



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/914
7 July 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
Пятидесятая сессия

ЗАПИСКА О МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии со своим мандатом УВКБ обязано обеспечивать защиту беженцев и сотрудничать с государствами в деле поиска долгосрочных решений проблем беженцев. При выполнении этих обязанностей Управлению в последние годы пришлось столкнуться не только с расширением масштабов все более осложняющейся проблемы беженцев, но и с растущим нежеланием государств обеспечивать необходимую защиту в международно принятых рамках. Сама только грандиозность проблем в период после окончания "холодной войны", а также порождаемое ими отсутствие безопасности на национальном и региональном уровнях, равно как и нежелание государств продолжать нести растущие финансовые, политические, экологические и социальные затраты, которые, как считается, сопряжены с содержанием многочисленных групп беженцев или с приемом беженцев, идущих непрерывным потоком, оказали заметное и негативное воздействие на желание государств предоставлять убежище. Нечеткое различие между беженцами и прочими незаконными мигрантами в странах не только Севера, но все чаще и Юга способствовало дальнейшей эрозии консенсуса по вопросу важности института убежища.

2. Такая обстановка сама по себе является огромным препятствием для усилий международного сообщества в деле решения проблем беженцев надлежащим и принципиальным образом. Для его преодоления необходимо прежде всего тщательно и досконально уяснить суть возникающих проблем, которая состоит не в том, как создать барьеры, препятствующие въезду таких лиц, а в том, как управлять потоками беженцев и мигрантов таким образом, чтобы соблюдать права человека и гуманитарные принципы и в то же время учитывать законные интересы государств и принимающих общин, находящихся на их территориях.

Добиться признания того, что такой подход к проблеме представляет собой оптимальный и верный путь ее решения, является для УВКБ задачей колоссальной важности в деле обеспечения защиты.

3. В соответствии с его традиционной целью в настоящей записке излагаются проблемы защиты беженцев и других лиц, представляющих интерес для УВКБ, с которыми пришлось столкнуться в прошлом году, а также изменения, оказывающие общее воздействие на положение в области защиты. При этом в ней была также сделана попытка показать, что необходимо и можно ответственным образом установить баланс между интересами и международными обязательствами государств и что без такого баланса дело защиты беженцев подвергается серьезной опасности.

II. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

4. Отрадно, что многие государства – в том числе многие развивающиеся страны, располагающие ограниченными ресурсами для удовлетворения своих собственных внутренних потребностей, – продолжают соблюдать свои гуманитарные обязательства в отношении беженцев и великодушно предоставляют защиту нуждающимся в ней лицам. Способность международного сообщества реагировать на ситуации, возникающие в связи с массовым перемещением населения, вновь подверглась суровому испытанию в связи с продолжающейся трагедией в Косово. Невзирая на огромное бремя, которое они вынуждены нести в связи с притоком беженцев, Албания и бывшая югославская Республика Македония продолжают ежедневно принимать большое число беженцев. Когда возникла угроза того, что темпы и масштабы притока беженцев превысят возможности соседних стран по их размещению, другие предоставляющие убежище страны как в регионе, так и за его пределами великодушно и оперативно отреагировали на эту ситуацию. Программа гуманитарной эвакуации из бывшей югославской Республики Македонии представляет собой замечательный пример международной солидарности и распределения бремени.

5. Действуя в таком же духе, ряд государств внесли образцовый вклад в укрепление потенциала в плане предоставления убежища в основных странах, принимающих беженцев-косоваров. Эта деятельность включала также создание центров и лагерей беженцев и временное управление ими. УВКБ с удовлетворением отмечает тот факт, что государства взяли на себя ответственность за защиту беженцев. Не далее как в прошлом году, Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара заявил, что ответственность за защиту беженцев прежде всего лежит на государствах и что она наилучшим образом обеспечивается путем эффективного сотрудничества между государствами, УВКБ, а также другими международными организациями и заинтересованными сторонами в духе международного сотрудничества и распределения бремени 1/. Кроме того, ясно, что 1/ Заключение № 85 (XLIX) от 1998 года – А/АС.96/911, пункт 21.

