

Права Человека в Абхазии в Настоящее Время

Доклад
Томаса Хаммарберга и Магдалены Гроно

Июль 2017

ПРЕДИСЛОВИЕ

Более ранняя версия этого доклада появилась по инициативе Специального Представителя Европейского Союза на Южном Кавказе и кризису в Грузии Герберта Залбера. Он обратился с просьбой к одному из нас, Томасу Хаммарбергу, с просьбой провести исследование ситуации с правами человека в Абхазии. Первоначальная идея заключалась в том, что эта работа станет первым шагом по внедрению широкого мониторинга и оценки ситуации с правами человека в Абхазии. Было согласовано, что Магдалена Гроно присоединится к Томасу Хаммарбергу в процессе выполнения этой работы.

Исходя из скудности независимой информации о ситуации с правами человека в Абхазии, данная задача рассматривалась как возможность для поддержки более предметного участия в вопросе, который содержит в себе возможность для прямого влияния на ежедневный быт населения, находящегося под воздействием конфликта.

В рамках нашей работы с мая по декабрь 2016 года мы 6 раз посетили Абхазию (предварительная поездка прошла в сентябре 2015 года, после чего состоялись пять визитов по определению фактов в период с мая по декабрь 2016 года), каждый раз отправляясь туда через Тбилиси. Мы провели встречи с представителями руководящих постов и широкого спектра людей с обеих сторон. Особое внимание с нашей стороны было уделено встречам с простыми людьми, которые были готовы предоставить информацию о проблемах с правами человека и попытках их разрешения, при чем делалось это без учета существующих политических позиций и взглядов. Масштаб этого исследования представлен во Вступительной главе к этому докладу.

Основное внимание было уделено только вопросам с правами человека. Однако, существующий конфликт неизбежно создает сложный фон в попытке изучения ситуации с правами человека в контексте сохраняющихся разногласий, что находит выражение в проблемах с соблюдением этих прав.

Тбилиси, Сухуми и Москва не могут достичь согласия по основополагающим вопросам вокруг конфликта: между кем этот конфликт, вокруг каких вопросов? В Тбилиси делают акцент на российской агрессии и рассматривают этот конфликт в плоскости грузино-российского противостояния, а Абхазию – как оккупированную территорию. Москва с этим не согласна, при

этом ссылаясь на ранее существовавший грузино-абхазский конфликт 1990-ых годов как на корень всех проблем, а свою роль Россия представляет как гарантора безопасности.

Взгляд Сухуми на этот вопрос во многом совпадает с российской оценкой. Более того, некоторые в Сухуми готовы заявить, что конфликта больше не существует, так как статус Абхазии уже был определен после признания независимости Россией в 2008 году. Несмотря на существование широкого консенсуса в Сухуми по поводу того, что Москва является ключевым партнером, некоторые в Абхазии все же высказывают беспокойство, что этот регион может оказаться ассимилирован в российское пространство.

Расхождения в вопросе политического статуса находят отражение в нарративах по поводу вопроса с правами человека. Тбилиси в продолжение своей позиции о российской оккупации считает Москву ответственной за соблюдение прав человека в Абхазии. Москва заявляет, что ответственность за соблюдение прав человека лежит на абхазских властях. Представители Сухуми заявляют о своей готовности продолжить работу для улучшения ситуации, пусть даже Абхазия остается не в состоянии получить доступ к международным инструментам и институтам по защите прав человека из-за спора вокруг статуса этого региона.

Те, кто продолжает беспокоиться о ситуации с правами человека, оказались между противопоставленными нарративами вокруг конфликта. Этот вопрос подвергся политизации, что часто идет во вред населению, которого конфликт затрагивает непосредственно. Анализ ситуации в этом докладе следует рассматривать в качестве вклада в попытки понять реальную ситуацию с правами человека непосредственно в самом регионе.

Заранее было принято решение, что подход в этой работе будет строго ограничен рамками нейтрального статуса. Никаких позиций не должно было быть высказано по поводу того, какое политическое решение следует применить для решения этого конфликта – кроме как с учетом необходимости соблюдения прав человека. В добавок к этому, подход нейтралитета по поводу статуса было предварительным условием и должно было быть отражено в итоговом докладе, основанном на полевых исследованиях.

