

Роль национальных властей в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц

В этом выпуске:

Роль национальных властей в обеспечении защиты внутренне перемещенных лиц

1

Перемещение лиц в границах своей страны вызывает растущее беспокойство на всем земном шаре. Наиболее распространенными угрозами для внутренне перемещенных лиц (далее ВПЛ) являются: прямые нападения и жестокое обращение; **потеря собственности; опасность, с которой сталкиваются семьи; акты дискриминации**, доступ к услугам гуманитарной помощи первой необходимости, проблемы в доступе к услугам здравоохранения и другим жизненно необходимым услугам.

Самым характерным определением внутренне перемещенных лиц, по мнению многих авторов, является определение, данное Руководящими принципами ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Таким образом, внутренне перемещенными лицами считаются *„Лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно-признанных государственных границ.“*¹

Анализируя законодательство Республики Молдова, на данный момент можно констатировать, что оно не предусматривает никакого определения для внутренне перемещенных лиц, ни каких-либо механизмов защиты данной категории людей.

Точнее, Закон № 270 от 18.12.2008 об убежище в Республике Молдова определяет лишь понятие „перемещенные лица“, которые, согласно определению, относятся к иностранцам, вынужденным покинуть страну своего происхождения и переместиться в другие страны, то есть беженцам.

Постановление Правительства № 658 от 21.10.1993 об обеспечении жилой площадью граждан, вынужденных покинуть

facebook

www.promolex.md

Предыдущие выпуски:

Бюллетень № 103 [здесь](#)

Бюллетень № 102 [здесь](#)

¹ Принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, опубликованные на <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

места проживания в восточных районах Республики Молдова является нормативным актом, вышедшим из употребления, так как предусматривает давно устаревшие обстоятельства и сроки.

В то же время, Национальная стратегия в области миграции и убежища на 2011-2020 годы, признает в самых общих чертах, что вооруженный конфликт 1992 года в приднестровском регионе повлек перемещение части населения из данного региона, а по окончании противостояния, согласно этому же документу, проблема внутреннего перемещения лиц молдавскими властями была в основном решена.

Несмотря на то, что с присоединением к Конвенции о статусе беженцев от 1951 года, а позже с принятием законодательства в сфере предоставления убежища в соответствии с международными стандартами Республика Молдова добилась значительного прогресса в области предоставления убежища, в части защиты внутренне перемещенных лиц ничего предпринято не было, а официальная статистика о внутренне перемещенных лицах отсутствует.²

Таким образом, можно видеть, что в Республике Молдова законодательная база лишена внутренних регламентов, несмотря на то, что международные организации (ООН³ или Совет Европы⁴) рекомендуют государствам-членам принять публичные стратегии и законы о внутренне перемещенных лицах в соответствии с Руководящими принципами ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны.

Государственная практика показывает, насколько важным является принятие определенных публичных политик в отношении внутренне перемещенных лиц. Недавний трагический опыт Украины тому подтверждение, которая став жертвой военной агрессии со стороны России, была вынуждена принять такой закон. К маю 2015 года число внутренне перемещенных лиц составило более 1 миллиона 300 тысяч. В данном контексте следует отметить, что до апреля 2014 года большая часть гуманитарных потребностей лиц, перемещенных в западные регионы Украины, удовлетворялась организациями гражданского общества.

Республика Молдова также столкнулась с гуманитарным кризисом, когда вследствие войны на Днестре переместилось порядка 130 тысяч человек.⁵ Этот показатель следует из официальной информации, полученной в результате научных исследований.⁶ Таким образом, количество перемещенных лиц из зон военных действий и зарегистрированных в правобережье Днестра составило примерно 51,300 человек (из них 28,746 детей). В июле 1992 года, в левобережном районе Днестра было зарегистрировано 80,000⁷ лиц, покинувших город Бендеры.

² <http://promolex.md/index.php?module=press&cat=0&item=1793>

³ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН на Всемирном Саммите в Нью-Йорке в сентябре 2005 года, доступно на <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>

⁴ Рекомендация Комитета Министров Совета Европы о внутренне перемещенных лицах, доступно на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&Site=CM>

⁵ Bennett J. Internal displacement in context: the emergence of a new politics. In: Davies W. Rights Have No Borders: Worldwide Internal Displacement. London: Global IDP Survey, Norwegian Refugee Council, 1998, стр. 12.

⁶ Центр Стратегических Исследований и Реформ. Издержки приднестровского конфликта и выгоды от его урегулирования. Кишинев 2009. Доступно на <http://www.cisr-md.org/pdf/Report%20ROM%20Master%20Draft%20vEG.pdf>

⁷ Информативные и статистические данные Федеральной Миграционной Службы Российской Федерации, № 1, 2002.

К сожалению, национальные власти не восприняли в серьез необходимость создания неких инструментов и механизмов защиты внутренне перемещенных лиц.

