



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/898  
3 July 1998

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ  
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Сорок девятая сессия

ЗАПИСКА О МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Деятельность УВКБ по защите беженцев и международная система защиты прав человека естественным образом дополняют друг друга. Защита беженцев осуществляется в рамках структуры прав и обязанностей отдельных лиц и ответственности государств. Принятые нормы в области прав человека являются главным источником действующих принципов и структур по защите беженцев; в то же время эти нормы содействуют развитию упомянутых принципов и структур.

2. В своем Общем заключении о международной защите (A/AC.96/895, пункт 18) и в своем Заключении по вопросу о защите института убежища (A/AC.96/895, пункт 19), принятых на его сорок восьмой сессии, Исполнительный комитет обратил внимание на то, что одним из элементов всеобъемлющего подхода к защите беженцев является уважение всех прав человека. Он также подчеркнул обязанность государств так обращаться с ищущими убежище лицами и беженцами, как то предусмотрено в применимых нормах международного права в области прав человека и международного права, касающегося беженцев, закрепленных в соответствующих международно-правовых документах. На той же сессии Исполнительный комитет предложил провести обсуждение вопроса о взаимосвязи между правами человека и защитой беженцев.

3. С учетом вышесказанного в настоящей записке излагаются изменения, происшедшие в системе защиты беженцев в течение прошедшего года, в контексте связанных с ними стандартов в области прав человека. В конечном счете, все, что переживают беженцы, начиная с их принудительного перемещения и поиска убежища и заканчивая нахождением

долговременного решения их проблем, является одним из важных показателей степени уважения основополагающих принципов прав человека во всем мире, свидетельствует о сохраняющемся разрыве между теорией и практикой, а также указывает на то, что предстоит еще сделать.

## II. ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПОТОКОВ БЕЖЕНЦЕВ

4. Основные причины, приводящие к перемещениям беженцев, неразрывно связаны с наличием конфликтной ситуации, репрессий и нарушений прав человека. Эти факторы не являются взаимоисключающими. Лица, перемещенные в результате возникновения войны или конфликта, имеют все законные основания опасаться репрессий. Война может вполне превратиться в настоящий инструмент репрессий, в то средство, которое выбирают осуществляющие репрессии лица – независимо от того, являются ли они частью государственного аппарата, – для подавления или уничтожения целых групп лиц вследствие их этнической принадлежности или иных особенностей. Конфликты, возникшие на территории бывшей Югославии и в районе Великих озер в Африке, являются красноречивыми примерами тех ситуаций, когда насилие применялось как средство репрессий против отдельных групп населения и когда этническая или религиозная "чистка" стала конечной целью ведения войны.

5. Репрессии всегда порождают ту или иную форму дискриминации. Репрессиям подвергают людей на том основании, что они принадлежат к какой-либо конкретной расовой или национальной группе либо придерживаются определенных религиозных убеждений или политических мнений, либо являются членами какой-либо определенной социальной группы. Именно в подтверждение этого факта в первом пункте преамбулы к Конвенции 1951 года упоминается об основополагающем праве человека на защиту от дискриминации, которое закреплено в Уставе Организации Объединенных Наций и во Всеобщей декларации прав человека.

6. Репрессии, как правило, принимают форму нарушений прав на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность – в том числе посредством пыток и других жестоких или бесчеловечных видов обращения и наказания – по мотивам расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Кроме того, отдельные лица, которым отказано в пользовании другими гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами, могут вполне обоснованно просить о предоставлении им статуса беженца, если нарушение их прав основано на любом из упомянутых мотивов и его последствия причиняют ущемленному лицу такой серьезный ущерб, который делает его повседневную жизнь невыносимой. Законными основаниями для ходатайств о предоставлении статуса беженца могут быть, в частности, серьезные, особенно комплексные, нарушения прав на свободу мнений и выражения их, на мирные собрания и ассоциации, на участие в управлении страной, на уважение частной жизни, на владение имуществом, на труд и на образование.

### III. ПРАВО ИСКАТЬ УБЕЖИЩЕ И ПОЛЬЗОВАТЬСЯ ИМ

7. Право искать убежище от преследований и пользоваться этим убежищем провозглашено в статье 14 Всеобщей декларации прав человека. Исключительная важность этого права для защиты беженцев подтверждалась неоднократно, в том числе в резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Институт убежища выполняет двойственную задачу: закрепляет предсказуемые и организованные процедуры международной защиты лиц, безопасности которых угрожает серьезная опасность, и одновременно обеспечивает осуществление адекватных и долговременных решений, будь то добровольная репатриация, интеграция или расселение беженцев на местах. Исполнительный комитет не раз подтверждал необходимость всестороннего уважения института убежища и призывал государства делать все необходимое для предоставления убежища беженцам.

8. В последующих пунктах настоящей записки содержится общий обзор аспектов права на убежище, которые продолжали вызывать беспокойство или привлекли к себе особое внимание в течение отчетного периода.