Мы передали нашу предварительную оценку в Европейский Союз в начале января 2017 года. Документ был передан Тбилиси, Сухуми и Москве, а также некоторым заинтересованным

дипломатам и международным организациям. Позже Европейская служба по внешним отношениям приняла решение придать этому докладу статус внутреннего рабочего документа.

Для того, чтобы важная информация, полученная в ходе почти 200 интервью, достигла широкой публики, мы публикуем некоторые ключевые аспекты результатов нашего исследования. Соответственно, публикуемая часть доклада по большей части основывается на оценке, предоставленной ЕС в январе, но в нее также был внесен ряд редакторских поправок и добавок по некоторым вопросам. Авторы доклада несут эксклюзивную ответственность за содержание этого доклада.

Так как в условиях сохраняющегося конфликта стороны дают различные оценки сложившейся ситуации, некоторые из изложенных фактов могут показаться политически неприемлемыми и неуместными. Однако, мы надеемся, что наше намерение предоставить независимую и объективную оценку действительной ситуации будет воспринято с пониманием и уважением. Для понимания нюансов сложной картины, мы предлагаем прочесть доклад целиком. Мы советуем рассматривать отдельные главы в контексте всего документа.

Главное, что было установлено в ходе этого исследования, - это то, что нерешенность конфликта оказывает крайне тяжелое влияние на ситуацию с правами человека в Абхазии, а также на тех людей, которые оказались вынуждены переселиться в ходе конфликта. Ущерб жизни людей должен стать серьезным предметом для обсуждений в рамках будущих попыток наладить диалог.

В тоже самое время, мы твердо верим, что в ряде существующих проблем с правами человека может быть предпринята попытка для разрешения до того, как всеобъемлющее политическое решение этому конфликту будет найдено.

Томас Хаммарберг и Магдалена Гроно
Стокгольм и Брюссель в июль 2017 года

Томас Хаммарберг прежде работал Комиссаром по правам человека при Совете Европы, а также экспертом и советником Европейского Союза и ООН в вопросах прав человека.

Магдалене Гроно была предоставлена возможность временно отстраниться от ее постоянной работы в Международной Кризисной Группе, где она является директором программ в Европе и Центральной Азии. Ранее она работала в Европейском Союзом, в том числе в качестве одного из модераторов Женевских Международных Дискуссий и советником.

ПОЯСНИТЕЛЬНОЕ ПРИМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНОЛОГИИ, ФОРМУЛИРОВКАХ И НАИМЕНОВАНИЯХ

Этот доклад сфокусирован исключительно на вопросах прав человека. Используемые терминология, формулировки и наименования, также как и изложение материала, не подразумевают выражение политической точки зрения или мнений относительно правового статуса любых территорий или органов, осуществляющих контроль.

Грузино-абхазский конфликт 1992-1993 годов привел к утрате *де-факто* контроля грузинских властей над Абхазией. Несмотря на то, что Абхазия в одностороннем порядке провозгласила о своей независимости в 1999 году, ни один международный субъект её тогда не признавал. Ситуация изменилась в августе 2008 года, когда Российская Федерация признала независимость Абхазии (и Южной Осетии) после войны августа 2008 года, три другие страны - Венесуэла, Никарагуа и Науру - последовали этому примеру. Европейский Союз вместе с Соединенными Штатами Америки и остальными членами международного сообщества поддерживают территориальную целостность Грузии и не признают требования Абхазии о признании ее независимости.

Власти и учреждения, которые действуют в Абхазии с начала конфликта упоминаются в настоящем докладе как "абхазские власти" и "абхазские учреждения". Эти названия и использование в этом докладе таких терминов, как "Конституция", "Уголовный Кодекс", "Закон", "Президент", "Министр", "Прокурор", "Судья", и "Договор" не подразумевают признания или какой-либо попытки легитимации этих нормативных актов, учреждений или положения их сотрудников. Они используются здесь для конкретного упоминания специфических документов или деятелей.

Топонимы, используемые в докладе, приводятся в соответствии со стандартами международного использования. Единственным исключением, когда использование отличается от вариантов названий мест, существовавших до 1992 года, является Гальский район, границы которого Абхазские власти изменили после того, как они взяли Абхазию под свой *де-факто* контроль; сегодняшние границы района охватывают более узкую территорию, чем те, что было в довоенный период, вследствие того, что Абхазские власти произвели административное объединение частей довоенного Гальского района с соседними Очамчирским и Ткварчельским районами.

