



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/61/Add.14
31 March 1993

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ВСЕМИРНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подготовительный комитет
Четвертая сессия
Женева, 19-30 апреля 1993 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

СОСТОЯНИЕ ПОДГОТОВКИ ПУБЛИКАЦИЙ, ИССЛЕДОВАНИЙ И ДОКУМЕНТАЦИИ
ДЛЯ ВСЕМИРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

Добавление

Вклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по делам беженцев

1. Внимание Подготовительного комитета обращается на прилагаемый документ, представленный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Основное внимание в нем уделено причинам массовой миграции в мире. Число беженцев сейчас составляет около 18 млн. человек, а число лиц, перемещенных внутри страны, по оценкам УВКБ, - еще больше. В ряде международных договоров, упоминаемых в настоящем документе, показана связь между правами человека и законоположениями о беженцах. О наличии связи между этими двумя сводами правовых норм свидетельствует и то, что при уважительном отношении к правам человека в стране происхождения люди не покидают места своего жительства; кроме того, уважение прав человека служит основой для защиты людей в странах, предоставляющих убежища, и создает условия для их возможной репатриации.
2. УВКБ выдвигает ряд конкретных рекомендаций для Всемирной конференции и призывает государства, в частности, предупреждать массовый исход беженцев, устраняя причины этого явления, продолжать работу по конкретизации "права остаться", которое имплицитно присутствует в праве на свободу передвижения, рассматривать проблемы безгражданства, уделять особое внимание проблемам перемещения населения, особенно женщин и детей, оказывать максимально возможное сотрудничество Представителю Генерального секретаря по вопросам прав

человека применительно к перемещенным внутри стран лицам и изучать те аспекты гуманитарной помощи, которые связаны с правами человека, особенно в условиях конфликтов.

3. Кроме того, в приложении к настоящему документу УВКБ приводит выдержки из резолюции 47/105 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1992 года, озаглавленной "Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев", и из семи выводов Исполнительного комитета (1987-1992 годы), касающихся прав человека.

УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Всемирная конференция по правам человека
14-25 июня 1993 года

Введение

1. Одной из серьезнейших проблем, стоящих сегодня перед международным сообществом, является проблема вынужденной миграции населения. Число беженцев сейчас составляет примерно 18 млн. человек, а число лиц, перемещенных внутри страны, согласно оценкам, еще больше. Надежды на то, что окончание "холодной войны" позволит улучшить положение той части населения планеты, которая была вынуждена покинуть родные места, оправдались лишь частично. Некоторые конфликты были урегулированы, что сделало возможным добровольную репатриацию, а другие споры вспыхнули с новой силой. Определенную роль в процессах вынужденной миграции населения, помимо преследований и конфликтов, также играет обострение экономических, демографических и экологических проблем во многих районах мира. Соотношение проблем и перспектив в данный период можно оценить с помощью цифр: если число беженцев, сумевших вернуться в свои страны в минувшем году, составило 1,5 млн. человек, то число лиц, которые были вынуждены искать безопасное убежище за границей, оказалось в два раза больше.

2. Реагируя на эту опасную ситуацию, Генеральная Ассамблея недавно подчеркнула настоятельную необходимость сохранения надолго в политической повестке дня международного сообщества вопросов, касающихся беженцев, перемещенных лиц, лиц, ищущих убежища, и других миграционных потоков, особенно вопроса о целенаправленных подходах к решению таких нынешних проблем и устранению их причин (резолюция 47/105 Генеральной Ассамблеи; см. приложение). Одним из ключевых компонентов всеобъемлющего подхода к устранению коренных причин перемещения населения является эффективное применение норм, относящихся к правам человека. Поэтому акцентирование внимания на проблемах перемещения населения в программах работы органов системы Организации Объединенных Наций, занимающихся правами человека, особенно Комиссии по правам человека, может стать одним из решающих факторов в процессе реагирования на указанные выше тенденции.

