а также муниципальных планов реагирования в двух наиболее сильно затронутых муниципалитетах. Кроме того, был учрежден технический комитет для координации разработки в 2018 году второго исследования по определению характеристик, цель которого заключалась в обновлении информации, углублении понимания масштабов и последствий внутреннего перемещения и укреплении

национальных мер реагирования. В отличие от первоначального исследования, которое ограничивалось 20 муниципалитетами, инициатива 2018 года была направлена на представление национальной картины, в том числе положения в городских и сельских районах.

25. Помимо проведения мероприятий по определению характеристик, были выявлены группы населения, наиболее серьезно затронутые внутренним перемещением, такие как женщины, дети и подростки, а также лица из числа лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров и интерсексов. Один из муниципалитетов предусмотрел решение проблемы внутреннего перемещения населения в своем плане развития; этот шаг впоследствии послужит основой для определения его стратегических приоритетов и выделения финансовых и оперативных ресурсов в связи с ними.

26. В заключение своего выступления заместитель министра подчеркнула, что наличие репрезентативных данных, надлежащим образом дезагрегированных и используемых с учетом прав человека и международных стандартов, позволяет разрабатывать меры, отвечающие национальным реалиям, и в конечном счете, обеспечивать более эффективную защиту внутренне перемещенных лиц, предлагая им долгосрочные решения. Наконец, оратор отметила, что, по мнению Гондураса, для достижения прогресса в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и выполнения обещания никого не забыть необходимо, чтобы государства разработали меры реагирования, охватывающие такие аспекты внутреннего перемещения, как права человека, гуманитарные вопросы, развитие и миростроительство.

27. В своих замечаниях по вопросу о внутреннем перемещении в результате стихийных бедствий и изменения климата последняя участница дискуссионной группы, Чрезвычайный и полномочный посол и Постоянный представитель Фиджи подчеркнула, что засуха, наводнения, сильные ураганы, циклоны и повышение уровня моря могут оказывать разрушительное воздействие на способность земель поддерживать жизнедеятельность населения. Однако отсутствие ясности в политике, увязывающей эти проблемы, как на национальном, так и на международном уровне повлекло за собой недостаток внимания к тому, каким образом национальные правительства и сообщества должны подходить к проблеме перемещения, и как следствие, к принятию специальных мер реагирования, не всегда основанных на правах человека. Кроме того, вопросы, касающиеся стихийных бедствий, мобильности и устойчивого развития, обсуждались недостаточно.

28. В 2017 году было зарегистрировано более 18,8 млн новых внутренних перемещений, вызванных внезапно возникшими климатическими угрозами, такими как тайфуны и наводнения. Эта цифра составляет 61% всех новых внутренних перемещений. Вместе с тем нет никакой возможности определить, сколько человек могли частично переехать в другие места из-за таких медленно надвигающихся опасностей, как засуха или опустынивание, либо в связи с планами и проектами в области развития. Кроме того, чрезвычайно трудно напрямую увязать мобильность людей с изменением климата, поскольку причины перемещения многочисленны. Такие сложность и взаимосвязанность движущих сил миграции затрудняют анализ, тогда как значительные проблемы с получением данных усложняют оценку миграции и перемещения в условиях меняющегося климата. Она подчеркнула, что взаимосвязь между изменением климата и мобильностью людей должна быть интегрирована в процессы устойчивого развития.

29. Меры реагирования на перемещение должны носить инклюзивный и преобразующий характер и основываться на широком участии; кроме того, вместо того чтобы закреплять существующее неравенство, они должны быть направлены на расширение прав и возможностей, поощрение равенства и человеческого достоинства. Именно по этой причине Руководящие принципы сохраняют свою актуальность и способны не только помочь государствам в планировании переселения и утверждении его принципов, но также внедрить концепцию подлинной демократии для общин. Правозащитный подход к перемещению может преобразовать общества, позволив им в полной мере расширить свои права и возможности. Аналогичным образом,

мобильность людей, как автономная, так и планируемая, открывает возможности, которые могут способствовать адаптации к изменению климата и служить в качестве одной из мер адаптации. Стратегии и политика в области развития с учетом факторов риска имеют первостепенное значение и способны снизить уязвимость и расширить возможности отдельных лиц, общин или стран по преодолению последствий потрясений и стрессовых факторов, в том числе вызванных изменением климата, реагированию на них и приобретению необходимых навыков для борьбы с ними. Важную роль могут сыграть определенные на национальном уровне вклады и национальные процессы и планы в области адаптации к стихийным бедствиям и борьбы с ними. По мнению оратора, мобильность следует рассматривать не как свидетельство неспособности адаптироваться к изменению климата, а как свидетельство наличия стратегии адаптации к нему.