Мнения, содержащиеся в этом докладе принадлежат исключительно авторам и основаны на исследовании, проведенном по вопросу прав человека, и не отражают официальную позицию ЕС, либо любого иного международного органа или института.

Языком доклада является английский. Русский перевод является неофициальным. В случаях расхождений в тексте, авторитетной следует считать английскую версию доклада.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Целью данного исследования является оценка ситуации в области прав человека в Абхазии на сегодняшний день. Политическая предыстория конфликта создает сложный фон в попытке изучения ситуации с правами человека с учетом контекста, когда Тбилиси, Сухуми и Москва не в состоянии достичь согласия по основным аспектам конфликта. Главный вывод исследования заключается в том, что состояние нерешенности конфликта приводит к грубым нарушениям прав людей, проживающих внутри Абхазии, а также тех, кто продолжает оставаться вынужденно перемещенными лицами.

В вопросе статуса доклад придерживается нейтральной позиции. В исследовании не высказывается мнение о том, каким путем должен быть разрешен этот конфликт, за исключением призыва к соблюдению принципа необходимости соблюдения прав человека в любой из возможных перспектив развития ситуации. Соответственно, никакие ссылки на абхазскую законодательную систему или ее представителей не подразумевают их признание: это описание было необходимо ввиду того, что существующая система определяет реальность жизни людей.

Этот доклад опирается на глубинные исследования, проведенные на местах, в том числе во время шести поездок, составивших в общей сложности более 40 дней непосредственного нахождения в регионе; кроме этого исследование учитывает предварительный опыт авторов и сконцентрирован на вопросе ситуации непосредственно в самом регионе. Было проинтервьюировано более чем 200 человек, являющимися представителями всех общин, а также представителями руководящих органов в Тбилиси, Сухуми и Москве. В Абхазии по всем запросам был предоставлен полный доступ, в том числе в места временного лишения свободы.

При составлении оценки ситуации с правами человека в любой части света крайне важным представляется изучение существующего законодательного поля, которое определяет нормы в защите прав людей, являющихся членами общества. Тот же принцип действует и в отношении де-факто законодательства, которое не признается международным сообществом. Другим важным аспектом также является необходимость установить насколько определенные формальным путем положения о защите прав человека соблюдаются в реальной жизни.

В случае с Абхазией в направлении защиты прав человека была сформирована институциональная система. Существующее законодательство содержит положения о правах и свободах индивида, а также ссылки на международные стандарты необходимости соблюдения прав человека. Был создан офис Омбудсмана. Осведомленность в вопросе важности уважения принципов прав человека представляется довольно хорошо представленной, в том числе и за счет усилий, которые продолжают предпринимать активные представители гражданского общества.

Однако в вопросе имплементации остаются шероховатости, особенно когда речь идет о ситуации в Гальском районе с его преимущественно грузинским населением, которое продолжает чувствовать себя отвергнутым и глубоко разочарованным. Собеседники, описывая ситуацию в этом регионе, говорили о неясности, неопределенности и необходимости безотлагательных действий для улучшения положения местных жителей.

Ниже приведено краткое содержание основных наблюдений этого исследования:

Нормативная база и ее применение. Принципы прав человека в целом находят удовлетворительное отражение в законодательстве Абхазии. Ссылки на международные стандарты предполагают, что все жители Абхазии в идее могут воспользоваться правом на защиту своих прав, что в свою очередь оговорено в положениях конституционных положений. Очевидна необходимость в проведении более всеобъемлющих консультаций на местах, когда речь идет о законодательных проектах, находящихся на рассмотрении в парламенте; некоторые собеседники выразили озабоченность по поводу недостаточного уровня профессионализма участников законотворческого процесса. Бывшие и нынешние абхазские законодатели считают, что процесс создания и принятия законов носит подлинный характер, пусть даже текст нормативных документов часто опирается на примеры из российского законодательства.