I. Права человека и международная защита беженцев

3. На Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев возложена задача обеспечения международной защиты беженцев и поиска долгосрочных решений их проблем. Верховным комиссаром разработана стратегия осуществления своих полномочий, которая состоит из трех компонентов: во-первых, предотвращение ситуаций, вынуждающих людей покидать места своего жительства, во-вторых, повышение эффективности мер реагирования в условиях чрезвычайных ситуаций, когда выезд становится необходимостью, в-третьих, урегулирование проблем, в том числе посредством добровольной репатриации.

4. Защита беженцев неразрывно связана с более широкой системой мер по защите прав человека, о чем свидетельствует ссылка на Всеобщую декларацию прав человека в преамбуле Конвенции 1951 года о статусе беженцев. В своем выступлении на сорок девятой сессии Комиссии по правам человека Верховный

комиссар отметила, что уважение прав человека способствует предотвращению ситуаций, вынуждающих людей покидать места своего жительства, служит основой для их защиты в странах, предоставляющих убежища, и создает условия для их безопасного возвращения домой.

5. Важное значение прав человека для защиты беженцев было подчеркнуто Генеральной Ассамблеей в 1992 году в ее призыве к Верховному комиссару продолжать усилия по расширению сотрудничества с органами, занимающимися правами человека. Исполнительный комитет УВКБ также выразил свою поддержку этим усилиям. Кроме того, Исполнительный комитет приветствовал созыв Всемирной конференции по правам человека и призвал Верховного комиссара принять активное участие в подготовке Конференции и ее работе с учетом, в частности, того факта, что проблема прав человека и массового ухода заслуживает дальнейшего серьезного изучения. В приложении к настоящему документу содержатся выдержки из резолюции 47/105 Генеральной Ассамблеи (1992 год) и выводов Исполнительного комитета УВКБ (1987-1992 годы), касающихся прав человека.

II. Нормы, практическая деятельность и институциональные структуры

6. Работа международного сообщества о правах человека может стать мощным фактором защиты беженцев и других категорий лиц, представляющих интерес для Управления, если она найдет конкретное выражение в виде норм, практической деятельности и институциональных полномочий. В области нормативного регулирования существует возможность повысить степень взаимодополняемости прав человека и положений о беженцах. В рамках практической деятельности нужно активизировать работу по предотвращению и урегулированию ситуаций, ведущих к появлению беженцев. Что касается институциональных структур, то здесь должно быть устранено несоответствие между полномочиями и возможностями различных международных органов.

A. Нормы

7. Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что никто не может быть подвергнут произвольному изгнанию (статья 9), и предусматривает право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем (пункт 1 статьи 14). Кроме того, в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статья 3) и Американской конвенции о правах человека закреплён принцип невозвращения (non-refoulement).

8. Наряду с этими и другими международными и региональными договорами по правам человека существуют Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, а также региональные договоры по беженцам, которые расширяют сферу их действия. Всемирная конференция по правам человека, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о стимулировании присоединения государств к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу к ней и при этом подтвердит право искать убежища и принцип невозвращения.

9. В этой связи, возможно, следует напомнить, что связь между законоположениями о беженцах и нормами, относящимися к правам человека, отражена в ряде документов по проблемам беженцев и аналогичным вопросам.

Ссылки на Всеобщую декларацию прав человека, например, содержатся в преамбулах таких документов, как Конвенция 1951 года о статусе беженцев, Конвенция 1954 года о статусе апатридов, Конвенция ОАЕ 1969 года, регулирующая специфические аспекты проблем беженцев в Африке, и Декларация 1967 года о территориальном убежище.