#### A. Опасности, с которыми сталкиваются беженцы, покидая свою страну

9. Осуществление права искать убежище сопряжено с серьезными трудностями в тех случаях, когда ищущие убежище лица не располагают никакими возможностями для того, чтобы безопасно покинуть свою страну. В пути этим лицам не обеспечивается защита каким бы то ни было государством. Многие из них вынуждены покинуть свою страну тайно, подвергая себя и, зачастую, свои семьи значительной опасности. Seriously рискуют те ищущие убежище лица, которые отправляются в плавание на непригодных для этого судах, нередко отдавая все свои средства для оплаты услуг бесовестных контрабандистов, а также те, кто вынужден преодолевать в ужасных условиях сотни миль по суше, чтобы достичь безопасного места. Хотя и не известно, сколько беженцев погибло по этим причинам в прошлом году, судя по некоторым достоверным свидетельствам, их число, по всей видимости, является значительным. Так, например, мы стали свидетелями того, как из различных стран в ряде регионов мира исходит новый поток "людей в лодках", который все чаще сопровождается многочисленными человеческими жертвами. Кроме того, вновь возникает беспокойство в связи с защитой тех ищущих убежище лиц, которые, не имея проездных документов, с риском для своей безопасности, а иногда и для жизни, прячутся на борту морских судов и самолетов лишь для того, чтобы добраться до места, где будут рассмотрены их ходатайства.

#### B. Принцип недопустимости принудительного возвращения (*non-refoulement*)

10. Право искать убежище предполагает предоставление, по крайней мере на временной основе, разрешения пребывать на той или иной территории лицам, скрывающимся от преследований или опасности. Одним из важнейших компонентов института убежища

является принцип недопустимости принудительного возвращения (*non-refoulement*). Этот принцип, закрепленный в статье 33 Конвенции 1951 года, запрещает высылать или возвращать каким бы то ни было образом беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Принудительное возвращение может принимать разные формы, включая запрещение пересечения сухопутной или морской границы.

11. Хотя термин "*non-refoulement*" традиционно ассоциируется с беженцами, он приобрел параллельное значение и используется в более общих договорах о правах человека. Принятая в 1984 году Конвенция Организации Объединенных Наций против пыток запрещает высылать лиц в какую-либо страну, где они могут быть подвергнуты пыткам. В других договорах принцип недопустимости принудительного возвращения также закрепляется в таком толковании, поскольку в них запрещаются пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания, и под этим запрещением подразумевается также запрещение высылать лиц в те страны, где они могут быть подвергнуты любому виду подобного обращения. На практике такое дополнительное развитие этого принципа открывает новые возможности для защиты лиц, которые либо необоснованно не получили статус беженца, либо явно нуждаются в защите, но находятся в ситуации, конкретно не упомянутой в Конвенции 1951 года. Вместе с тем данный принцип в том виде, в котором он определяется и закрепляется в договорах о правах человека, несколько отличается по своей сфере действия от направленного на защиту беженцев принципа недопустимости принудительного возвращения. Как взаимодополняющие, так и различающиеся аспекты этого принципа нуждаются в более серьезном анализе.

12. УВКБ с удовлетворением отмечает, что многие государства по-прежнему демонстрируют открытость, принимая ищущих убежище лиц на своей территории и обеспечивая им при необходимости временную защиту. Однако в течение отчетного периода имел место ряд случаев, когда ищущим убежище лицам было запрещено пересечь границу и отказано в доступе к справедливым и эффективным процедурам определения их потребностей в защите. Отмечались также отдельные случаи массовой высылки ищущих убежище лиц без какого бы то ни было разбирательства и надлежащей оценки их потребностей в защите.

13. В некоторых районах, особенно в африканском районе Великих озер, но и не только там, произошли вопиющие нарушения рассматриваемого принципа. Жертвами этих нарушений, приведших в ряде случаев к ужасным последствиям, стали многочисленные ищущие убежище лица и беженцы, в том числе многие женщины и дети. В некоторых случаях высылка производилась вопреки решительным протестам ряда государств, включая государства - члены Исполнительного комитета, а также УВКБ. В одном из инцидентов, который растянулся на три месяца, около 4 400 человек, в отношении которых УВКБ выражало обеспокоенность, были в принудительном порядке возвращены в их страну происхождения. В другом случае приблизительно 2 000 человек были возвращены в их

страну происхождения в течение приблизительно того же периода времени. В третьем случае около 400 человек были в принудительном порядке возвращены в их страну происхождения. Кроме того, имел место случай высылки около 500 человек. Это лишь отдельные примеры массовой высылки беженцев за прошлый год.