защита всегда должна обеспечиваться в рамках международно признанных принципов защиты, включая те из них, которые обуславливают гражданский и гуманитарный характер работы с беженцами.

6. УВКБ также приветствует новые инициативы государств с целью пересмотра некоторых из наиболее ограничительных элементов их законодательства об институте убежища и повторному рассмотрению вопросов, связанных с необходимостью предоставления дополнительных гарантий. Рабочий документ Европейской комиссии "*Towards Common Standards on Asylum Procedures*", принятый 3 марта 1999 года, содержит ряд отрядных предложений на этот счет. По мере того как Европейский союз готовится к осуществлению положений Амстердамского договора, касающихся предоставления убежища, на предстоящий пятилетний период, УВКБ рассматривает возможности расширения своего сотрудничества с Европейским союзом и его государствами-членами, с тем чтобы по-прежнему обеспечивать соблюдение основных принципов защиты беженцев. Реализация европейской инициативы по согласованию политики в этой области рассматривается в качестве немаловажной проверки жизнеспособности региональных решений проблем беженцев, а также желанная и способность государств совместно определять свои интересы в вопросах, касающихся предоставления убежища, вне традиционной концепции "государство-нация".

7. Присоединение Казахстана как к Конвенции о статусе беженцев 1951 года, так и к Протоколу 1967 года, а также значительный рост числа государств, принимающих законодательство по осуществлению их положений, продемонстрировали, что многие государства по-прежнему привержены существующему режиму защиты беженцев. Со времени начала своей нынешней кампании по поощрению присоединения УВКБ с удовлетворением отмечает признаки того, что в период 1999 и 2000 годов к Конвенции и Протоколу намеревается присоединиться еще ряд государств.

8. Эти и аналогичные усилия, предпринятые в других сферах, в значительной степени способствовали обеспечению в рамках мандата УВКБ защиты более чем 22 млн. беженцев и внутриперемещенных лиц. Вместе с тем в рассматриваемый период в положении беженцев отмечались также неблагоприятные изменения. В результате систематических нарушений прав человека, вопиющего несоблюдения гуманитарного права, массовых изгнаний населения и широкомасштабной "этнической чистки" во многих регионах мира наблюдались значительные перемещения населения как внутри стран, так и за их пределы.

9. Кроме того, в отчетный период отмечались серьезные нарушения международно признанных прав беженцев и лиц, ищущих убежища. По-прежнему наблюдаются случаи отказа в доступе к защите, в том числе посредством закрытия границ, недопущения на территорию или к процедурам предоставления убежища, равно как и путем прямого или опосредованного принудительного возвращения, а также другие акты, в результате которых жизнь и физическая безопасность беженцев и ищущих убежища лиц подвергались серьезным угрозам. Аналогичную тревогу вызвало также то обстоятельство, что ограничительные меры властей той или иной страны или региона начинали применяться и в других, зачастую отдаленных странах или регионах.

10. В целом УВКБ обнаружило отчетливую тенденцию роста числа государств, в которых подход к защите беженцев, основанный на законности или правах, постепенно сменяется применением более произвольных и специально созданных механизмов, в результате чего основное внимание уделяется прежде всего внутренним интересам государств, а не их международным обязательствам. Совсем недавно эти ограничительные тенденции нашли свое проявление в одной стране, где были внесены законодательные предложения, направленные на ликвидацию различия между иностранцами и беженцами, включая отмену какого-либо требования в отношении конкретного определения статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 года.

11. В последнее время в некоторых государствах наблюдается такая тревожная тенденция, как стремление объяснять проблемы скорее войнами и конфликтами, чем преследованием в классическом смысле статьи 1 А Конвенции 1951 года, а также утверждение, что рамки Конвенции 1951 года все чаще становятся неадекватными для решения проблем сегодняшнего дня. Прозвучали призывы к созданию режима защиты беженцев, альтернативного тому, который разработан в Конвенции 1951 года.

