



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/863
1 July 1996

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок седьмая сессия

ЗАПИСКА О МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ ¹ *

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В этом году, когда на первом месте для УВКБ по-прежнему стоят проблемы защиты огромных групп беженцев, снижение числа беженцев во всем мире до примерно 14,5 млн. человек стало ~~весьма отрядным, хотя~~ это и не дает никаких оснований для благодушия. При этом

¹ В настоящей записке развивается анализ применения всеобъемлющих подходов в попытках предотвращения, устранения и урегулирования ситуаций, связанных с появлением беженцев, а также рассматривается позитивный и конструктивный вклад согласованной правовой базы защиты беженцев в дело выработки таких подходов. В записке рассматривается роль УВКБ в обеспечении и выполнении этих функций защиты в сотрудничестве с государствами.

* Настоящий документ уже был предоставлен на третьем совещании Постоянного комитета (25-27 июня 1996 года) под условным обозначением EC/46/SC/CRP.37.

снижение числа беженцев не сопровождалось позитивными сдвигами в восприятии масштабов проблемы беженцев: большинство людей продолжают считать, что она неуклонно нарастает. Необходимость решений проблемы беженцев сегодня остра как никогда, ведь снижение числа беженцев не делает эти решения более достижимыми. Многие беженцы, не

отваживающиеся возвратиться в свою страну, не имеют и возможности обустройства на новом месте, как и возможности переселения. Масштабные кризисы и чрезвычайные ситуации застыли в виде крайне сложных и на первый взгляд неразрешимых дилемм, едва ли не блокирующих даже целенаправленные и согласованные международные усилия по урегулированию проблем беженцев, если не отбывающих желание участвовать в таких усилиях. Во многих таких случаях положение кажется безнадежным, а ставшая тупиковой ситуация постепенно перестает привлекать к себе внимание мировой общественности, как в Анголе или Чечне, или оказывается на авансцене лишь для того, чтобы вновь уйти в тень, как в Афганистане и Сомали, либо может так и остаться полузабытой мировой общественностью, как в Либерии.

2. Одновременно происходящее увеличение оцениваемого числа лиц, перемещенных внутри страны, в том числе тех, за чью защиту и оказание помощи которым отвечает УВКБ, свидетельствует об усилении внутренних конфликтов. Порой это может также говорить о возрастании препятствий для получения убежища. За последний год сотни тысяч лиц, ищущих убежище, получили возможность въезда и убежище во многих районах мира. Однако в других странах отношение к защите беженцев и к самим беженцам по тем или иным причинам было иным – от безразличия до откровенной враждебности. Неурегулированность всех аспектов дилемм, связанных с беженцами, привела к целому ряду проблем – от выдворения прямо на границе беженцев, жизнь которых в их странах подвергается опасности, до сложных институциональных структур, серьезно ограничивающих допуск в страну. Кроме того, некоторые государства сузили международные стандарты в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, и ограничили продолжительность их пребывания. Некоторые страны и регионы, всегда проявлявшие в этом отношении большую отзывчивость, в последние годы заняли более жесткую позицию, при этом имея возможность сослаться на примеры из других регионов. В то же время в странах происхождения активизируется деятельность и помощь в усилиях по стабилизации таких потоков. Такие новые моменты отражают как позитивный и активный подход к защите прав в стране происхождения, так и, в определенной степени, усилия, направленные на то, чтобы убедить тех, кто хотел бы искать убежища, остаться дома.

3. Одним из позитивных новых моментов в области защиты беженцев в последние годы стала готовность государств попытаться удовлетворить потребности всех лиц, нуждающихся в международной защите. Эти большие группы не обязательно появились недавно или не имеют прецедентов: в их числе – те, кто спасаются от гонений и войн или развала государств, лица, перемещенные внутри страны, а также те, кто спасаются от преследования на половой почве. Международное сообщество признало ответственность за удовлетворение потребностей таких групп в международной защите и за выработку необходимых инструментов такой защиты. (Об этом см. также Progress Report on Informal Consultations on the Development of Guiding Principles for the Provision of International Protection to All Who Need It, EC/46/SC/CRP.34.) В этой связи отсутствие надлежащего широкого международного сотрудничества, возможно, отчасти вызвало односторонние действия, когда одни страны, отказывая беженцам и просителям убежища в допуске и защите, перекладывают ответственность

на других.