14. Помимо этого, за отчетный период внимание УВКБ было обращено на ряд случаев принудительного возвращения отдельных лиц, ищущих убежище. Иногда такое возвращение осуществлялось в несколько этапов (например, ищущее убежище лицо высылалось в третью страну, откуда оно затем возвращалось в его страну происхождения) и являлось печальным результатом неадекватного применения так называемой "концепции безопасной третьей страны". Если высылка ищущего убежище лица в третью страну проводится без надлежащей оценки уровня безопасности в этой стране и без достаточных гарантий того, что эта страна примет данное лицо на своей территории и рассмотрит его ходатайство о предоставлении убежища, то всегда будет неизбежно возникать реальная угроза того, что ищущее убежище лицо может быть возвращено в его страну происхождения.

#### С. Доступ к процедурам рассмотрения ходатайств

15. Право искать убежище также предполагает, что отдельным лицам, ищущим убежище, должен быть предоставлен доступ к справедливым и эффективным процедурам рассмотрения их ходатайств. УВКБ с удовлетворением отмечает, что в течение рассматриваемого периода ряд государств приняли законодательство в осуществление положений международных договоров о беженцах или находятся на стадии принятия такого законодательства. В течение того же периода некоторые государства обязались пересмотреть свое законодательство, с тем чтобы обеспечить применение сбалансированных критериев рассмотрения ходатайств, а также сделать действующие процедуры более справедливыми и эффективными. В течение прошедшего года УВКБ неоднократно получало просьбы об оказании консультативной помощи в проводимой государствами работе по подготовке к принятию специального закона о беженцах. УВКБ высоко оценивает сотрудничество с государствами в этой области.

16. В то же время Управление испытывает обеспокоенность в отношении некоторых недавних законодательных инициатив и видов административной практики, которые, как представляется, направлены на ограничение доступа ко всем процедурам определения статуса беженца. УВКБ разделяет беспокойство государств относительно неадекватного применения процедур предоставления убежища, особенно в связи с тем, что это может свести на нет возможности защиты беженцев. Вместе с тем, как свидетельствует накопленный Управлением опыт, принятие только мер по борьбе против выявленных злоупотреблений, без их сбалансированного подкрепления адекватными процедурами объективного разбирательства, может привести к принудительному возвращению беженцев. Определенное беспокойство вызывают, в частности, следующие события, происшедшие в течение отчетного периода:

а) некоторые страны отказывают в доступе к процедурам предоставления убежища тем лицам, у которых нет документов;

б) вводятся необоснованные временные ограничения для подачи ходатайств о предоставлении убежища;

в) ищущие убежище лица возвращаются в третьи страны транзита или предшествующего пребывания, без надлежащих гарантий безопасности в третьей стране или того, что эта третья страна согласится принять назад ищущее убежище лицо и рассмотреть его ходатайство;

г) в некоторых случаях решения о возвращении принимаются некомпетентными и неподготовленными сотрудниками пограничной службы без консультаций с каким-либо центральным органом;

е) допускаются злоупотребления понятием "явно необоснованное ходатайство" для отклонения в ускоренном порядке тех ходатайств, которые затрагивают сложные вопросы существа (например, связанные с применением исключений) или которые требуют углубленного рассмотрения объективных и субъективных факторов (например, оценки достоверности заявлений или применения концепции "альтернативного внутреннего переселения").

17. Особые проблемы возникают в случаях массового притока беженцев. Очевидно, что в таких случаях процедуры определения статуса отдельных лиц задействовать сразу же невозможно и для предоставления эффективной защиты всем, кто в ней нуждается, может потребоваться иной подход. Массовый приток беженцев порождает особые трудности для принимающих стран, которые зачастую, по экономическим причинам и уровню развития, практически не в состоянии нести это бремя. Для обеспечения сбалансированного распределения ответственности, с тем чтобы бремя какой-либо страны не стало для нее слишком тяжелым, необходимо разработать и осуществить такие меры, которые учитывали бы не поддающиеся количественному определению социальные, политические и экологические затраты, а также расходы, связанные с обеспечением безопасности, и иные расходы принимающих стран.

18. Для обеспечения защиты на краткосрочной основе при массовом притоке беженцев в некоторых районах мира была введена в действие процедура предоставления им временной защиты. УВКБ согласно с тем, что временная защита является целесообразным ответом на такие перемещения, как, например, исход беженцев с территории бывшей Югославии. В то же время такая мера не подходит ко всем ситуациям и не должна заменять собой право беженцев искать убежище и пользоваться им в соответствии с международно признанными нормами. УВКБ особо обеспокоено тем, что в последнее время в некоторых странах временная защита предоставляется отдельным лицам, ищущим убежище, в

результате чего ограничивается доступ к процедурам определения статуса беженца и к целому комплексу гарантий защиты, на которые в ином случае были бы вправе рассчитывать отдельные беженцы.

#### Д. Нормы обращения

19. События, происшедшие в течение последнего года в африканском районе Великих озер, более отчетливо, возможно, чем любые иные имевшие место за последнее время события, выдвинули на передний план вопрос о нормах обращения с беженцами. Многочисленные лица, включая беженцев и возвратившихся лиц, были убиты или депортированы несмотря на усилия международных гуманитарных организаций и в нарушение всех международных, региональных и даже национальных норм прав человека и защиты беженцев. Необходимо, несомненно, значительно активизировать международные усилия по поощрению присоединения к договорам, в которых закрепляются эти нормы, и усилению ответственности за их полное и недискриминационное соблюдение.