В. Практическая деятельность

10. Многие вопросы, представляющие особое значение для защиты беженцев, включая предупредительные меры и урегулирование проблем, входят в сферу действия существующих или складывающихся механизмов обеспечения прав человека либо в той или иной форме отражены в программах работы органов, занимающихся правами человека. Чтобы направить правовые и институциональные ресурсы международного сообщества на решение проблемы вынужденной миграции населения, необходимо уделять больше внимания самим беженцам и, в частности, в большей мере учитывать тот факт, что нарушения прав человека могут приводить к возникновению потоков беженцев или препятствовать их добровольному возвращению. Всемирная конференция по правам человека могла бы дать значительный стимул работе в этом направлении, если бы она признала лиц, ищущих убежища, и беженцев в качестве уязвимой группы населения и потребовала в большей мере акцентировать внимание на ответственности государства за устранение коренных причин проблем беженцев.

11. Всемирная конференция по правам человека могла бы содействовать тому, чтобы органы по правам человека при решении нижеперечисленных проблем использовали подход, основанный на предупреждении и урегулировании проблем беженцев, а также рекомендовать следующее:

a) при рассмотрении проблем прав человека и массового ухода населения акцентировать внимание на ответственности стран происхождения за предотвращение массовых потоков беженцев путем устранения причин их возникновения;

b) при изучении вопроса о свободе передвижения, особенно в контексте своей собственной страны, продолжать работу по конкретизации "права остаться", которое имплицитно присутствует в праве не быть изгнанным в связи с принятием мер по устранению причин ухода беженцев;

c) изучать проблемы безгражданства, произвольного лишения гражданства и отказа в праве на гражданство, предусмотренном во Всеобщей декларации прав человека (статья 15), с точки зрения того, что они являются потенциальными факторами появления беженцев;

d) существующим структурам, в том числе специальным докладчикам, специальным представителям и рабочим группам (например, Рабочей группе по произвольным задержаниям), которые изучают ситуации, связанные с нарушениями прав человека, уделять особое внимание проблемам перемещения населения при проведении расследований и подготовке докладов и рекомендаций;

e) также уделять особое внимание ликвидации тех форм преследования, включая изнасилования, злоупотребления и сексуальную эксплуатацию, перед которыми особенно уязвимы женщины и дети и которые могут вынудить их к бегству, учитывать особую потребность ищущих убежища беженцев-женщин и

беженцев-детей в защите и содействовать активному участию и вовлечению беженцев-женщин в процесс принятия решений, затрагивающих их жизнь и касающихся их общин;

f) оказывать максимально возможное сотрудничество Представителю Генерального секретаря по вопросам прав человека применительно к лицам, перемещенным внутри страны, в его дальнейшей работе, проводимой в соответствии с резолюцией 1993/95 Комиссии по правам человека; и

g) рассмотреть те аспекты гуманитарной помощи, которые связаны с правами человека, особенно в условиях конфликтов.

Всемирная конференция по правам человека может рекомендовать еще больше повысить эффективность выполнения норм, относящихся к правам человека, посредством увязки предпринимаемых мер с правами и потребностями беженцев и потенциальных беженцев.

12. Что касается вопроса о практической деятельности в целом, то большую роль в предотвращении потоков беженцев и перемещенных лиц могло бы сыграть раннее уведомление с последующим принятием своевременных превентивных мер по устранению коренных причин. Однако, как показывает опыт, наибольшие шансы на успех превентивных мер имеются на самой начальной стадии; с другой стороны, нередко бывает сложно привлечь внимание международного сообщества и получить достаточные средства до ухудшения ситуации. Часто оказывается, что к этому времени процесс перемещения уже начался и в ответ остается лишь попытаться смягчить наиболее острые из связанных с ним проблем, одновременно стараясь найти политическое решение.

13. Любая система мер раннего уведомления должна включать в себя информирование о положении в области прав человека в тех ситуациях, которые могут привести к появлению беженцев или перемещенных внутри страны лиц. Всемирная конференция по правам человека, возможно, пожелает изучить способы укрепления возможностей национальных, региональных и международных учреждений в вопросах устранения коренных причин. В этой связи значительную роль могут сыграть регулярные наблюдения за продолжающимися процессами по всей проблематике прав человека.

