



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2001/5/Add.2
3 July 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят седьмая сессия
Пункт 14 с) предварительной повестки дня

КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА:
МАССОВЫЕ ИСХОДЫ И ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Доклад Представителя Генерального секретаря г-на Франсиса Денга, представленный в соответствии с резолюцией 2000/53 Комиссии по правам человека

Добавление

Представитель Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, в соответствии с резолюцией 2000/53 Комиссии, которая призывает распространять и применять Руководящие принципы, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, на региональных и других семинарах по проблеме перемещения, а также призывает Представителя и впредь организовывать или поддерживать такие семинары в консультации с региональными организациями, межправительственными и неправительственными организациями и другими соответствующими учреждениями, имеет честь препроводить Комиссии краткий отчет о работе Регионального семинара по вопросу о перемещении внутри страны на Южном Кавказе, организованного Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Проектом института Брукинса по вопросу о перемещении внутри страны и Норвежским советом по делам беженцев и проходившего в Тбилиси с 10 по 12 мая 2000 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Краткий отчет о работе Регионального семинара по вопросу
о перемещении внутри страны на Южном Кавказе

(Тбилиси, 10-12 мая 2000 года)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Краткий отчет	1 – 20	X
<u>Приложения*</u>		
I. Заявление неправительственных организаций-партнеров ..		
II. Повестка дня		
III. Перечень участников		
IV. Информационно-справочный документ		

* Предоставляются по запросу из архива секретариата.

1. В странах Южного Кавказа приблизительно 1 млн. людей подверглись вынужденному перемещению, в первую очередь вследствие вооруженных и этнических конфликтов и природных катастроф. В отличие от беженцев, которые могут положиться на отработанную систему международной защиты и содействия, для помощи перемещенным внутри страны лицам часто не существует никаких специальных организаций – притом, что и первые, и вторые находятся в одинаково отчаянном положении.
2. По предложению Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, г-на Франсиса Денга, в Тбилиси (Грузия) 10-12 мая 2000 года был проведен семинар на высоком уровне, задача которого заключалась в поиске более эффективных решений для улучшения положения лиц, перемещенных внутри страны на Южном Кавказе. Участниками семинара стали должностные лица правительств Армении, Азербайджана и Грузии, занимающиеся вопросами перемещенных групп населения; НПО, академические учреждения и перемещенные общины из трех вышеуказанных стран; представители региональных и международных организаций и международных НПО; международные эксперты.
3. Спонсорами семинара стали Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Проект института Брукинга по вопросу о перемещении внутри страны и Норвежский совет по делам беженцев.
4. Участники семинара рассмотрели вопрос о перемещении внутри страны в Армении, Азербайджане и Грузии, в частности такие его аспекты, как число перемещенных внутри страны лиц, состав перемещенных групп населения, условия их проживания и особые потребности, а также ту роль, которую правительства, региональные организации, местные неправительственные и международные организации могут играть в урегулировании всех этих вызывающих озабоченность вопросов.
5. Участники подчеркнули уязвимость перемещенных внутри страны лиц и масштабы тех лишений, которые им приходится терпеть. Наряду с эмоциональной травмой, перемещение нередко приводит к отделению от других членов семьи, утрате экономических возможностей, прекращению высшего образования и обучения в школе, а также разрыву культурных и социальных связей. В случае Южного Кавказа участники семинара подчеркнули крайне негативные для данного региона последствия затянувшегося перемещения внутри страны и призвали правительства соответствующих стран самым серьезным образом рассмотреть эти последствия. Ряд выступающих, например, указали на тот факт, что перемещенные внутри страны лица подвергаются маргинализации в пределах своего общества, что лишает их возможности внести свой