20. Тщательно разработанные, основные минимальные нормы обращения закреплены в Конвенции 1951 года и в принятом в 1967 году Протоколе, касающемся статуса беженцев. Самый важный принцип обращения, на которое имеют право беженцы, заключается в том, что они не могут быть возвращены или высланы назад на территорию, где их жизни или свободе угрожает опасность. Вопрос об обеспечении защиты на основе принципа недопустимости принудительного возвращения был рассмотрен в предшествующих пунктах. Конвенция в целом закрепляет более широкий комплекс прав, одни из которых являются также общими правами человека, а другие – правами конкретно беженцев. Исполнительный комитет неоднократно подтверждал основополагающее значение Конвенции и Протокола и призывал государства, которые еще не сделали этого, присоединиться к ним. УВКБ приветствует недавнее присоединение к обоим документам Туркменистана и снятие географических ограничений Венгрией. По состоянию на май 1998 года число государств, являющихся сторонами одного или обоих из этих документов, составляет 136.

21. Конвенция и Протокол не являются единственными императивными источниками международных норм обращения с беженцами. Принятая в 1969 году Организацией африканского единства (ОАЕ) Конвенция о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке дополняет положения Конвенции 1951 года на региональном уровне, закрепляя расширенное определение термина "беженец" и положения о предоставлении убежища и о репатриации. Кроме того, как и любые другие лица, беженцы имеют право на обращение, соответствующее международно признанным нормам прав человека. В Конвенции 1951 года конкретно говорится о том, что ее положения не должны считаться нарушающими какие-либо другие права и преимущества, предоставленные беженцам каким-либо Договаривающимся государством. В то же время в Конвенции 1951 года, в Конвенции Организации африканского единства 1969 года и в международных договорах о правах человека напоминает о том, что отдельные лица имеют обязательства перед государством и обществом. В статье 2 Конвенции 1951 года говорится, что

беженцы должны, в частности, подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка в стране, в которой они находятся. Этому положению созвучен пункт 2 статьи 33 Конвенции, где указывается на то, что защита от принудительного возвращения не может быть предоставлена беженцам, рассматриваемым в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющим общественную угрозу для страны.

22. В последующих пунктах настоящей записки рассматриваются некоторые нормы обращения, давшие повод для особого беспокойства в течение отчетного периода.

#### Физическая неприкосновенность

23. Право на физическую неприкосновенность закреплено в универсальных и региональных договорах о правах человека и является краеугольным камнем защиты беженцев. Нарушения физической неприкосновенности ищущих убежище лиц и беженцев происходят в пути, по прибытии в страну убежища и, в некоторых случаях, после их возвращения в страну происхождения. Военные и вооруженные нападения на лагеря и поселки беженцев, а также применение насилия в отношении отдельных беженцев и возвратившихся лиц, проживающих в городских центрах, постоянно создавали угрозу для физической неприкосновенности беженцев в течение отчетного периода. Нападения, приведшие к гибели значительного числа людей, имели место в нескольких странах Африки, Азии и Европы. В одном из инцидентов было убито свыше 200 беженцев и приблизительно такое же число получили ранения. Во время другого нападения на лагерь возвратившихся лиц было убито приблизительно 150 человек. В ходе нескольких нападений на лагерь беженцев в Азии было сожжено более 50 домов, три беженца были убиты и многие ранены. В одном из населенных пунктов Европы с начала текущего года было сожжено по крайней мере 50 домов возвратившихся лиц, и в условиях постоянных проявлений насилия и преследований убито два возвратившихся лица. В другом населенном пункте возвратившиеся лица, став объектом угроз со стороны постоянных жителей, были вынуждены временно покинуть свои жилища. После ряда инцидентов, сопровождавшихся проявлениями насилия в одном из районов Африки, УВКБ пришлось эвакуировать самолетом определенное число беженцев, физическая неприкосновенность которых находилась под серьезной угрозой.

#### Недискриминация

24. Определенную роль в возникновении потоков беженцев играет дискриминация. Кроме того, беженцы могут стать жертвами дискриминационного обращения в стране, где они стремятся получить убежище или где им такое убежище предоставлено. Составители Конвенции 1951 года утвердили в качестве одного из основных принципов международной защиты беженцев принцип недискриминации. Этот принцип закреплен в статье 3 Конвенции в качестве одного из положений, не допускающих отступлений.