30. Если процессы управления перемещением и планы переселения будут тщательно организованы и обеспечены необходимыми ресурсами, то они позволят снизить уязвимость и обеспечить, чтобы отдельные лица, общины и страны могли справляться с опасными климатическими явлениями и реагировать на них, а также поддерживать и расширять возможности трудящихся-мигрантов и перемещенных трудящихся и общин. Они могут также преобразовывать и демократизировать социальные механизмы. Они могут привести к ликвидации дискриминационных видов практики и изменить культурную практику, препятствующую эффективному участию и проведению консультаций.

31. Посол подчеркнула важную роль Платформы по вопросу о перемещениях в результате стихийных бедствий и международных учреждений, таких как Международная организация по миграции, в оказании национальным правительствам поддержки в деле учета подходов к мобильности людей в рамках более широких стратегий. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года включает в себя цели в области устойчивого развития, все из которых имеют отношение к внутренне перемещенным лицам и касаются как изменения климата, так и миграции.

32. Посол сослалась также на глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции и глобальный договор о беженцах, работа над которыми должна завершиться в 2018 году, отметив, что они открывают возможности для принятия мер с учетом климатических рисков, ключевую роль в которых играют ссылки на Руководящие принципы и комплексный подход. На практике взаимосвязь между развитием, правами человека и изменением климата очевидна, особенно в малых островных развивающихся государствах, таких как Фиджи. Изменение климата, развитие и внутреннее перемещение неотделимы друг от друга, и планируемая миграция, которая отражает необходимость поставить во главу угла людей, имеет ключевое значение. Фиджи придерживается этого подхода, основанного на том посыле, что хорошо спланированное и добровольное переселение может сократить масштабы нищеты, диверсифицировать и увеличить доходы и еще больше снизить уязвимость к последствиям изменения климата. Затягивание планирования миграции до того момента, когда она станет необходимой, неизбежно приводит к повышению уязвимости и неравенства. Планируемая миграция может также повысить шансы мигрантов на успешную интеграцию. Она может создавать новые источники средств к существованию и открывать новые возможности, содействовать развитию новых технологий и навыков и укреплять культурные и социальные знания. Она может преобразовывать общины путем внедрения новых моделей консультаций, например с женщинами и детьми. Она может сделать инвалидов более заметными и привести к большему разнообразию источников дохода.

33. По-прежнему опираясь на опыт Фиджи, Посол отметила, что в соответствии с проектом руководящих положений о переселении, который в значительной степени основывается на Руководящих принципах и приоритетном согласии общин – подходе к консультациям и расширению возможностей общин, основанном на принципе широкого участия, – 63 местным общинам необходимо будет в ближайшем будущем рассмотреть вопрос о переселении. В заключение она подчеркнула необходимость разработки национальной политики и механизмов для решения проблемы

обусловленных изменением климата миграции и перемещения внутри страны, а также для руководства текущим и будущим перемещением населения. Такая политика должна отражать необходимую взаимосвязь между целями в области устойчивого развития, правами человека и климатической политикой.

IV. Резюме обсуждения

34. В ходе последовавшего обсуждения с заявлениями выступили представители Австрии, Азербайджана, Армении, Ботсваны, Венесуэлы (Боливарианской Республики), Дании, Европейского союза, Ирака, Ирландии, Китая, Колумбии, Кувейта, Лесото, Норвегии, Объединенных Арабских Эмиратов (от имени Лиги арабских государств), Российской Федерации, Сербии, Сирийской Арабской Республики, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Того (от имени Группы африканских государств), Туниса, Швейцарии и Эквадора. Кроме того, в обсуждении приняли участие Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений, Программа развития Организации Объединенных Наций, внутренне перемещенное лицо из штата Борно на северо-востоке Нигерии и пять НПО.

35. Подавляющее большинство делегаций выразили обеспокоенность масштабами внутреннего перемещения во всем мире и отсутствием долгосрочных решений для внутренне перемещенных лиц, что приводит к увеличению числа лиц, живущих в условиях затяжного перемещения. В этой связи многие делегации отметили, что Руководящие принципы играли важнейшую роль в привлечении внимания к тяжелой участи внутренне перемещенных лиц на протяжении последних 20 лет, и подчеркнули их неизменную актуальность для решения проблемы внутреннего перемещения с точки зрения прав человека. Несколько делегаций приветствовали проведение в Совете по правам человека группового обсуждения по вопросу о внутренне перемещенных лицах в ознаменование двадцатой годовщины Руководящих принципов как прекрасную и своевременную возможность подтвердить права внутренне перемещенных лиц и основополагающую роль Руководящих принципов в предупреждении внутреннего перемещения, реагировании на него и поиске долгосрочных решений.