C. Институциональные структуры

14. Эффективность деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека может быть повышена за счет устранения несоответствия между полномочиями и возможностями существующих институциональных структур. УВКБ весьма широко представлено на местах и по просьбе международного сообщества все активнее участвует в деятельности в интересах перемещенных внутри стран лиц. Вместе с тем Управление не обладает и не стремится обладать общей компетенцией по отношению к перемещенным внутри стран лицам или другим лицам, чьи права человека оказываются под угрозой в их странах происхождения.

15. Центр по правам человека обеспечивает постоянное оперативное присутствие лишь в особых случаях, хотя он должен располагать необходимыми средствами для этого в большем количестве ситуаций. Со своей стороны, Комиссия по правам человека благодаря ее конкретным механизмам тематической работы и работы по странам занимается многими ситуациями, которые способны привести к появлению беженцев, уже привели к этому или препятствуют их безопасному возвращению домой. Вместе с тем Комиссия еще должна обстоятельно и всесторонне изучить

проблемы ответственности государства и вопрос о коренных причинах. Всемирная конференция по правам человека, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, как содействовать повышению эффективности сотрудничества между учреждениями и другими структурами системы Организации Объединенных Наций, а также изучить другие средства преодоления существующих структурных недостатков, препятствующих дальнейшему прогрессу в области защиты прав человека, и таким образом внести вклад в дело предотвращения и урегулирования проблем беженцев.

Приложение

РЕЗОЛЮЦИЯ 47/105 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ (1992 ГОД) И ВЫВОДЫ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА УВКБ (1987-1992 ГОДЫ)

I. Резолюция 47/105 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1992 года

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Генеральная Ассамблея,

[...]

подчеркивая необходимость того, чтобы государства оказывали Верховному комиссару поддержку в ее усилиях, направленных на поиск долгосрочных и своевременных решений проблем беженцев на основе новых подходов, которые учитывают нынешний масштаб и характерные черты этих проблем и зиждятся на уважении основных свобод и прав человека и согласованных международным сообществом принципов и задач в области защиты,

приветствуя приверженность Верховного комиссара, в соответствии с ее мандатом и обязанностями, делу изучения и осуществления мер, направленных на предотвращение ситуаций, приводящих к возникновению потоков беженцев, и укрепления механизмов готовности и реагирования на случай чрезвычайных ситуаций, а также принятия согласованных действий по обеспечению добровольной репатриации,

[...]

3. подчеркивает настоятельную необходимость сохранения надолго в политической повестке дня международного сообщества вопросов, касающихся беженцев, перемещенных лиц, лиц, ищущих убежища, и других миграционных потоков, особенно вопроса о целенаправленных подходах к решению таких нынешних проблем и устранению их причин;

[...]

10. настоятельно подчеркивает ответственность государств, в частности в том, что касается стран происхождения, включая устранение коренных причин и содействие добровольной репатриации беженцев и возвращению, в соответствии с международной практикой, их граждан, которые не являются беженцами;

11. отмечает крупномасштабные операции по организованной добровольной репатриации, которые имели место в 1992 году, и призывает все государства и соответствующие организации поддержать Верховного комиссара, с тем чтобы она могла продолжать и еще более активизировать свои усилия по созданию условий, способствующих добровольному возвращению в условиях безопасности и с достоинством;

[...]

13. поддерживает расширение усилий Верховного комиссара по изучению стратегий защиты и помощи, направленных на предотвращение ситуаций, приводящих к возникновению потоков беженцев, и на устранение их коренных причин, и

настоятельно призывает ее продолжать такие усилия с учетом основополагающих принципов защиты и ее мандата и в тесной координации с заинтересованными правительствами, а также, в соответствующих случаях, с привлечением межучрежденческих, межправительственных и неправительственных организаций;

[...]