25. Ищущие убежище лица и беженцы подвергаются различным видам дискриминации в целом ряде стран. Дискриминация принимает иной раз форму отказа предоставить убежище вследствие определенного гражданства упомянутых лиц. Имеются также случаи дискриминационного обращения с ищущими убежище лицами на основании их этнической или религиозной принадлежности. Столь же опасной, как и официальная дискриминация, является дискриминация, которая проводится в странах убежища на уровне общин в форме распространенных среди местного населения ксенофобии и предрассудков. Беженцы и ищущие убежище лица по-прежнему подвергаются в ряде стран нападениям по расовым мотивам. На правительственном уровне необходимо еще разработать надлежащую стратегию и меры по борьбе против распространенных в обществе дискриминации и нетерпимости.

#### Свобода передвижения

26. В универсальных и региональных договорах о правах человека закрепляется основополагающее право человека на свободу и запрещается произвольное задержание. Пункт 2 статьи 31 Конвенции 1951 года предусматривает, что ограничения на свободу передвижения ищущих убежище лиц, незаконно пребывающих на территории какого-либо государства, должны вызываться только необходимостью. Многие страны по-прежнему задерживают на неопределенный период ищущих убежище лиц на основании исключительно административного решения и без надлежащего обеспечения своевременного пересмотра срока такого задержания. Эта широко распространенная проблема связана с такой практикой, которая не только противоречит выводам и рекомендациям Исполнительного комитета, но и, в некоторых случаях, усугубляется неприемлемыми условиями задержания. Зачастую ищущих убежище лиц содержат вместе с уголовными элементами, а иногда и с отъявленными рецидивистами. Особое беспокойство УВКБ вызывают применяющаяся в некоторых странах практика заключения под стражу несовершеннолетних лиц, ищущих убежище, и тот факт, что в ряде стран сотрудникам Управления не предоставляется адекватного доступа к содержащимся под стражей лицам, ищущим убежище. Необходимо изучить те возможные альтернативы задержанию, которые позволят государствам устранять иным образом их обоснованные опасения того, что ищущие убежище лица исчезнут во время процедуры определения их статуса.

#### Неразлучение семей

27. На состоявшейся в 1951 году Конференции полномочных представителей было единогласно подтверждено, что неразлучение семей является одним из важнейших прав беженцев, и было рекомендовано правительствам принять необходимые меры для защиты семей беженцев. Принцип неразлучения семей признается как одно из основополагающих прав человека во Всеобщей декларации прав человека и закреплен в целом ряде международных и региональных договоров, включая Конвенцию о правах ребенка. В заключениях Исполнительного комитета подчеркивается, в частности, что необходимо обеспечивать воссоединение семей в кратчайшие по возможности сроки, поощрять

применение либеральных критериев при определении соответствующих членов семьи, сохранять единство семей в случаях массового притока беженцев и принимать надлежащие меры по организации поиска.

28. В течение отчетного периода серьезное беспокойство УВКБ вызвал тот факт, что во многих странах по-прежнему отрицается право беженцев на воссоединение семьи. В некоторых странах, расположенных в различных регионах мира, отсутствует в законодательстве и административной политике какое-либо положение об осуществлении этого права. В других странах отрицание данного права вытекает из законодательных положений, которые не проводят адекватным образом различие между особым статусом беженцев и статусом иностранцев в целом. В соответствии с этими положениями беженцы должны удовлетворять таким критериям, которым они не могут соответствовать в силу объективно сложившихся для них обстоятельств. С защитой этого права несовместимы неоправданные продолжительные задержки с воссоединением семей. Разделение семей беженцев приносит серьезные страдания всем, особенно детям, и может иметь долгосрочные негативные последствия для интеграции беженцев в стране, предоставившей им убежище.

#### Обращение с женщинами и детьми

29. УВКБ также обеспокоено теми опасностями, которым регулярно подвергаются женщины из числа беженцев. В некоторых регионах мира женщины, покидающие свою страну, становятся объектом унижений и угроз, особенно сексуального насилия, со стороны бандитов, комбатантов, а порой даже таких же ищущих убежище лиц или официальных представителей, от которых они могли бы вполне обоснованно ожидать обеспечения их защиты. В нескольких странах были отмечены случаи применения физического насилия и сексуальных надругательств в отношении женщин, особенно тех из них, кто живет в лагерях беженцев. Согласно поступившим сообщениям, в начале 1998 года в одном из таких лагерей было совершено в течение девяти дней 16 изнасилований. Кроме того, женщин заставляют заниматься проституцией в обмен на предоставление им возможности удовлетворять основные жизненные нужды. Вне лагерей женщины из числа беженцев сталкиваются с целым рядом практических трудностей, зачастую вследствие проводимой в отношении женщин общей дискриминационной политики. Так, например, в некоторых странах женщинам из числа беженцев затруднен доступ к судебным или юридическим процедурам для получения личных документов, подтверждающих их статус беженцев, или в надлежащих случаях для получения – на что они имеют полное право – гражданства в стране, предоставившей им убежище.