A. Решение проблемы внутреннего перемещения: национальная ответственность

36. Несколько делегаций, включая делегации Армении, Ботсваны, Дании, Европейского союза, Китая, Лесото, Объединенных Арабских Эмиратов (от имени Лиги арабских государств), Того (от имени Группы африканских государств) и Туниса, подчеркнули, что основную обязанность и ответственность по обеспечению внутренне перемещенных лиц защитой и гуманитарной помощью в рамках своей юрисдикции несут в первую очередь национальные власти. Дания отметила, что для успешного решения проблемы внутренне перемещенных лиц необходимы национальное руководство и ответственность.

37. Признавая, что основная ответственность за решение проблемы внутреннего перемещения лежит на национальных органах власти, несколько ораторов подчеркнули также, что предупреждение перемещения и обеспечение внутренне перемещенных лиц защитой и помощью, в том числе посредством оказания поддержки в поиске долгосрочных решений, являются крайне важной задачей, которая может быть решена только на основе совместных усилий. Многие делегации сделали акцент на необходимости укрепления партнерских отношений на международном и региональном уровнях и отметили важную вспомогательную роль, которую играет международное сообщество в оказании поддержки государствам, затронутым проблемой внутреннего перемещения.

38. Была также освещена важная роль национальных правозащитных учреждений и организаций гражданского общества в решении проблемы внутреннего перемещения. Глобальный альянс национальных правозащитных учреждений подчеркнул, что в качестве независимых учреждений с широким мандатом и функциями в области прав человека национальные правозащитные учреждения могут вносить уникальный и важнейший вклад в защиту и поощрение прав внутренне перемещенных лиц. Альянс привел примеры передовой практики в Афганистане, Колумбии, Нигерии и Украине, где национальные правозащитные учреждения ведут такую деятельность, как мониторинг и отчетность о положении внутренне перемещенных лиц, уделяя особое внимание группам повышенного риска, в частности женщинам и девочкам, пожилым людям, инвалидам и меньшинствам. К числу других примеров передовой практики, применяемой национальными правозащитными учреждениями, относятся консультирование властей по вопросам внесения поправок в законы, правила и административную практику или разработки нового законодательства, соответствующего международным стандартам, организация учебной подготовки, в том числе для сотрудников правоохранительных органов и самих внутренне перемещенных лиц, и предоставление внутренне перемещенным лицам юридической помощи. Европейский союз подчеркнул также, что гражданское общество и добровольческие организации часто находятся в авангарде национальных мер реагирования на внутреннее перемещение и что активизация их участия в осуществлении Руководящих принципов имеет первостепенное значение.

39. Делегации Дании, Европейского союза, Колумбии и участники дискуссионной группы назвали обеспечение участия внутренне перемещенных лиц и уделение внимания потребностям принимающих общин ключевыми факторами решения проблемы внутреннего перемещения. Делегации отметили, что в Руководящих принципах подтверждается право внутренне перемещенных лиц на участие в программах и в принятии решений, затрагивающих их интересы, и что конструктивное участие выходит за рамки консультаций, получения согласия и обмена информацией, предполагая включение внутренне перемещенных лиц в процесс фактической разработки и осуществления программ.

В. Внутреннее перемещение в рамках международных процессов: пробелы и возможности

40. Некоторые делегации, в том числе делегации Австрии, Ирландии и Швейцарии, отметили, что международное сообщество недавно начало предпринимать серьезные шаги для решения проблемы крупномасштабных трансграничных перемещений, особенно с принятием в 2016 году Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах и текущей работы над глобальными договорами, которая должна завершиться в 2018 году. Вместе с тем эти делегации отметили, что внутренне перемещенные лица были исключены из этих повесток дня, а делегация Ирландии заявила, что пришло время признать, что внутренне перемещенные лица заслуживают такого же внимания с учетом того, что факторы, заставившие людей перемещаться внутри страны, в большинстве случаев аналогичны факторам, вынуждающим людей искать убежище в других странах. Делегации подчеркнули, что международному сообществу необходимо принимать меры для решения вопроса внутреннего перемещения с той же энергией, с какой оно прилагает усилия для урегулирования проблемы трансграничных перемещений.

41. Норвегия подчеркнула, что сохранение проблемы внутреннего перемещения представляет собой серьезный международный вызов общим обязательствам государств – членов Организации Объединенных Наций, в частности Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Внутренне перемещенные лица относятся к числу наиболее уязвимых и труднодоступных групп населения. Некоторые делегации, в том числе делегации Боливарианской Республики Венесуэлы, Колумбии и Норвегии, и участники дискуссионной группы отметили, что если международное сообщество серьезно настроено никого не забыть, то внутренне перемещенным лицам и принимающим их общинам следует уделить первоочередное

внимание. Дания отметила, что потребности и проблемы, связанные с внутренне перемещенными лицами, следует отразить в местных и национальных планах развития в качестве одной из сквозных целей, с тем чтобы обеспечить применение подхода, затрагивающего все общество, и постоянное привлечение участников процесса развития к поддержке гуманитарных усилий по облегчению тяжелой участи внутренне перемещенных лиц.