Разумеется, такие попытки переложить ответственность вряд ли смогут способствовать международной защите; при всем этом остается прочный международный консенсус в пользу предоставления международной защиты всем тем, кто в ней нуждается. Задача в том, чтобы совместить два этих подхода.

4. Анализ событий прошлого года показывает ряд других обнадеживающих сдвигов. В Юго-Восточной Азии Комплексный план действий (КПД), подход, который предусматривал фильтрацию всех просителей убежища, возвращение небезопасных и переселение беженцев, 30 июня 1996 года подошел к официальному завершению. В Южной и Центральной Америке УВКБ консолидировало ряд своих отделений, едва ли не наиболее активных, в частности в 70-х годах, во всем мире. Самая большая проблема в числе неурегулированных проблем беженцев – проблема афганских беженцев – сохраняется уже 17 лет: большинство беженцев по-прежнему обладают сравнительно надежной защитой, несмотря на некоторые негативные моменты. На африканском континенте драматические провалы в деле защиты часто скрывают многие случаи безоговорочного предоставления убежища, как, например, в Уганде, Кот-д'Ивуаре и Гвинее. Несмотря на трудности, примерно 1 млн. боснийцев и 2 млн. руандийцев в целом пользуются основной защитой. В Северной Америке правительства Соединенных Штатов и Канады опубликовали подробные руководящие принципы, уточняющие режим защиты беженцев, которая должна обеспечиваться беженцам, соответственно опасавшимся преследований на половой почве и спасающимся от гражданской войны. В восточной Европе УВКБ ведет содержательный и результативный диалог по вопросам безгражданства и законодательства о гражданстве, который, можно надеяться, будет еще более укреплен в рамках Программы действий Конференции по СНГ.

II. ПОЛЕЗНОСТЬ ВСЕОБЪЕМЛЮЩИХ ПОДХОДОВ

5. Нынешние события указывают на вероятность продолжения этнических региональных конфликтов. Предотвращение и сдерживание таких конфликтов, а также защита и нахождение решений для беженцев и перемещенных лиц, оставляющих из-за них обжитые места, останется одной из важнейших целей международного сообщества. Необходимость ограничения вызывающих появление беженцев конфликтов и создания по мере возможности превентивных элементов, при неукоснительном соблюдении международных стандартов в отношении лиц, нуждающихся в международной защите, – в особенности в случае массовых перемещений лиц, группы которых могут быть *prima facie* беженцами, – настоятельно требует нового анализа всеобъемлющих региональных или субрегиональных подходов.

6. Опыт, полученный УВКБ в нескольких серьезных ситуациях, связанных с беженцами, потребовалось изложить в документе *Comprehensive and Regional Approaches to Refugee Problems* (EC/1994/SCP/CRP.3), представленном Подкомитету полного состава по международной защите на его совещании в мае 1994 года. В предыдущем году Исполнительный комитет подчеркнул важное значение решения вопросов предотвращения,

защиты и выработки решений на всеобъемлющей и региональной основе и просил Верховного комиссара провести консультации в отношении таких инициатив. В этом документе зала заседаний особое внимание уделялось элементам защиты в рамках общих стратегических подходов к поощрению общей стабильности данного общества и задействованию различных субъектов и компонентов. При обсуждении этого вопроса Исполнительный комитет настоятельно призвал УВКБ разработать дальнейшие всеобъемлющие и региональные подходы, которые должны быть согласованными и основываться на признанных принципах убежища и защиты, зафиксированных в международно-правовых актах по проблемам беженцев, а также увязываться с другими стандартами в области прав человека. Несколько делегаций подчеркнули, что такие подходы могут быть результативными лишь при наличии необходимой политической воли со стороны соответствующих стран (EC/SCP/89, *Report of the 18-19 May 1994 Inter-Sessional Meeting*).