30. УВКБ продолжает изучение путей решения этих проблем, включая придание большей практической направленности руководящим принципам Управления, которые касаются защиты женщин из числа беженцев и пресечения сексуального насилия, а также использования переселения как инструмента защиты женщин от нависшей над ними опасности. Как свидетельствует опыт, накопленный в ходе осуществления проектов за

последнее время, одним из эффективных способов укрепления защиты прав женщин может быть подход, основанный на организации небольших общин. Позитивными примерами использования такого подхода в целях содействия защите прав женщин являются инициативы, с которыми выступило УВКБ для поощрения приносящей доход деятельности и улучшения экономического положения женщин как в Боснии и Герцеговине, так и в Руанде.

31. Также сохраняются серьезные трудности в связи с защитой детей из числа беженцев, особенно в лагерях. Принудительная мобилизация молодежи, зачастую несовершеннолетних лиц, в регулярные или нерегулярные вооруженные силы, является одной из острых проблем в ряде стран, где подобная мобилизация, как правило, производится в лагерях и поселках беженцев. В этом отношении крайне уязвимыми являются несопровождаемые несовершеннолетние лица, не имеющие семейной поддержки. Эти и другие проблемы, включая детскую проституцию и подростковую беременность, усугублялись в течение отчетного периода тем, что сотрудникам УВКБ было отказано в доступе к отдельным местам проживания беженцев.

32. Правовые нормы, сколь важными они бы не были, должны подкрепляться изменением сложившихся представлений и обеспечением реальных возможностей для защиты провозглашенных прав. В этой связи большие надежды связываются с проектом под названием "Действия в защиту прав ребенка" – совместной инициативой УВКБ/НПО, осуществляемой при поддержке правительств. Главное внимание в этом проекте уделяется подготовке учебных материалов по правам ребенка, включая материалы о предотвращении призыва детей в вооруженные силы и о демобилизации, а также организации распространения и практического использования таких материалов.

#### Проблема безгражданства

33. Право на гражданство закреплено в различных универсальных и региональных договорах о правах человека. Оно также легло в основу двух международных конвенций о безгражданстве: Конвенции о статусе апатридов 1954 года и Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года. Хотя причины безгражданства зачастую отличаются от факторов, порождающих перемещения беженцев, апатриды сталкиваются в основном с теми же проблемами и препятствиями, что и беженцы. В соответствии со статьей 11 Конвенции о сокращении безгражданства 1961 года УВКБ поручено оказывать помощь лицам, желающим воспользоваться положениями этого международного договора. Кроме того, Исполнительный комитет признал существование связи между безгражданством, перемещениями и беженцами и предложил УВКБ, в дополнение к его задачам по сокращению безгражданства, содействовать решению связанных с безгражданством проблем в более общем плане. В этой связи УВКБ было, например, предложено содействовать присоединению к двум конвенциям, касающимся безгражданства.

34. В течение отчетного периода УВКБ пришлось принимать меры по решению все более многочисленных проблем, касавшихся безгражданства как отдельных лиц, так и групп лиц. Особое внимание уделялось положению детей беженцев, родившихся в странах убежища, которым реально угрожает безгражданство в случае невыполнения надлежащих регистрационных формальностей. В то же время Управление активизировало консультативную помощь государствам, которые находятся на стадии создания нормативных рамок для решения проблем безгражданства и их предотвращения. Деятельность Управления в интересах апатридов также включала оказание помощи насильственно перемещенным группам для их возвращения в родные места, получения гражданства и возвращения принадлежавшей им ранее собственности.

#### IV. ПРАВО НА ВОЗВРАЩЕНИЕ

35. Нормы прав человека имеют прямое отношение к поискам и реализации долгосрочных решений проблем беженцев и других насильственно перемещенных лиц. Что касается возвращения беженцев в страны происхождения, то эти нормы помогают определить условия, обеспечивающие их безопасность и уважение их достоинства при добровольной репатриации и их реинтеграцию. Кроме того, они служат основой для расширения возможностей соответствующих стран по обеспечению защиты прав человека, что имеет столь важное значение для достижения примирения и долговременного возвращения беженцев.

36. Повсеместно признается, что, когда это возможно, добровольная репатриация является наиболее целесообразным долгосрочным решением любых связанных с беженцами проблем. Право возвращаться в свою страну, закрепленное в пункте 2 статьи 13 Всеобщей декларации, является, несомненно, ключевым правом для тех, кто желает вернуться на родину. В рамках поощрения или облегчения, а также мониторинга репатриации беженцев роль УВКБ заключается в обеспечении добровольности репатриации, в предоставлении беженцам возможностей вернуться домой в условиях безопасности и уважения их человеческого достоинства и в принятии мер к тому, чтобы такое возвращение было как можно более долгосрочным. В задачи Управления входит наблюдение за возвращением и процессом реинтеграции возвратившихся лиц в странах происхождения. Такое наблюдение предполагает предоставление сотрудникам УВКБ доступа к возвратившимся лицам, что, к сожалению, происходит не всегда. В некоторых странах власти не допускают присутствия представителей УВКБ; в других – на их работу негативно влияет нестабильная ситуация в плане безопасности, когда на сотрудников гуманитарных организаций, включая персонал УВКБ, могут совершаться нападения. Исполнительный комитет выразил свою обеспокоенность в связи с теми угрозами, которые адресуются персоналу УВКБ и сотрудникам других гуманитарных организаций, и на своей сорок восьмой сессии, состоявшейся в 1997 году, осудил любые подобные действия и призвал государства принять все возможные меры для борьбы с ними.