конструктивный и продуктивный вклад в жизнь тех общин, в которых они сейчас проживают. Проблемы, связанные с высоким уровнем нищеты и безработицы в регионе, также в неизмеримо большей степени затрагивают перемещенных внутри страны лиц. Кроме того, была выражена обеспокоенность в связи с увеличивающимся числом перемещенных внутри страны детей, которые вынуждены просить милостыню или даже совершать преступления. Некоторые выступающие указали на то, что в определенных районах наблюдается значительное уменьшение населения в сочетании с растущей тенденцией к "этнической однородности". Кроме того, продолжительное отсутствие эффективного политического урегулирования конфликтов делает безопасное возвращение на длительный срок невозможным, а статус перемещенного лица – вечным. Подобная ситуация также подрывает возможное стремление государств к участию в будущем в политических организациях Европы, таких, как Совет Европы и Европейский союз. Более того, такие "замороженные конфликты" и трудности переходной экономики привели к постоянной "утечке мозгов" или отъезду наиболее экономически активной части общества, а также сделали данный регион гораздо менее привлекательным для международных инвестиций и лишили его открывающихся благодаря им возможностей. Международные организации и НПО, которые уже много лет занимаются оказанием гуманитарной помощи без каких-либо ощутимых результатов в решении фундаментальных проблем, являющихся причиной перемещения, пересматривают в настоящее время свои усилия, направленные на оказание гуманитарной помощи, которые стали причиной возникновения нездоровой зависимости. Некоторые из них считают, что они уже не могут оказать эффективного содействия и что замороженная политическая ситуация завела их в тупик, и начинают сомневаться в целесообразности своего присутствия в регионе.

6. Кроме того, не совсем понятно различие между беженцами и лицами, перемещенными внутри страны. В отличие от перемещенных внутри страны лиц, беженцы покинули страну своего происхождения. Поскольку они находятся за рубежом, они могут получить содействие со стороны применимых к ним существующих международных организаций и международно-правовых механизмов. Как беженцы, они имеют определенный юридический статус, что дает им возможность пользоваться защитой государства, гражданами которого они *не* являются. В отличие от беженцев перемещенные внутри страны лица остаются в пределах своей собственной страны и, соответственно, главная ответственность за их защиту и содействие им лежит на правительстве их страны. Как граждане своей страны они имеют право на полную защиту, предусмотренную международным законодательством в области прав человека, международным гуманитарным правом и внутригосударственным законодательством. Иначе говоря, они обладают теми же самыми правами, что и все *другие* граждане их страны, что означает, что ни при каких обстоятельствах они не должны подвергаться

дискриминации, обусловленной их перемещением. Однако перемещенные внутри страны лица имеют особые потребности, вызванные их перемещением, и удовлетворение таких потребностей требует иногда принятия специальных мер для обеспечения осуществления ими своих прав. Руководящие принципы, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, служат руководством для правительств и других соответствующих субъектов деятельности в регионе в вопросе о том, как обеспечить практическую реализацию таких прав на всех этапах перемещения.

7. Участники семинара приветствовали Руководящие принципы в качестве полезного подтверждения "жесткого" международного права, а также в качестве инструмента, обеспечивающего четкое руководство к действию в тех случаях, в которых положения существующего международного права являются весьма неопределенными. Руководящие принципы получают все большее признание во всем мире и уже завоевали хорошую международную репутацию и авторитет. Участники встречи выразили надежду, что со временем Принципы станут нормами обычного международного права.

8. В ходе семинара достаточно подробно были обсуждены некоторые из Принципов, в частности принципы, касающиеся недискриминации и равенства, свободного передвижения и свободы выбора места жительства, политического участия, возвращения, переселения и реинтеграции, а также вопросы особых потребностей женщин и детей. Особое внимание было уделено праву на политическое участие. Некоторые участники семинара указали на тот факт, что в Грузии, где перемещенные внутри страны лица имеют право голосовать на президентских выборах и по национальным парламентским спискам, они не имеют права голоса на выборах представителей в местный парламент и муниципалитет – т.е. тех, кто мог бы оказать самое непосредственное содействие в вопросе улучшения их положения в настоящее время. Позиция правительства, как было отмечено, явно отражает опасения, выраженные также некоторыми перемещенными внутри страны лицами, что в случае голосования перемещенных внутри страны лиц на местном уровне они откажутся от права на возвращение в те районы, из которых они прибыли. Однако было подчеркнуто, что эти два положения не являются взаимоисключающими и что права лиц, перемещенных внутри страны, не должны быть ограниченными по причине их перемещения. Некоторые участники семинара высказали идею, что необходимо внести поправки в законодательство и привести его в соответствие с международными стандартами. Было отмечено, что проблемы политического участия перемещенных внутри страны лиц существуют также в Азербайджане и Армении, где они обусловлены пережитками системы прописки.