7. То, что некоторые из наиболее серьезных из существующих в мире проблем беженцев все еще не поддаются решению на основе усилий по устранению их причин или по созданию условий для массового добровольного возвращения, позволяет считать, что настало время для анализа всеобъемлющих и региональных подходов. Если подходить к перемещению людей как к человеческой проблеме, то можно рассмотреть ряд решений для жертв любого данного перемещения: этот дифференцированный подход должен также по возможности включать в себя превентивные элементы. Точка зрения защиты, когда в центре внимания находятся основные права человека индивидов, – это отправная точка УВКБ для выявления справедливых, действенных и долгосрочных решений.

8. Всеобъемлющие подходы необязательно делают излишней необходимость защиты беженцев; скорее они ставят проблему недостаточной национальной защиты – отличительный знак режима беженцев – в ее более широком контексте. Такое изучение многоаспектных подходов к ситуациям массового перемещения призвано высветить то, каким образом правовые рамки или рамки основных принципов могли бы сделать некоторые ситуации более управляемыми и содействовать выработке справедливых и долгосрочных решений. На уровне индивида оно направлено на то, чтобы решение было обязательно найдено – в виде интеграции или повторного обустройства и национальной защиты. Как отмечалось в 1990–1991 годах Рабочей группой по решениям и защите (рабочей группой открытого состава, в которую входили члены Исполнительного комитета), решения – это конечная цель защиты, и защита должна направлять весь процесс в сторону нахождения решений.

9. Нахождение мирных решений, разумеется, составляет сам смысл существования Организации Объединенных Наций, Устав которой признает неразрывную связь между миром и правами человека. Генеральный секретарь выделил защиту прав человека в числе важнейших элементов миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Со своей стороны УВКБ постоянно подчеркивает связь между несоблюдением прав человека и потоками беженцев. За сорок шесть лет существования УВКБ кодификация и укрепление

норм и механизмов в области прав человека, прямо затрагивающих беженцев и лиц, сталкивающихся с угрозой недобровольного перемещения, помогли активнее искать целостные подходы к защите.

10. Отход от попыток решения частных проблем, вызывающих недобровольные перемещения – нарушений мира, нарушений прав человека, новых всплесков межэтнической напряженности, – также позволил УВКБ ближе подойти к источнику перемещений населения. Предотвращение, будучи очевидным идеалом, часто оказывается труднодостижимой целью. Однако точно так же, как уделение внимания одним только вопросам убежища окажется недостаточным, усилия по содействию нахождению решений только в рамках страны происхождения могут также оказаться нереалистичными. Считая добровольную репатриацию наиболее желательным решением, нельзя забывать о том, что некоторые вызывающие появление беженцев ситуации могут иметь долгосрочный характер. Выявление решений должно учитывать эту реальность.

11. УВКБ по-прежнему готово предоставлять свою помощь и специальные знания при разработке таких ответных мер и содействии государствам в более систематическом выявлении того, когда такие ответные меры могли бы быть необходимы и целесообразны. Главенство права во всем мире – включая соответствующие принципы правозащитного права и права беженцев – должно рассматриваться как позитивный и конструктивный элемент более широкой мозаики взаимосвязанных и в определенной степени взаимозависимых элементов любого всеобъемлющего подхода. Как в случае Комплексного плана действий в Юго-Восточной Азии, опыт показал, что без четко сформулированных и согласованных базовых принципов гуманитарных действий в сложной политической обстановке такой подход вряд ли будет успешным. Согласованные правовые рамки фильтрации вьетнамских "людей в лодках" стали *sine qua non* урегулирования этой проблемы. Будучи лишь частью более широкого комплекса мер в рамках всеобъемлющего подхода, такие элементы часто затрагивают само существо глубинных и сложных проблем прав человека.