16. выражает глубокое сожаление по поводу этнических и других форм нетерпимости как одной из главных причин вынужденной миграции и настоятельно призывает государства предпринять все необходимые шаги для обеспечения уважения прав человека, особенно прав лиц, относящихся к меньшинствам;

17. отмечает взаимосвязь между ситуациями, приводящими к возникновению потоков беженцев, и неуважением прав человека и предлагает Верховному комиссару продолжать ее усилия по расширению взаимодействия с Комиссией по правам человека, Центром по правам человека и соответствующими организациями.

II. Выводы Исполнительного комитета УВКБ

A. Вывод Исполнительного комитета УВКБ № 68 (1992 год)

[...]

ж) [...] призывает Верховного комиссара и впредь прилагать усилия по расширению осведомленности общественности о правах и потребностях беженцев-женщин и беженцев-девушек в защите, в частности [...] путем пропаганды и поддержки идеи включения вопроса о правах беженцев-женщин в международную повестку дня в области прав человека;

[...]

р) поддерживает в этой связи активные усилия Верховного комиссара по поиску новых подходов, охватывающих раннее уведомление, учебную подготовку, консультативные услуги и пропаганду прав человека и развития в соответствии с ее мандатом и обязанностями в межучрежденческих, межправительственных и неправительственных рамках, в зависимости от обстоятельств, в целях предотвращения условий, ведущих к массовому уходу беженцев;

[...]

х) отмечает важный вклад Верховного комиссара в деятельность соответствующих международных органов и просит ее и впредь стремиться к расширению сотрудничества с такими органами, как ПРООН, ЮНЕСКО, МПП, ФАО, ЮНЕП, Центр по правам человека, Комиссия по правам человека, МОМ и МККК, и с их помощью, в частности, содействовать расширению осведомленности о связи между беженцами и правами человека, а также развитием и окружающей средой;

у) вновь повторяет свой призыв к государствам и соответствующим международным учреждениям активно изучать и пропагандировать меры в интересах лиц без гражданства и, признавая отсутствие международного органа, обладающего общим мандатом в отношении этих лиц, призывает Верховного комиссара продолжать ее усилия, предпринимаемые в целом в интересах лиц без гражданства, и активно действовать в целях содействия присоединению к международным документам по вопросам безгражданства и их осуществлению.

В. Вывод Исполнительного комитета УВКБ № 65 (1991 год)

[...]

h) вновь подтверждает, что нынешние масштабы и сложность проблем, связанных с положением беженцев в мире, требуют решительного укрепления существующих принципов защиты, а также разностороннего и открытого обсуждения новых направлений в области защиты и дальнейшего развития права при уделении особого внимания обязанностям государств по урегулированию ситуаций, связанных с беженцами, и, что особенно касается стран происхождения, по ликвидации причин, порождающих потоки беженцев;

i) призывает Верховного комиссара в этой связи активно изучать новые варианты превентивных стратегий, которые соответствуют принципам защиты, методы, с помощью которых могли бы быть укреплены механизмы ответственности государств и распределения бремени расходов между ними и могли бы быть использованы стратегии в области общественной информации в дополнение к деятельности по обеспечению защиты;

[...]

г) подтверждает вывод № 50 (1) (XXXIX), вновь обращается с призывом к государствам активно исследовать меры, направленные на защиту интересов апатридов, и содействовать их применению, в том числе путем присоединения к международным документам, касающимся апатридов, и в этой связи считает, что органам по защите прав человека Организации Объединенных Наций было бы целесообразно рассмотреть проблемы безгражданства, включая проблему произвольного лишения гражданства и содержания права на гражданство;

[...]

u) приветствует созыв Всемирной конференции по правам человека и призывает Верховного комиссара принять активное участие в подготовке Конференции и ее работе с учетом, в частности, того, что проблема прав человека и массового ухода заслуживает дальнейшего серьезного рассмотрения;

v) призывает Верховного комиссара продолжать надлежащим образом оказывать содействие работе международных органов по правам человека.