9. В общем и целом, наследие законодательства и практических механизмов советского периода, таких, как прописка, является помехой для полного осуществления прав собственности, свободы передвижения и свободы выбора места жительства, а также

препятствует свободному участию перемещенных внутри страны лиц в проектах микрокредитования. Поскольку правительства региона находятся в процессе перехода от одного вида экономической и политической системы к другой, законодательство, связанное с вопросами гражданства, прав собственности, политического участия, свободы передвижения и свободного выбора места жительства, также пребывает в переходном состоянии, что создает дополнительные проблемы для перемещенных внутри страны лиц. В конечном счете, право таких лиц на возвращение в их родные районы не должно лишать их доступа к более постоянному жилью, права голосовать за местных представителей и возможности трудоустройства в том районе, где они проживают в настоящее время.

10. Значительное внимание было уделено также и вопросу о возвращении собственности, учитывая тот факт, что его значение как одного из главных факторов процесса мирного урегулирования постоянно растет. Некоторые участники семинара предложили различные способы решения вопросов собственности. В контексте Боснии и Герцеговины, а также других балканских стран, были упомянуты некоторые прецеденты, которыми можно руководствоваться при решении подобных вопросов в регионе Южного Кавказа. Было отмечено, что государства обязаны внести в свое законодательство такие поправки, которые могли бы облегчить возвращение собственности. Правительство Грузии информировало семинар о проекте нового закона о реституции собственности, который будет способствовать возвращению перемещенных вследствие конфликта между Грузией и Южной Осетией лиц. Некоторые участники отметили важность выделения земельных участков в качестве средства решения проблем собственности.

11. В трех вышеупомянутых странах непропорционально бóльшая часть трудностей, связанных с перемещением, ложится на женщин и детей, составляющих большинство перемещенных лиц. Например, уровень безработицы намного выше среди женщин. Прервано образование детей. Все эти социально-экономические проблемы отражаются и на семейной жизни. Участники семинара указали на то, что в исследовании, проведенном НПО, женщины расставили свои приоритеты в следующем порядке: возможность трудоустройства; возможность использовать свои профессиональные навыки; постоянное жилье с хорошими санитарными условиями; и, самое главное, более нормальный образ жизни для их детей. Несмотря на то, что большинство женщин высказались в пользу возвращения, они указали, что даже в местах временного проживания хотели бы иметь возможность жить продуктивной жизнью, тем самым еще раз подтвердив то положение, что право на возвращение и осуществление других основных прав не должны быть взаимоисключающими. Некоторые участники высказали идею, что программы развития должны сопровождаться программами психологического и социального содействия для женщин и детей. Такое содействие необходимо оказывать именно сейчас, поскольку сразу же после окончания военных действий у многих детей,

которые ранее такого содействия не получали, появились признаки травматизма. Это, без сомнения, должно стать основополагающим компонентом усилий, направленных на реабилитацию затронутых конфликтом народов. Были упомянуты нововведения НПО, например "лагеря мира", которые собирают под одной крышей как детей, перемещенных внутри страны, так и других пострадавших от войны детей из различных этнических групп, с тем чтобы содействовать межкультурному общению и дать возможность общественности в полной мере осознать важность примирения и миростроительства.

12. Многие участники семинара большое внимание уделили вопросу возвращения. Руководящие принципы подчеркивают важность предоставления свободного выбора между добровольным возвращением и переселением или интеграцией в другой части страны. Однако, как отметили участники, большая часть перемещенных внутри страны лиц на Южном Кавказе испытывают очень сильное желание вернуться в места своего происхождения - отчасти для того, чтобы доказать, что совершенные в отношении них несправедливые действия не увенчались успехом. Однако было указано также на тот факт, что, к сожалению, все усилия, направленные на устранение коренных причин различных конфликтов, заморожены, в результате чего широкомасштабное и надежное возвращение перемещенных лиц в ближайшем будущем представляется маловероятным.