12. Благодаря активному присутствию в странах убежища и происхождения, подкрепляемому интенсивным диалогом, основывающимся на принципах защиты, между УВКБ, государствами происхождения и государствами убежища, а также включению проблем беженцев в политическую повестку дня мирных переговоров, в некоторых случаях УВКБ сумело отстоять "гуманитарное пространство", зачастую полезное для выработки политических решений. Выявляя в этом процессе различные аспекты международного права, касающиеся ситуаций массового перемещения, можно наметить четкое и позитивное направление действий. Эти базовые принципы способны сыграть решающую роль в содействии предотвращению новых потоков беженцев, предоставлении убежища, создании условий для репатриации или интеграции или в обеспечении надлежащего обращения с лицами, перемещенными внутри страны, а также в удовлетворении потребностей сталкивающегося с риском местным населением, как и защите лиц без гражданства. В этой связи главенство права может играть центральную роль в укреплении сил примирения.

13. Есть много способов для того, чтобы построить всеобъемлющий подход на принципах защиты. Он сам может основываться на официальном соглашении – как в Камбодже или Боснии и Герцеговине, – подтверждающим всю серьезность обязательств, а также облекающим договоренности в форму официального политико-правового акта. Общий политический процесс, если не само соглашение, может дать механизмы урегулирования споров, а также стимулы и санкции, связанные с соблюдением основных принципов.

14. Выявление в рамках всеобъемлющей стратегии универсальных норм и стандартов может стать основой или полезным элементом договоренности. Если всеобъемлющий подход строится на международно-правовых стандартах, то это может способствовать установлению климата, который дает больше шансов на урегулирование споров благодаря такой относительно беспристрастной отправной точке. Эта "отправная точка" – четкие, авторитетные стандарты, принятые всеми участниками и одинаково понимаемые ими, – может также подчеркивать принцип ответственности государств за данное население. Другие государства, которые принимают участие в этом подходе или вместе с другими сторонами подписывают соглашения, признают более широкую концепцию ответственности государств на уровне международного сообщества за безопасность народов.

15. Режим основных обязательств в рамках всеобъемлющего подхода может сыграть конструктивную роль, способствуя осуществлению государствами так называемой "ответственной государственности", а также уточнению ответственности. Создание новых государств или их восстановление может сопровождаться неразрешимостью проблем потоков беженцев или возвращающихся беженцев, а также обеспечения законности. В некоторых ситуациях вовлеченность некоторых негосударственных образований или образований де-факто во всеобъемлющем и нацеленном на достижение решений подходе будет необходима. Это, вероятно, будет так в случае, например, распавшихся государств, в которых основная масса населения может столкнуться с угрозой беззакония или преследований.

16. УВКБ сталкивается с огромными трудностями в осуществлении своего мандата по содействию решению проблем беженцев, когда даже временное убежище может предоставляться с трудом, когда по-прежнему не изживаются глубинные причины или когда нет самых необходимых условий для возвращения. Многоаспектный характер проблем беженцев остается самоочевидным, но чересчур часто он не находит своего отражения в международной реакции на эти проблемы. УВКБ не в силах прекратить нарушения гуманитарного права или внутренние конфликты, как и не может восстановить разрушенные правовые системы или привлечь к ответственности военных преступников. Многие из нынешних серьезных проблем беженцев – в Руанде, Афганистане, Боснии и Герцеговине или Либерии – требуют целенаправленных региональных подходов, поддерживаемых международным сообществом. В этих подходах первостепенную важность имеют

согласованные рамки действий, как это только что признала, в ином контексте, Конференция по СНГ 2/. Общепринятые международные принципы и нормы, на которых основывается режим беженцев, имеют центральное значение для этих рамок, которые обычно должны будут также охватывать более широкие политические, экономические и социальные аспекты.

17. Некоторые из этих аспектов выделялись в записке о международной защите 1995 года, в частности необходимость реальной международной солидарности с развивающимися странами с низким доходом, сталкивающийся с внезапным массовым притоком беженцев. В выводах о международной защите 1995 года также подчеркивалось важное значение надлежащей поддержки развития и реабилитации в качестве важного элемента обустройства беженцев, возвращающихся домой. Усилия по развитию и реабилитации могут также содействовать устранению некоторых причин появления беженцев и сыграть ценную роль в контексте превентивных стратегий. Постоянное международное сотрудничество необходимо также для того, чтобы многие принимающие страны могли предлагать больше возможностей местной интеграции.