37. В период, прошедший после последней сессии Исполнительного комитета, был достигнут значительный прогресс в деле осуществления программ репатриации при активном сотрудничестве и поддержке со стороны соответствующих правительств. В течение этого периода была успешно завершена четырехлетняя операция по репатриации около 60 000 беженцев-таджиков, которые в 1992 году бежали на север Афганистана вследствие гражданской войны. Кроме того, завершается процесс репатриации и реинтеграции гватемальских беженцев из Мексики. УВКБ также приступило к репатриации нигерийских беженцев из Алжира и малийских беженцев из Нигера. В настоящее время осуществляются операции по содействию возвращению беженцев из Таиланда в Камбоджу, из Бангладеш в Мьянму и из ряда западноафриканских стран в Либерию.

38. Из права беженцев на возвращение вытекает обязательство государств принимать назад своих граждан. Некоторые страны по-прежнему ограничивают право своих граждан на возвращение либо произвольно, либо с помощью бесчисленных законов, правил и административных процедур, создающих серьезные препятствия для возвращения. При этом предпринимаются такие меры, как ограничение доступа определенных групп к земельным ресурсам или местам расселения; введение высоких налогов или таможенных пошлин для тех, кто желает вернуться со своим имуществом; дискриминационное применение законов об амнистии после войны и отказ признать либо выдать удостоверения личности или введение крайне громоздких процедур получения таких документов.

39. Право на гражданство также имеет прямое отношение к тем, кто возвращается – обычно после окончания войны – в район, который ранее был частью другого государства. Законодательство новых государств о гражданстве порой составляет таким образом, что оно исключает возможность получения гражданства для целого ряда бывших граждан, чаще всего по причинам, связанным с их этническим происхождением.

40. Для успешной реинтеграции в общество страны происхождения возвратившиеся лица должны иметь возможность работать, обучать своих детей, пользоваться программами и услугами социального обеспечения, а также принимать участие в политической и культурной жизни общества. Даже при полном отсутствии открытой дискриминации, ограничивающей эти важные аспекты реинтеграции, в обществах, которые воссоздаются после насильственного конфликта, экономические, политические и социальные условия могут препятствовать полному осуществлению возвратившимися лицами упомянутых прав. Исполнительный комитет подтвердил заинтересованность УВКБ в долгосрочном характере и позитивных последствиях возвращения и заложил фактически основу для определения некоторых задач Управления в этой области. УВКБ участвует в осуществлении в нескольких странах таких комплексных программ по обеспечению возвращения беженцев, которые направлены на расширение возможностей возвратившихся лиц по пользованию их правами.

41. В ряде ситуаций, возникших недавно в связи с притоком беженцев, с проблемами в плане реинтеграции сталкивались прежде всего дети возвратившихся лиц. В число этих детей, которые нуждаются в особой помощи для осуществления их основополагающих прав, входят бывшие солдаты, подростки, молодые матери и дети, возглавляющие домашние хозяйства. Многие из этих детей и подростков никогда не жили в условиях мира и стабильности; напротив, они жили в обстановке постоянной опасности, насилия и разрушений. Их могут вновь призвать в вооруженные силы, заставить заниматься подневольным и вредным трудом, проституцией или подвергнуть иным унижениям. Необходимо обеспечить, чтобы эти дети имели возможность получить адекватное и надлежащее образование и чтобы были созданы механизмы общественной поддержки для устранения нависших над ними угроз. УВКБ и ЮНИСЕФ выражают надежду на получение в ближайшее время поддержки от правительств-доноров для реализации "Инициативы в интересах либерийских детей" – программы по оказанию помощи возвратившимся и перемещенным внутри страны детям в Либерии, которые составляют целых 55% от общего числа перемещенных лиц.

42. Для обеспечения долгосрочного возвращения беженцев важнейшее значение может иметь поддержка местных усилий, направленных на восстановление атмосферы доверия и соблюдение правовых норм. Среди примеров такой поддержки, оказанной в течение прошлого года, можно упомянуть об инициативе УВКБ "Открытые города", которая осуществляется в Боснии и Герцеговине на муниципальном уровне для поощрения местных общин, принявших справедливые законы и процедуры, не допускающие дискриминации возвратившихся лиц. Кроме того, УВКБ оказывает также помощь в подготовке сотрудников судебных органов и в разработке законов в странах Центральной и Восточной Европы, что, в частности, помогает возвращающимся депортированным лицам получить назад свою собственность и гражданство.