13. Некоторые участники отметили важность создания какого-либо механизма для определения той степени, в которой созданные в конкретных государствах для перемещенных внутри страны лиц условия соответствуют стандартам, содержащимся в Руководящих принципах. Ряд участников указали на необходимость создания национальных правовых и политических структур для удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны. В этом отношении было упомянуто о той роли, которую Руководящие принципы могли бы играть в качестве руководства для создания таких структур, а также о полезности включения Принципов в национальное законодательство и обеспечения их применения на местном и районном уровнях. В данном контексте обсуждение выявило существенные расхождения в подходах различных стран региона к проблеме перемещения внутри страны, а также существование в этих странах различных ситуаций, включая их причины и последствия. В то же время было отмечено и большое сходство в некоторых аспектах.

14. Некоторые участники семинара высказали предложение, что для контроля за соблюдением Принципов целесообразным представляется использование регионального подхода. Например, можно было бы учредить региональный совет экспертов для контроля за выполнением Руководящих принципов. Другие участники предложили, чтобы в такой региональной деятельности участвовали также и представители правительств, в том числе представители местных органов власти. Было высказано мнение, что необходимо охватить всю вынужденную миграцию и что перемещение

внутри страны должно быть только одним из компонентов более широкой региональной деятельности, связанной с урегулированием конфликтов, региональной стабильностью, экономическим прогрессом и созданием гражданского общества. В частности, было высказано предложение поддержать идею о том, чтобы Конференция СНГ продолжала свою работу после 2000 года, чтобы и в дальнейшем содействовать развитию потенциальных возможностей на местном уровне и укреплять сотрудничество между неправительственными организациями.

15. Еще одной основной темой семинара стал вопрос о том, как международное сообщество может наилучшим образом удовлетворить в регионе потребности перемещенных внутри страны лиц. На основании затянувшегося характера перемещения международные организации уже начали сокращать объемы своей гуманитарной помощи соответствующим странам. Некоторые участники семинара высказали мнение, что чрезвычайная помощь, не сопровождавшаяся содействием развитию, ощутимой пользы региону не принесла. Осуществление проектов развития нужно было начинать на более раннем этапе, чтобы научить страны полагаться только на собственные силы и сделать переход от чрезвычайной помощи к содействию развитию более плавным. Было также указано на то, что новые чрезвычайные ситуации, возникающие в мире, не позволяют предоставлять гуманитарное содействие Южному Кавказу в больших объемах и что существование в регионе неурегулированных конфликтов уменьшает заинтересованность в финансировании необходимых проектов развития. Целесообразно использовать Совещание ОБСЕ по вопросам миграции и перемещения внутри страны, запланированное на 25 сентября 2000 года, для того чтобы обратить внимание международного сообщества на то тяжелое положение, в котором находятся лица, перемещенные внутри страны, на Южном Кавказе.

16. Особое значение для региона имеет "Новый подход к оказанию содействия перемещенным внутри страны лицам в Грузии", представленный международными организациями в ходе семинара. Основываясь на аналогичной инициативе, осуществляемой в Азербайджане, "Новый подход" является новаторской программой партнерства между Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности (УКГД), Всемирным банком и правительством Грузии. Он признает за перемещенными внутри страны лицами право вернуться в свои дома в безопасных условиях и с достоинством. При отсутствии этих условий он признает за перемещенными внутри страны лицами право на равное со всеми другими гражданами отношение к себе. Таким образом, подход нацелен на предоставление перемещенным внутри страны лицам возможности приобрести профессиональные навыки и умение

полагаться на собственные силы – потенциал, который они смогут использовать при возвращении домой скорее от помощи в целях развития, чем от традиционной гуманитарной помощи. В этих целях сейчас создается фонд, который будет использоваться для осуществления проектов микрокредитования и других реабилитационных проектов и который будет учитывать гендерные аспекты. Задача "Нового подхода" заключается в состыковке гуманитарной помощи и помощи в целях развития, а также в том, что международное сообщество может использовать его в качестве модели для определения наилучших методов удовлетворения потребностей перемещенных внутри страны лиц в условиях замороженных конфликтов. Подобный подход было бы целесообразно применять повсеместно, во всех странах региона.