18. Также признавалось важное значение переселения как одного из решений в рамках всеобъемлющего подхода. Хотя массовые переселения, наподобие переселения из Индокитая в последние два десятилетия, вряд ли повторятся, переселение групп или лиц должно продолжаться в интересах достижения высших целей УВКБ, включая право искать убежище и защиту уязвимых беженцев. Решения, касающиеся сроков и продолжительности операций по переселению, должны учитывать наличие мест для переселения, а также быть чуткими к возможным последствиям вторичной эмиграции беженцев и небегенцев. Помощь тех государств, которые предоставляют УВКБ места для переселения, остается ключевым элементом более широкой стратегии защиты, проводимой УВКБ. Дополнительная информация по текущим вопросам переселения представлена в документе зала заседаний по вопросу переселения (EC/46/SC/CRP.32), представленном Постоянному комитету.

III. СОДЕРЖАНИЕ ОСНОВЫВАЮЩИХСЯ НА ЗАЩИТЕ КОМПЛЕКСНЫХ ПОДХОДОВ

19. Широко признается, что единственно возможное долгосрочное решение в условиях наиболее крупных катастроф, связанных с потоками беженцев, как в регионе Великих озер, зависит от комплексных ответных мер политического характера. При определении и реализации таких мер, пока это будет необходимо, предоставление убежища –

2/ Конференция для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц и других форм недобровольного перемещения и проблем возвратившихся домой лиц в странах Содружества Независимых Государств и соответствующих соседних государствах, проходившая 30–31 мая 1996 года в Женеве.

по-прежнему самое необходимое для защиты от нарушений прав человека и угрозы их нарушения, насилия и войны, а также для выработки решений этих проблем. Прорабатывая общие подходы, нельзя забывать о том, что право гонимых и находящихся в опасности искать и получать убежище составляет одно из основополагающих прав человека, и часто это единственный выход, во всяком случае в ближайшее время. Поэтому убежище – это необходимый элемент более широких подходов. Подобным образом международные обязательства применять стандарты, содержащиеся в Конвенции и Протоколе и их региональном дополнении, Конвенции ОАЕ 1969 года, остаются центральными элементами комплексных подходов к проблемам беженцев 3/. В то же время более широкие правовые рамки решений могут сбить тенденцию изоляции беженцев и отрыва права беженцев от международного правозащитного права универсального характера.

20. Ядро рамок защиты составляют стандарты в области прав человека. Помимо увязки прав человека с миром, включение прав человека и стандартов защиты содействует налаживанию процесса, благодаря которому проблема беженцев или проблема недобровольного перемещения может найти надежное решение. Без таких стандартов меры по реагированию на сложные ситуации в связи с беженцами могут быть нацелены на преодоление трудностей, с которыми в этой связи сталкивается принимающая страна или международное сообщество, но не на устранение глубинной проблемы и защиту и обеспечение блага беженцев. Нереалистичные графики репатриации в места и общины, где для этого нет условий, могут привести к нарушениям прав человека и новым кризисам; тяжелые и бесчеловечные условия пребывания, в некоторых случаях равнозначные длительному задержанию и устанавливаемые для того, чтобы сдержать прибытие новых беженцев, часто являются нарушением стандартов в области прав человека. Не менее важно обеспечение уважения основных прав возвращающихся беженцев в период после возвращения.

21. Стандарты не слишком полезны в абстрактном виде. Во многих случаях присоединение страной происхождения к тому или иному международному договору никак не скажется на решении беженца вернуться в свою страну, как и очевидно, не повлияет на серьезные нарушения прав человека. То, что важно – это восстановление среды прав человека, в которой беженцы пользуются защитой, интегрируются или могут в условиях

3/ Число государств – участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года или Протокола к ней 1967 года составляет 131 государство. Число государств – участников Конвенции ОАЕ о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке составляет в настоящее время 41 государство.