По мнению многих, необходимо улучшить процесс исполнения утверждаемого законодательства. Даже когда процедуры четко определены законом, бывают случаи, когда сохраняется недостатки в их соблюдении, или их исполнение происходит не в полной мере. Проблемы с борьбой с коррупцией и необходимость обеспечения высоких профессиональных стандартов были озвучены по поводу ситуации в правоохранительных органах и судебной системе. Оба этих института в целом считаются достаточно компетентными, но были упомянуты случаи коррупции, а также политического или кланового вмешательства. Исполнение судебных

решений является одним из приоритетов; другим является повышение квалификации в области прав человека сотрудниками правоохранительных органов.

Ситуация в местах заключения. Пенитенциарная система нуждается в новых и более гуманных местах содержания под стражей, что признается властями, которые планируют действовать в этом направлении. Пока необходимо предпринимать временные меры для улучшения условия для заключенных: в этом вопросе важную роль может сыграть Омбудсмен, а Международный Комитет Красного Креста мог бы поделиться своим многолетним независимым опытом в этом направлении.

Инструменты мониторинга. Омбудсмен, средства массовой информации и организации гражданского общества могут играть важную роль в мониторинге процессов исполнения законов. Первый парламентский Омбудсмен был назначен в ноябре 2016 года на основании закона, который гарантирует его независимость; его офису необходимо выделить достаточные ресурсы.

СМИ и гражданское общество. Средства массовой информации, как правило, рассматриваются как независимые, но с определенным уровнем политизации содержания. Законодательство о СМИ нуждается в обновлении, чтобы отразить растущее влияние электронных средств массовой информации. В телевизионном информационном пространстве доминируют российские телеканалы, но существует также два абхазских телеканала, которые освещают местные события. Абхазские частные газеты заявляют о все большем сужении своих возможностей на фоне конкуренции с российскими изданиями. Было принято законодательство о доступе к информации, но не ясно, насколько широко оно на самом используется.

В Абхазии много неправительственных групп, и некоторые из них очень активны. Они не сталкиваются с серьезными проблемами регистрации и другими ограничительными мерами для контроля. Тем не менее, многие НПО говорили, что на практике их пространство для их деятельности в последние годы сократилось, в то время как финансирование из внешних источников с 2008 года становится все менее доступным. Некоторые относятся к НПО с подозрением и активисты гражданского общества приводили случаи социального давления.

Право на обучение. В системе образования существуют проблемы, которые отчасти обоснованы недостаточными финансовыми и кадровыми ресурсами: необходимо наращивать потенциал на всех уровнях образовательной системы. Проблема языка обучения в Гали достигла критической точки и вызывает разногласия; на нее следует обратить срочное внимание. В целях обеспечения надлежащего качества образования, а также сохранения культуры этнически грузинских детей в Абхазии, абхазские власти должны гарантировать, что любой процесс перехода на русский в качестве языка обучения будет происходить постепенно, с частичным внедрением и с уважением местных реалий и возможностей. Грузинский должен быть разрешен в качестве языка обучения в школах, где обучаются грузинские дети. Дальнейшее развитие обучения на абхазском языке должно найти поддержку.

Право на собственность. Сложные вопросы прав человека касаются и прав собственности. Проблемы с имуществом во многих случаях проистекают из прошлой истории конфликта, но после войны они усугубились. Имущественные права и право на жилье многих были нарушены. Большинство этнических грузин (за исключением вернувшихся в Гальский район жителей) не смогли вернуться, и их право на собственность, оставленную в Абхазии, часто нарушается. Но также существуют некоторые абхазы, дома которых были разрушены во время войны; или случаи, когда некоторые этнические русские или греки не смогли восстановить свои имущественные права, вернувшись после войны. Некоторые правила по разрешению этих вопросов подробно описаны в действующем законодательстве. Права тех, кто покинул Абхазию во время войны, являются - по умолчанию - недостаточно защищенными. В то же время ситуация на практике не является вопиющим неуважением их прав: во многих случаях абхазские суды отстаивали права собственности грузинских или российских владельцев. Но такие судебные решения не всегда исполняются. Решить эти вопросы будет сложно, но сделать это необходимо.