12. Это утверждение изначально опасно и в лучшем случае исходит от превратных представлений. Преследование, независимо от того, имеет ли оно место в мирное или военное время, остается одной из главных причин перемещения беженцев во всем мире. Конвенция и Протокол по-прежнему являются прочной и универсально признанной основой для защиты лиц, вынужденных оставить свою страну в силу серьезных угроз их основным правам человека на жизнь, безопасность, свободу и достоинство. Как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций 2/, так и Исполнительный комитет 3/ подчеркнули первостепенную важность этих документов и подтвердили, что они являются международно-правовой основой защиты беженцев.

13. Как явствует из вышеизложенного, Конвенция 1951 года по-прежнему является отправным пунктом для принятия мер по обеспечению защиты ищущих убежище лиц, прибывающих в массовом порядке. Однако ее, вероятно, необходимо дополнить вспомогательными механизмами, действие которых, в частности, распространялось бы на лиц, спасающихся от неизбежного насилия, применяемого не с целью преследования. Необходимость предоставления защиты этой категории лиц получила признание в ряде национальных законодательств в виде "гуманитарного статуса", "статуса де-факто",

2/ Резолюция Генеральной Ассамблеи, принятая 21 декабря 1995 года (А/RES/50/152).

3/ Заключение № 68 (XLIII) от 1992 года - А/АС.96/804, пункт 21; 71 (XLIV) от 1993 года - А/АС.96/821, пункт 19; 74 (XLV) от 1994 года - А/АС.96/839, пункт 19; 77 (XLVI) от 1995 года - А/АС.96/860, пункт 19; 79 (XLVII) от 1996 года - А/АС.96/878, пункт 21; 81 (XLVIII) от 1997 года - А/АС.96/895, пункт 18; и 82 (XLVIII) от 1997 года - А/АС.96/895, пункт 19.

"разрешения на проживание в исключительном порядке", "статуса В" и т.п. Эти вспомогательные механизмы защиты основаны на фундаментальных всеобщих принципах, закрепленных в Конвенции и развитых в Заключениях Исполнительного комитета, а также в практике государств.

14. Серьезные проблемы в деле защиты беженцев возникают в результате несоблюдения или ненадлежаще узкого применения существующих договоров, касающихся беженцев. Вопреки задачам режима, закрепленного в Конвенции 1951 года, целью проводимой в настоящее время в некоторых регионах политики и применяемой практики является скорее ограничение доступа к безопасности, чем его облегчение. Сегодня насущной необходимостью является единообразное, либеральное и позитивное применение существующих документов, касающихся беженцев.

15. В следующих разделах рассматриваются основные проблемы в области защиты, с которыми столкнулось УВКБ за отчетный период, и некоторые из видов деятельности, предпринятой Управлением для их преодоления.

III. ДОПУСК И УБЕЖИЩЕ

A. Допуск к процедурам

16. Каждый беженец является прежде всего лицом, ищущим убежище. Поэтому защита беженцев требует, чтобы обращение с ищущими убежище лицами предполагало, что они остаются беженцами до того времени, пока не будет определен их статус. За исключением ситуаций, когда в результате широкомасштабного притока беженцев рассмотрение индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища может оказаться практически неосуществимым, все ищущие убежище лица в принципе должны иметь доступ к процедурам определения статуса беженца на индивидуальной основе.

17. УВКБ серьезно встревожено тем фактом, что иногда лицам отказывают в доступе к процедурам рассмотрения ходатайств об убежище на основании их гражданства (исходя из понятия "безопасная страна происхождения") или на основаниях, непосредственно связанных с существом ходатайства беженца, а именно на основании возможного применения оговорок, содержащихся в положениях статьи 1 F Конвенции 1951 года, и так называемого "альтернативного внутреннего переселения".