безопасности вернуться в свою страну, либо в которой людям нет необходимости спасаться бегством. Содействие созданию такой среды часто требует времени. Успешные комплексные подходы, охватывающие примирение и основывающиеся на общепринятых нормах, признают, что там, где не было традиции правового государства или где закон не пользуется особым уважением, быстрое восстановление или установление законности окажется невозможным. Тем не менее крайне важно, чтобы травма перемещения (для человека, для общины или для страны) по возможности снималась ответными мерами, призванными дать стабильность и безопасность на долгое время. Исполнительный комитет признал этот элемент в своем выводе № 69 о прекращении статуса (A/AC.36/804, пункт 22), в котором он подчеркнул, что для применения положений о прекращении статуса изменение обстоятельств должно иметь "глубокий и прочный характер".

22. Существо любого всеобъемлющего подхода заключается в его комплексности. Если не все участники придерживаются согласованного подхода или осуществляют некоторые аспекты в отрыве от других, то такая стратегия вряд ли окажется успешной. В документе зала заседаний 1994 года о всеобъемлющих и региональных подходах (ЕС/1994/SCP/CRP.3) отмечается, что "всеобъемлющий характер" подходов менялся и что нереалистично было бы отталкиваться от одной модели. Краткие резюме опыта УВКБ в рамках МКЦАБ, КПД, всеобъемлющего политического урегулирования в Камбодже, бывшей Югославии, а также Мозамбике иллюстрируют как сходство, так и различия, главным образом в отношении того, затрагивают ли предлагаемые меры существующий конфликт и вызывающие потоки беженцев ситуации или послеконфликтные меры, а также охватывают ли они как гуманитарные, так и политические меры. К этому следует добавить процесс Конференции по СНГ и масштабные усилия по решению проблем как потенциальных недобровольных перемещений, так и прошлого и продолжающегося перемещения в исключительно сложном регионе.

23. Недавно проведенная Конференция стран СНГ и предшествовавший ей активный процесс консультаций представляют собой попытку международного сообщества наполнить реальным содержанием концепцию предотвращения в конкретном региональном контексте. Будучи построен на консенсусе в отношении того, что нерегулируемое массовое движение в этом контексте могло бы негативно сказаться на стабильности в этом регионе, подготовительный процесс побудил 12 заинтересованных стран назвать и очертить масштабы и характер движения населения в этих странах, а также уточнить, какие его категории вызывают озабоченность. Конференция дала правительствам и заинтересованным организациям возможность расширить свои знания и совместно взяться за решение гуманитарных проблем, прежде всего в разработке всеобъемлющих стратегий, которые позволили бы приступить к решению возникших проблем, а также предотвратить будущие массовые перемещения. Благодаря более глубокому осознанию этих проблем, что нашло свое отражение в согласованной программе действий, был принят нацеленный на перспективу подход. Успех таких усилий заинтересованных государств, как и во всех случаях подобного рода, будет зависеть от сохранения приверженности целям Программы действий, а также потребует неослабевающей международной поддержки ее реализации.

24. В предыдущем документе УВКБ выявило некоторые элементы рамок защиты применительно к стратегиям, касающимся конкретных ситуаций недобровольного перемещения. Основывающиеся на защите всеобъемлющие подходы обычно были бы привязаны к соответствующим международно-правовым актам по беженцам. При всех обстоятельствах должен уважаться принцип невысылки, включая недопущение отказа в пропуске на свою территорию. Перемещенные лица должны пропускаться туда, где нет угрозы их безопасности, а УВКБ должно иметь неограниченный доступ к тем, кем оно занимается. Их основные права человека должны быть перечислены и гарантированы. Могут подчеркиваться конкретные права, включая личную безопасность, недискриминацию и нераздельность семьи, как и, возможно, потребности уязвимых групп в защите и помощи. Обеспечение этих прав – важный элемент укрепления доверия к жизнеспособности согласованного подхода для беженцев, а также для международного сообщества. Могут быть установлены критерии, которые позволят наполнить правозащитные стандарты конкретным содержанием в данном местном контексте: например, могут быть указаны условия, по которым будет определяться достижение свободы передвижения, свободы выражения мнений или недискриминации на местном уровне.