С. Вывод Исполнительного комитета № 62 (1990 год)

[...]

будучи убежден, что эти принципы в области гуманитарных прав и прав человека, лежащие в основе заботы международного сообщества о беженцах и их защите, имеют сегодня такое же значение, как и в 1951 году;

полагая вместе с тем, что нынешние масштабы и характерные особенности проблемы беженцев и убежища требуют соответствующей переоценки осуществляемых на сегодняшний день международным сообществом мер по решению проблемы в целях разработки всеобъемлющих подходов, соответствующих нынешним реалиям;

a) принимает к сведению, что в своей записке по вопросу о международной защите Верховный комиссар уделил особое внимание следующим направлениям:

- i) предупреждение возникающих ситуаций и раннее оповещение о них, а также осуществление посредничества в качестве одного из эффективных методов ослабления остроты проблем;
 - ii) рассмотрение возможных аспектов прав человека применительно к потокам беженцев, которые также могут быть источником нестабильности в национальном и международном масштабах;
- [...]
- vi) необходимость для стран происхождения взять на себя значительную ответственность в ходе поисков соответствующих решений, в том числе путем рассмотрения коренных причин и содействия добровольной репатриации, а также возвращения своих граждан, не являющихся беженцами;
 - vii) более детальная разработка концепции ответственности государства, особенно ответственности стран происхождения;
 - viii) более активное и эффективное использование государствами и УВКБ Организации Объединенных Наций и других экспертных органов, в том числе органов, занимающихся вопросами прав человека, в соответствующих областях их компетенции,

D. Вывод Исполнительного комитета № 56 (1989 год)

[...]

a) с удовлетворением принимает к сведению исследование существующего положения, проведенное для "круглого стола" группы экспертов по решению проблем беженцев и защите беженцев, состоявшегося в Сан-Ремо, Италия, 12-14 июля 1989 года, и последующий доклад о нем (воспроизводится в документе EC/SCP/55);

b) приветствует то важное значение, которое придается в докладе, в частности, следующим вопросам:

- i) взаимосвязь между защитой и решениями, а также желательность предупредительных мер, включая соблюдение прав человека, в качестве оптимального решения;
- ii) укрепление совместных международных усилий для выяснения причин возникновения потоков лиц, ищущих убежища, и беженцев, с тем чтобы предотвратить возникновение новых потоков и облегчить добровольную репатриацию беженцев в тех случаях, когда это является наиболее подходящим решением их проблемы.

E. Вывод Исполнительного комитета № 50 (1988 год)

[...]

b) отметил наличие прямой взаимосвязи между соблюдением норм в области прав человека, перемещением беженцев и проблемами в области защиты;

[...]

d) подчеркнул основополагающее значение рассмотрения причин, вызывающих перемещения беженцев, с тем чтобы не только предотвратить возникновение новых потоков беженцев, но и содействовать решению существующих проблем;

1) отметил наличие тесной взаимосвязи между проблемами беженцев и апатридов и призвал государства к активному поиску и содействию принятию благоприятных в отношении апатридов мер, включая присоединение к Конвенции 1954 года о статусе апатридов и Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства, а также к принятию законодательства для защиты основных прав апатридов и устранения источников возникновения безгражданства.

F. Вывод Исполнительного комитета № 47 (1987 год)

[...]

выразил свое беспокойство в связи с увеличением числа случаев безгражданства среди беженцев-детей.

G. Вывод Исполнительного комитета № 46 (1987 год)

[...]

подчеркнул наличие тесной связи между достижением долговременных решений и коренными причинами и призвал международное сообщество сделать все возможное для устранения причин, в силу которых беженцы и лица, ищущие убежища, покидают страны происхождения, а также страны первого убежища.