Необходимость принятия такого закона является еще более актуальной, так как в левобережье Днестра установился *де-факто* режим, у *де-факто* администрации, которого наихудшее досье в области прав человека в Европе⁸, а гонения со стороны левобережных силовых структур вынуждают людей покидать свое жилище.

Так как внутренне перемещенные лица остаются внутри страны, то эта категория людей, в соответствии с принципами международного права, должна пользоваться защитой со стороны соответствующего государства.

Таким образом, на соответствующее государство возлагается ответственность за обеспечение и гарантирование фундаментальных прав.

Опишем 4 ситуации из опыта Ассоциации Promo-LEX, в которых людям из региона, подвергшимся преследованиям, шантажу или находящимся под риском подвергнуться пыткам и быть незаконно лишены свободы структурами *де-факто* администрации приднестровского региона, понадобилось вмешательство и поддержка государственных институтов. Поскольку не существует законодательства и процедур для такого рода ситуаций, каждый из 4 описанных случаев демонстрирует необходимость выявления национального механизма защиты и поддержки, которую конституционные власти должны предоставить лицам из приднестровского региона, особенно, своим полноправным гражданам.

Случай г-жи З.К. В период 2006-2009 годов, г-жа З.К. неоднократно подвергалась преследованиям, у неё вымогали огромные денежные суммы за предполагаемое противозаконное деяние, неоднократно задерживали с целью заставить выплатить деньги в размере, затребованном представителями силовых структур приднестровского региона. В таких обстоятельствах, жертва решила покинуть регион и искать поддержки у конституционных властей. Как только следователю стало известно о том, что З.К. покинула регион, он вызвал к себе её 18-летнюю дочь и обусловил её освобождение возвращением матери. Г-жа З.К. организовала пресс-конференцию, на которой рассказала о том, что её дочь держит в заложницах следователь Тираспольской милиции, отметив, что дочь является гражданкой Российской Федерации. Таким образом, в течение нескольких часов она была освобождена, а г-же З.К. пригрозили серьезными проблемами по возвращению в регион. Исходя из этих обстоятельств, она решила обратиться за помощью к конституционным властям, но данная помощь её не была предоставлена. В итоге, г-жа З.К. была вынуждена окончательно покинуть Республику Молдова.

Случай г-на Александру Бежан, бывшего ученика одного из лицеев с преподаванием на основе латинской графики из приднестровского региона. Г-н Александру Бежан был подвержен давлению и принужден признать свою вину в деянии, которого не совершал. В день, когда он должен был быть „осужден”, адвокат сказал, что он должен взять с собой вещи, потому что его лишат свободы. Таким образом, Александру Бежан решает покинуть регион и приезжает в Кишинев, где просит вмешательства, защиты и поддержки конституционных властей.

⁸ Размораживание замороженного конфликта: правовые аспекты сепаратистского кризиса в Молдове, доступно на http://www.statistica.md/publications/137/ro/Raport_Transnistria_Meyer_rom.pdf

Только благодаря индивидуальным усилиям Ассоциации Promo-LEX и некоторых сотрудников Бюро по Реинтеграции, Министерства Просвещения и некоторых учебных заведений г. Кишинева, Александру Бежан частично воспользовался поддержкой со стороны этих учреждений. Тем не менее, его положение остается очень трудным и он должен выпутываться сам с помощью преподавателей и коллег, и меньше с законной и организованной помощью конституционных властей.

Случай г-на Х.У. Г-н Х.У., будучи насильно зачисленным в незаконные военизированные структуры приднестровского региона, был подвержен бесчеловечному, в том числе жестокому обращению и актам пыток, как со стороны старших по званию, так и офицеров. Ему удалось бежать из „воинской части” и обратиться за защитой и помощью к конституционным властям. В результате обращений Ассоциации Promo-LEX, вмешались Бюро по реинтеграции и Министерство Обороны, но опять-таки – в отсутствие законодательных положений и практических процедур – проблема была решена частично благодаря индивидуальным усилиям некоторых сотрудников данных учреждений. Г-ну Х.У. не был предоставлен специальный статус или помощь необходимая в таких ситуациях.

Случай г-на И.С., журналиста и активиста, проживающего и преподающего в приднестровском регионе Республики Молдова. Он был задержан и арестован представителями сепаратистской администрации за распространение видеоматериалов с социального протеста, проходившего в г. Тирасполе в феврале месяце, а также за опубликование статей с критикой в адрес представителей сепаратистской администрации. Его сын был вынужден укрыться в муниципии Кишинев, чтобы его также не задержали. При содействии Бюро по реинтеграции ему было предоставлено временное жилище.

Это всего лишь 4 из многочисленных случаев, имеющих место в Р.Молдова, в которых люди вынуждены покидать приднестровский регион вследствие серьезных нарушений прав человека, прямых угроз их жизни и безопасности здоровью в результате незаконных действий со стороны силовых структур приднестровского региона.