25. Беспристрастные и действенные процедуры наблюдения, отчетности и контроля наподобие тех, которые международное сообщество пыталось установить в Камбодже, Сальвадоре, Гватемале и Гаити, являются важнейшим следствием обеспечения гарантий прав человека, как и механизмы возмещения ущерба, а также в соответствующих случаях амнистия. Одно лишь международное присутствие не предотвратит нарушений прав человека, тем более в условиях широкого конфликта, но оно может содействовать стабилизации и усилению нажима на виновных в нарушениях. Сходным образом утверждение принципа международной ответственности, свидетельство чему дают международные уголовные трибуналы для бывшей Югославии и Руанды, может быть ключевым аспектом восстановления мира, примирения и правового государства. УВКБ прямо заинтересовано в эффективности этих трибуналов, прямо связанной с перспективами массового возвращения в условиях безопасности.

26. Утверждение повсеместного уважения прав населения, необходимое для достижения решений, будь то в стране происхождения или в иных странах, требует особого климата. Эта общая среда может сложиться благодаря укреплению институтов гражданского общества, включая, например, неправительственные организации, правовые и судебные структуры и свободную прессу, а также надлежащее законодательство, соответствующее международным стандартам. Обеспечение таких компонентов поддержки, как правовая реабилитация, конституционная реформа и технические консультации, может потребовать времени, ресурсов, а также неослабевающей политической воли со стороны всех действующих лиц. Часто достичь этого трудно, если главной задачей процесса избраны относительно краткосрочные цели, например проведение выборов. Возможный вклад УВКБ в области укрепления правовой и судебной системы охарактеризован в документе EC/46/SC/CRP.31.

27. Там, где непрекращающийся конфликт сводит на нет любые попытки урегулирования, потребуются как механизмы поддержания мира, так и механизмы поддержания правопорядка. Такие конфликты могут оставить за собой наследство безнаказанности и беззаконий, разгула бандитизма и преступности, что препятствует установлению безопасности. Подобным образом, если не проводится демобилизации или разоружения вооруженных формирований, ополчений или группировок, то это может иметь очень серьезные последствия с точки зрения прав человека. В контексте всеобъемлющих подходов эти проблемы, а также кодексы поведения для участников боевых действий, возможно, необходимо прямо распространить на негосударственных действующих лиц.

28. В этом общем контексте в докладе Рабочей группы по решениям и защите 1991 года (EC/SCP/64, пункт 54 f)) сорок второй сессии Исполнительного комитета подчеркивалась необходимость признания и усиления ответственности государств. Рабочая группа отметила:

"Признание ответственности государств представляет собой элемент предотвращения массовых потоков беженцев в целом и содействия долгосрочным решениям их проблем. Эта ответственность, в частности в том, что касается стран происхождения, включает устранение причин массовых потоков – в частности нарушений прав человека, внутренних конфликтов, агрессии извне, внутренней и международной социальной и экономической несправедливости – как превентивным, так и корректирующим образом, а также содействие возвращению и реинтеграции граждан в условиях безопасности и достоинства".

Существенная характеристика осуществления такой ответственности государств заключается в том, что она охватывает всех граждан без всякой дискриминации, не носит выборочного характера и не связывается с произвольными, временными или иными ограничениями. Это имеет особую важность в контекстах, отмечавшихся Рабочей группой, – возвращения и реинтеграции, а также предотвращения. Так, при послеконфликтной репатриации крайне важно, чтобы необходимая амнистия была недискриминационной.