42. Многие делегации подчеркнули, что двадцатая годовщина Руководящих принципов представляет собой возможность обратить столь необходимое международное внимание на тяжелую участь внутренне перемещенных лиц и что международное сообщество должно воспользоваться этим моментом для достижения реального прогресса в деле улучшения их положения. В этой связи несколько делегатов, включая представителей Австрии, Норвегии, Соединенного Королевства, Того (от имени Группы африканских государств), Туниса и Швейцарии, приветствовали План действий по более эффективному предотвращению, защите и решению проблем внутренне перемещенных лиц на 2018–2020 годы, рассматривая его как возможность помочь международному сообществу достигнуть прогресса по повестке дня в области внутреннего перемещения.

С. Устранение коренных причин и всех причин перемещения

43. Многие делегации выразили обеспокоенность по поводу все более затяжного характера перемещения и отсутствия долгосрочных решений проблемы внутренне перемещенных лиц. Одни делегации подчеркнули необходимость сосредоточиваться на поиске решений с самого начала, тогда как другие, включая делегации Китая, Объединенных Арабских Эмиратов (от имени Лиги арабских государств), Того (от имени Группы африканских государств) и Туниса, сделали акцент на необходимости устранения коренных причин внутреннего перемещения.

44. Ряд делегаций также с обеспокоенностью отметили увеличение числа лиц, перемещенных внутри стран в результате стихийных бедствий. В 2017 году свыше 60% новых внутренних перемещений во всем мире были вызваны стихийными бедствиями. Было отмечено также, что негативные последствия изменения климата могут лишь усугубить эту тенденцию. О лицах, перемещенных внутри стран в результате стихийных бедствий, не следует забывать в ходе нынешних дискуссий по вопросу о перемещении, включая трансграничное перемещение.

V. Выводы

45. Групповое обсуждение предоставило важную возможность оценить достижения и проблемы, возникшие после представления Руководящих принципов Комиссии по правам человека в 1998 году. Руководящие принципы стали краеугольным камнем обеспечения внутренне перемещенных лиц защитой и помощью. Кроме того, групповое обсуждение дало возможность поразмыслить над динамикой, созданной двадцатой годовщиной, над Планом действий по более эффективному предотвращению, защите и решению проблем внутренне перемещенных лиц на 2018–2020 годы и над дальнейшими шагами.

46. В ходе группового обсуждения был достигнут консенсус в отношении того, что международные нормы и стандарты существуют и как никогда актуальны. Тем не менее имеется также много проблем в плане успешной защиты прав и удовлетворения потребностей внутренне перемещенных лиц, в том числе в отношении сбора данных и национального руководства, которое позволит превратить обязательства в практические законы и политику и обеспечить их осуществление.

47. Обмен опытом в ходе группового обсуждения высветил необходимость тесного сотрудничества и координации между всеми субъектами на национальном уровне, такими как правительственные учреждения,

национальные правозащитные учреждения, гражданское общество и гуманитарные организации и участники процесса развития.

48. Многие участники подчеркнули необходимость применения к проблеме внутреннего перемещения основанного на правах человека целостного подхода, направленного на устранение коренных причин и ликвидацию пробелов между участниками гуманитарной деятельности, поддержания мира и работы в области развития. Кроме того, была освещена необходимость принятия государствами твердых обязательств перед внутренне перемещенными лицами в отношении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, с тем чтобы никто не был забыт.

49. Контекстуальное, инклюзивное и представительное участие внутренне перемещенных лиц на всех этапах перемещения, от предупреждения до долгосрочных решений, было определено в качестве одного из важнейших предварительных условий для успешной деятельности.

50. Сложность нынешнего ландшафта внутреннего перемещения требует принятия всеобъемлющих мер реагирования для обеспечения соблюдения и защиты прав человека и основных свобод всех внутренне перемещенных лиц. В своих выводах координатор подтвердила, что План действий по более эффективному предотвращению, защите и решению проблем внутренне перемещенных лиц на 2018–2020 годы является своевременной возможностью и форумом для более тесного и результативного сотрудничества по достижению общей цели сокращения и урегулирования проблемы внутреннего перемещения в соответствии с Руководящими принципами путем содействия предупреждению внутреннего перемещения, защите внутренне перемещенных лиц и реализации долгосрочных решений.