Право на доступ к медицинскому обслуживанию. Сфера здравоохранения страдает от значительного недостатка материальных и - в меньшей степени - людских ресурсов. Не хватает современного диагностического оборудования, особенно в регионах Абхазии. Система здравоохранения не была реформирована; врачи указывают на высокий спрос на тренинги по обновлению профессиональной подготовки. Органы здравоохранения считают, что инфекционные заболевания, передаваемые через кровь, а также рак, сердечно-сосудистые заболевания и диабет являются самыми острыми проблемами в сфере общественного здравоохранения. Многие говорят, что в случае серьезных проблем со здоровьем, они

предпочитают обращаться за медицинской помощью за пределами Абхазии. Некоторые ездят в Тбилиси, где медицинская помощь им предоставляется бесплатно. Недавно был принят закон, который предусматривает полный запрет на аборт, что вызывает у многих серьезную озабоченность.

Общины разных этнических и национальных групп. Межэтнические отношения являются важным аспектом в контексте наследия конфликта, хотя они редко обсуждаются. Абхазские собеседники говорили о чувстве экзистенциальной уязвимости. Грузинские жители, вернувшиеся в Абхазию, говорят о чувстве лишения гражданских прав и отсутствия признания в качестве равных. Многие этнические армяне и русские в повседневной жизни воспринимают общество как открытое и гостеприимное; но они также говорили, что в некоторых случаях абхазы оказываются "более равными перед законом, чем другие".

Ситуация в Гали. Неопределенность в положении этнических грузин, вернувшихся в Абхазию после войны, лежит в основе многих сегодняшних проблем в Гальском районе. Давно идут дебаты о статусе этой категории людей, в том числе о том, какими политическими и гражданскими правами они должны обладать внутри Абхазии. Абхазское руководство, пришедшее к власти в 2014 году, в целом выступает за менее интеграционно ориентированный подход, чем его предшественники.

Закон "*О правовом положении иностранных граждан*" в настоящее время считается основой для урегулирования статуса Гальских жителей. Как только начнется полноценное исполнение этого закона, это приведет к значительным последствиям в направлении политических, социальных и экономических прав жителей Гальского района. Многие говорили, что они чувствуют себя "*обращенными в иностранцев в своем собственном доме*". Подход с учетом принципа необходимости защиты прав человека подразумевает аполитичный подход в вопросе определения их статуса внутри Абхазии, который сумел бы предотвратить любой вид дискриминации и предоставлял гарантии их статусу, наделял правом на собственность и свободу передвижения.

Свобода передвижения является острой проблемой. Отсутствие документов у Гальских жителей оказало серьезное влияние на их возможность пересекать линию разделения конфликта, что является одним из их основных условий для проживания в Гали. Гальские жители, вернувшиеся после войны, должны быть обеспечены надлежащими документами,

которые позволят им пересекать линию разделения конфликта по заранее определенным, прозрачным и удобным правилам. Ни один из существующих пунктов пропуска не должен быть закрыт и их число не должно сокращаться. Два пропускных пункта в селах Набакеви и Отобая, закрытые в марте 2017 года, должны вновь быть открыты для всех, у кого появляется необходимость для перехода линии разделения и в случае гуманитарной необходимости, а более конкретно когда есть нужда в оказании срочной медицинской помощи и для перехода школьниками. Следует избегать дополнительного давления на местное население.

Отношения с Тбилиси и договора с Российской Федерацией. Москва оказывает всеобъемлющую военную, политическую и экономическую поддержку Сухуми. Тбилиси рассматривает эти отношения как оккупацию, а Россию в качестве государства, осуществляющего действенный контроль в регионе; Тбилиси принял *Закон об Оккупированных территориях*. Сухуми заявляет, что Москва является стратегическим партнером и гарантом безопасности. Взаимоотношения углубились после признания Москвой независимости Абхазии. Законодательная база их взаимоотношений очерчена в ряде договоров по вопросам внешней политики, обороны, таможи и пограничного контроля, работы правоохранительных органов, а также сфер образования и социального обеспечения.

Общее заключение. Неурегулированные вопросы, касающиеся конфликта, имеют серьезные последствия в сфере прав человека в отношении живущих в Абхазии, а также лиц, перемещенных в результате конфликта. Надо уделить серьезное внимание гуманитарным последствиям в рамках будущих усилий по налаживанию диалога. Некоторые проблемы, существующие в области прав человека, могут быть рассмотрены и даже решены, не дожидаясь достижения всеобъемлющего политического соглашения. В этом контексте, все бы выиграли от дополнительных международных визитов в Абхазию, связанных с тематикой прав человека. Следует также поощрять предметный диалог с признанными в мире независимыми экспертами в вопросах прав человека.