29. Однако апеллировать к ответственности государств можно не всегда, тем более в таких условиях, когда погружение страны в хаос и насилие ведет к краху или параличу государства. Ряд свежих примеров ситуаций, вызывающих потоки беженцев, указывает на то, что нельзя надеяться на урегулирование в разумные сроки без продолжительной внешней вовлеченности, нацеленной на прекращение военных действий, обеспечение защиты населения, налаживание работы основных систем жизнеобеспечения, а также на оказание поддержки до достижения мира и примирения. В этих ситуациях преждевременное исключение или вывод международных действующих лиц может иметь прямые последствия для надежности всеобъемлющих стратегий.

30. Аналогичные проблемы, касающиеся способности некоторых государств брать на себя ответственность за защиту, предотвращение и выработку решений, необходимо иметь в виду при рассмотрении региональных подходов к конкретным ситуациям. Повсеместная

нестабильность и отсутствие ресурсов могут помешать обеспечению данным регионом компонентов всеобъемлющего подхода, и в таких случаях исключительное значение будет иметь неослабевающая международная поддержка и сотрудничество в различных областях.

31. Высказывался ряд предложений о том, чтобы Верховный комиссар играла активную роль в выявлении определенных всеобъемлющих и региональных подходов. Рабочая группа по решениям и защите отметила ценность региональных и международных инициатив, нацеленных на поощрение и поддержку диалога. В 1985 году в выводе тридцать шестой сессии Исполнительного комитета (A/AC.96/673, подпункт 5 i) пункта 115), впоследствии одобренном Генеральной Ассамблеей, говорилось о его убежденности в том, что с самого начала возникновения ситуации, вызывающей потоки беженцев, Верховному комиссару следует постоянно изучать возможность добровольной репатриации всей или части группы, чтобы в тот момент, когда Верховный комиссар сочтет это необходимым, такая возможность была реализована. Далее Комитет отметил:

"Когда, по мнению Верховного комиссара, существует серьезная проблема, касающаяся содействия добровольной репатриации данной группы беженцев, она может рассмотреть возможность учреждения неофициальной специальной консультативной группы по этой проблеме, в составе которой в принципе должны быть представлены прямо затрагиваемые страны".

Таким образом, пожелания об активном заострении внимания на отдельных ситуациях охватывают те случаи, когда добровольная репатриация подходит для группы в целом, только для части группы, а также в тех случаях, когда имеется особая проблема, связанная с содействием решению добровольной репатриации. В тех случаях, когда добровольная репатриация нецелесообразна для группы или ее части, очевидно, необходимо найти другие решения и подходы.

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

32. Цель защиты заключается в обеспечении недобровольно перемещенным группам населения тех основных прав и свобод, которые государство должно предоставлять своим гражданам. Достижение этой цели влечет за собой активную мобилизацию надлежащего решения для беженца. Однако, как заявляла Верховный комиссар, УВКБ может наполнить реальным смыслом свой мандат международной защиты и решений только в той степени, в какой сами государства готовы выполнять свои обязанности. Эти обязанности включают в себя: обеспечение и поддержание условий, которые не принуждают людей спасаться бегством из-за страха, предоставление убежища, создание условий, благоприятных для добровольной репатриации, принятие мер по удовлетворению основных гуманитарных потребностей и сотрудничество с теми странами, которые испытывают наиболее острые потребности.

33. В целях содействия этому процессу перспектива УВКБ – т.е. рассмотрение проблем беженцев не в отрыве от более широких проблем прав человека и не в отрыве от их имманентного политического контекста – может помочь выявлению основывающихся на защите всеобъемлющих подходов. Дальнейшие соображения, которые могут иметь отношение к таким подходам, излагаются в документах зала заседаний, представленных Постоянному комитету по вопросам обеспечения международной защиты всем тем, кто в ней нуждается, поддержки создания правовой системы и возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите. Рамки защиты, нацеленные на достижение решений, могут различными путями помочь тому, чтобы разорвать порочный круг перемещения и насилия. В этой связи приветствовалась бы поддержка Исполнительного комитета в деле активного выявления надлежащих всеобъемлющих и региональных стратегий решения конкретных проблем.