#### v. БУДУЩИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ – УВКБ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

43. Функции УВКБ по обеспечению международной защиты беженцев и нахождению долгосрочных решений проблемы беженцев носят не дискреционный, а обязательный характер. В основе обоих направлений этой деятельности лежит ответственность за обеспечение безопасности беженцев. Действия УВКБ полностью определяются и осуществляются в соответствии с универсальными принципами защиты беженцев и международными нормами прав человека, которые подтверждают легитимность этих действий и имеют важнейшее значение для обеспечения безопасности беженцев.

44. На протяжении первых четырех десятилетий работы Управление структура международной системы и характер ситуаций, порождавших потоки беженцев, если не облегчали, то по крайней мере позволяли осуществление деятельности УВКБ, которая в основном соответствовала этим принципам и нормам. Однако последние изменения в динамике развития международной системы значительно повысили степень трудности и

сложности стоящих перед Управлением задач по защите беженцев. Одна из конкретных проблем, вызывающих все большее беспокойство УВКБ, заключается в том, что Управление все чаще сталкивается с обстоятельствами, когда основополагающие принципы и нормы либо часто нарушаются, либо явно игнорируются.

45. Очевидно, что до сих пор существует разрыв между теоретическим обеспечением основополагающих прав человека и способностью многих людей, включая беженцев, пользоваться этими правами. Стоящая перед нами задача заключается в нахождении путей для ликвидации или, по крайней мере, сокращения такого разрыва. Эта задача стоит не только перед УВКБ. Необходимы согласованные усилия всех заинтересованных сторон – государств, Организации Объединенных Наций и других международных и региональных организаций, а также неправительственных организаций и даже отдельных слоев населения. Успех любых подобных усилий будет неизменно прямо пропорционален политической решимости государств не только создать системы защиты основополагающих прав, но и обеспечить их практическую эффективность и подкрепить их мерами по предупреждению дискриминации и ксенофобии, ориентированной на искоренение предрассудков просветительской деятельностью и организацией информационно-пропагандистских кампаний для поощрения терпимости.

46. В этих совместных усилиях УВКБ призвано играть ведущую роль в рамках его мандата, когда нарушения основополагающих прав приводят к перемещениям, создают угрозу для лиц, относящихся к сфере компетенции Управления, или препятствуют долгосрочному возвращению беженцев. Исходя из такого понимания, УВКБ активизировало в прошлом году свое участие в совместной деятельности в рамках системы поощрения прав человека и механизмов защиты, что, как отмечалось, существенно способствовало обеспечению защиты беженцев и устранению основных причин, порождающих потоки беженцев. Такое сотрудничество охватывает, в частности, оказание поддержки национальным правозащитным организациям для повышения эффективности защиты прав человека на местах; предоставление помощи в организации подготовки сотрудников судебных органов и государственных чиновников по вопросам, касающимся беженцев и связанных с ними прав человека, и проведение совместной работы с неправительственными организациями в целях информирования населения о договорах по правам человека, принципах и процедурах, непосредственно влияющих на положение беженцев. Кроме того, УВКБ активизировало свое сотрудничество с механизмами по наблюдению за осуществлением международных договоров о правах человека, в то время как на местах расширяется позитивное взаимодействие в рамках полевых миссий по правам человека и операций, проводимых УВКБ непосредственно в странах. На уровне Центральных учреждений сотрудничество между УВКБ и Управлением Верховного комиссара по правам человека приносит самые положительные результаты и постоянно расширяется.

47. Во всех направлениях этой деятельности УВКБ исходит из четкого понимания взаимодополняемости, а не различий между мандатом УВКБ, касающимся конкретно защиты беженцев, и более широкими, охватывающими права человека мандатами других

заинтересованных органов и учреждений, включая Управление Верховного комиссара по правам человека. Необходимость подкреплять взаимодополняющий, а не обособленный характер соответствующих мандатов особенно четко проявляется в вопросах контроля. В то время как миссии по наблюдению за уважением прав человека призваны расследовать нарушения прав человека и содействовать привлечению к ответственности виновных лиц, действия по оказанию помощи беженцам и возвратившимся лицам носят главным образом гуманитарный характер и направлены на укрепление доверия и создание условий, благоприятных для достижения мира и примирения. Соответственно, вследствие того, что деятельность полевых миссий по защите прав человека имеет самое непосредственное отношение к работе УВКБ, Управление неоднократно выступало за придание механизмам по правам человека большей практической направленности, поскольку они являются необходимым дополнением его собственных усилий по защите беженцев.

48. УВКБ продолжит свои усилия для достижения того, чтобы деятельность Организации Объединенных Наций в области прав человека более эффективно способствовала защите беженцев. Осуществляя мероприятия в интересах беженцев и перемещенных лиц, УВКБ также содействует реализации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, которые, в частности, предусматривают поощрение уважения прав человека и основополагающих свобод. Это является одним из ключевых элементов миссии УВКБ.

---