17. Участники семинара отметили, что еще одним эффективным средством решения проблемы перемещения, содействия выработке решений и поощрения преобразований и изменений общества является укрепление гражданского общества. На всей территории Южного Кавказа начали свою работу с перемещенными группами населения местные НПО, однако им необходимы дополнительные программы профессиональной подготовки сотрудников, финансовая поддержка и более тесное партнерство с правительствами их соответствующих стран. В частности, необходимо принять законодательство для поощрения и содействия их работе, а также для устранения ограничений их деятельности. Кроме того, местным НПО требуется всестороннее сотрудничество с международными НПО, международными организациями и частным сектором. По мнению участников, в рамках своего общества национальные НПО должны играть главную роль в решении проблемы перемещенного внутри страны населения. С учетом этого группа НПО на семинаре внесла ряд предложений (см. приложение), которые включают намерение создать общий механизм для распространения и осуществления Руководящих принципов на Южном Кавказе; перевод Руководящих принципов на местные языки (уже существуют переводы на азербайджанский и грузинский языки) и в таком формате, который был бы наиболее удобен для групп, которым они предназначаются; организацию региональных консультаций по вопросам, связанным с перемещенными внутри страны лицами; создание механизмов мониторинга с учетом особенностей конкретных стран на основе Руководящих принципов для оценки ситуации в области перемещения в регионе; а также установление диалога между правительствами, НПО и международными организациями по поставленным вопросам и их потенциальным политическим последствиям.

18. Участников семинара проинформировали о Глобальной базе данных о внутренних переселенцах Норвежского совета по делам беженцев, созданной в поддержку мандата Представителя Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, а также для содействия в осуществлении контроля за применением Руководящих принципов. Участникам предложили обмениваться информацией и установить сотрудничество для обеспечения того, что имеющиеся в наличии ресурсы используются

эффективно. Их также попросили обмениваться информацией с Базой данных, чтобы содействовать повышению осведомленности международного сообщества о ситуации на Южном Кавказе. Наличие самой свежей информации по перемещению внутри страны в регионе представляет важное значение для осуществления деятельности по защите на местном, региональном и международном уровнях.

19. Кроме того, участников семинара проинформировали об усилиях, предпринимаемых правительствами по решению проблемы перемещенных внутри страны лиц в их соответствующих странах. Некоторые правительственные инициативы были признаны перспективными, в особенности заявление о готовности пересмотреть существующие в настоящее время политику и законодательство, относящиеся к перемещенным внутри страны лицам, и намерение укреплять контакты в области сотрудничества с неправительственными организациями. Однако было отмечено, что правительственные усилия ограничены нехваткой ресурсов, что делает существенно необходимым сотрудничество с международным сообществом. В частности, участники семинара указали на то, что международные и региональные организации играют решающую роль в некоторых ключевых областях:

- оказание поддержки для поощрения прав перемещенных внутри страны лиц;
- предложение правительствам рекомендаций по наилучшей практике;
- мобилизация ресурсов в рамках сообщества доноров в качестве дополнения к национальным усилиям;
- повышение правительствами координации действий в вопросе поддержки перемещенных внутри страны лиц; и
- оказание содействия в выработке политических решений для урегулирования замороженных конфликтов региона.

20. В том, что касается политических решений, участники семинара подчеркнули, что предоставление гуманитарной помощи и помощи в целях развития никогда не сможет заменить собой необходимое урегулирование самих конфликтов, вызывающих перемещение. Не может быть сомнений в том, что при отсутствии политической воли к урегулированию таких конфликтов, создавшаяся в настоящее время ситуация будет оставаться тяжелой, несмотря на все другие усилия.