Исходя из этого, в Республике Молдова крайне важно развить законодательную базу в области защиты внутренне перемещенных лиц путем разработки закона о перемещении лиц внутри страны. Это может произойти только при осознании национальными властями ответственности в отношении внутренне перемещенных лиц. В этом процессе национальным властям отводится главная роль в обеспечении защиты и других потребностей данной категории лиц. Несомненным является тот факт, что без правильного направления или без четких критериев и стандартов, которыми должны руководствоваться национальные власти, их роль будет подорвана.

Для того, чтобы обеспечить лучшее понимание того, что включают в себя обязанности национальных властей, в соответствии с Рамками по установлению Национальной Ответственности в отношении внутренне перемещенных лиц⁹, идентифицированы следующие 12 этапов:

1. Предупреждение перемещения и сведение к минимуму его негативных последствий,
2. Привлечение общенационального внимания к проблеме,
3. Сбор данных о численности и условиях существования внутренне перемещенных лиц,

⁹ Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility. The Brookings Institution-University of BERN Project on Internal Displacement. Апрель 2005. Доступно на http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2005/4/national-responsibility-framework/04_national_responsibility_framework_eng.pdf

4. Организация обучения и семинаров по вопросам прав внутренне перемещенных лиц,
5. Создание национального законодательства, направленного на защиту прав внутренне перемещенных лиц,
6. Разработка национальной политики в отношении перемещения внутри страны,
7. Сосредоточение вопросов, относящихся к перемещению внутри страны, в ведении единого национального органа,
8. Создание возможностей для интегрирования проблемы перемещения внутри страны в сферу деятельности национальных институтов по правам человека,
9. Обеспечение участия внутренне перемещенных лиц в выработке решений,
10. Принятие долгосрочных решений,
11. Выделение достаточных ресурсов и мощностей на решение проблемы,
12. Сотрудничество с международным сообществом в случаях, когда внутренние возможности оказываются недостаточными.

В данном контексте, стоит обратить внимание на Программу ЕС-ПРООН Поддержка Мер по продвижению доверия, главная задача, которой состоит в содействии продвижению доверия между обоими берегами Днестра путем вовлечения местных властей, организаций гражданского общества, бизнес сообщества и других заинтересованных сторон, а также путем обеспечения экономического и социального развития местных сообществ.¹⁰ Эта программа с бюджетом в размере €10.600.000 могла бы заполнить существующие пробелы, например, путем создания центра отбора, реабилитации и помощи тем, кто не может больше вернуться в регион и должны быть включены в списки внутренне перемещенных лиц и, соответственно, воспользоваться помощью. В то же время, Бюро по реинтеграции и другие профильные учреждения в срочном порядке должны разработать стратегию по вопросам внутреннего перемещения.

Обсуждение этих предложений и процесс создания эффективного и четкого механизма в Р.Молдова для лиц из приднестровского региона, должны быть инициированы как можно скорее.

Разумеется, вышеупомянутые этапы могут послужить основой для национальных властей в развитии индивидуализированного подхода, адаптированного к контексту Республики Молдова. Они перечисляют фундаментальные характеристики национального ответа на решение проблемы внутреннего перемещения. Взятые в совокупности, эти 12 ключевых этапов представляют собой хорошее начало для создания национальной программы по установлению ответственности государства перед внутренне перемещенными лицами, которая могла бы генерировать важные результаты для их защиты и помощи вопреки геополитическому контексту.

В заключение отметим, что каким бы ни был подход национальных властей, он в обязательном порядке должен учитывать Руководящие Принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны и Рамки для установления Национальной Ответственности, а также охватывать механизмы защиты и предупреждения внутреннего перемещения, защиты во время перемещения и помощи в результате перемещения, а в отдельных случаях возвращения и реинтеграции.

Эдуард Скутару,
Программа Права Человека
Ассоциация Promo-LEX

¹⁰ http://www.undp.md/projects/cards/pdf_eng/2012/CBM3_ProjectCard_ROM.pdf



Координатор выпуска:

Каролина Бондарчук

E-mail: pr@promolex.md

Web: www.promolex.md

Тел/факс: (373 22) 45-00-24

GSM: 069637894

Ассоциация Promo-LEX - неправительственная, некоммерческая и политически независимая правозащитная организация, созданная с целью продвижения демократических ценностей и международно признанных стандартов в области прав человека в Республике Молдова, включая Приднестровский регион.

Promo-LEX предоставляет бесплатную юридическую помощь жителям приднестровского региона по вопросам, связанным с нарушениями прав человека.

За консультацией обращайтесь: Тел: (022) 45-00-24

Точки зрения представленные в этом бюллетене принадлежат авторам и не могут быть интерпретированы ни в одной форме как отражающие мнение Национального Фонда за Демократию (NED).