18. Вызывает озабоченность также то обстоятельство, что некоторые государства установили предельные сроки для представления просьб об убежище, по истечении которых процедура рассмотрения ходатайств об убежище не производится. Использование предельных сроков в качестве препятствия для лица, ходатайствующего об убежище, противоречит общепризнанным принципам института убежища и защиты беженцев. Как отметил Исполнительный комитет в своем Заключении № 15 (XXX) от 1979 года 4/,

4/ А/АС.96/572, пункт 19.

несмотря на то, что в некоторых конкретных административных целях от лиц, ищущих убежище, вполне можно требовать, чтобы они представляли ходатайства в четко определенные сроки, несоблюдение этого требования не должно вести к прекращению рассмотрения просьбы о предоставлении убежища 5/.

19. Широко распространенное злоупотребление понятием "безопасная третья страна" было для УВКБ еще одним серьезным поводом для беспокойства. В силу неправильного применения этого понятия лиц, ищущих убежище, часто высылают на территории, где их безопасность не может быть обеспечена. Такая практика явно противоречит основным принципам защиты и может вести к нарушениям принципа недопустимости принудительного возвращения (*non-refoulement*). Как явствует из соответствующих Заключений 6/ Исполнительного комитета, ни одно ищущее убежище лицо не следует возвращать в третью страну для рассмотрения его ходатайства без достаточных гарантий, которые в каждом отдельном случае предусматривают, что лицо будет вновь принято в этой стране; будет пользоваться там эффективной защитой от принудительного возвращения; будет иметь возможность ходатайствовать об убежище и получить его; и с ним будут обращаться в соответствии с признанными международными стандартами.

20. Необходимо производить анализ каждого отдельного случая, с тем чтобы установить, можно ли ищущее убежище лицо направлять в третью страну. На вопрос о том, является ли та или иная страна "безопасной", нельзя дать единый ответ для любых ищущих убежище лиц в любых обстоятельствах (например, на основе "перечня безопасных третьих стран"). Страна может быть "безопасной" для ищущих убежище лиц определенного происхождения и "небезопасной" для других таких лиц иного происхождения, при этом также имеют значение биографические данные и характер деятельности того или иного лица.

В. Недобросовестные или явно необоснованные ходатайства

21. В Заключении № 30 (XXXIV) от 1983 года 7/ Исполнительный комитет отметил, что подача просьб о предоставлении статуса беженца лицами, которые явно не имеют

5/ Предельные сроки могут устанавливаться с целью применения пункта 1 статьи 31 Конвенции 1951 года. Это положение освобождает от взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание беженцев, которые, прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, "при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания" (выделено составителями).

6/ Заключение № 15 (XXX) от 1979 года - А/АС.96/572, пункт 72 и № 58 (XL) от 1989 года - А/АС.96/737, пункт 25.

7/ А/АС.96/631, пункт 97, подпункт 2).

законного основания считаться беженцами в соответствии с установленными критериями, представляет серьезную проблему в ряде государств. Было признано, что в национальные процедуры определения статуса беженца можно было бы включать специальные положения о незамедлительном рассмотрении таких необоснованных заявлений.

22. С момента принятия этого Заключения понятие "явно необоснованные и недобросовестные заявления" в практике некоторых государств постепенно стало применяться в более широком смысле, утратив свое первоначальное значение. Ходатайства, порождающие вопросы, связанные с применением исключений при предоставлении статуса беженца или концепции так называемого "альтернативного внутреннего переселения", все чаще рассматриваются как явно необоснованные и отклоняются в ускоренном порядке вместо того, чтобы подвергнуть их полной процедуре рассмотрения, как это следовало бы делать в конкретном случае.

23. Аналогичным образом ходатайства ищущих убежище лиц, которые прибывают без документов или с фальшивыми документами, часто рассматриваются как недобросовестные, невзирая на тот факт, что лица, которым угрожает преследование, зачастую вынуждены путешествовать без документов или использовать подложные документы, с тем чтобы добраться до потенциальной страны убежища. Признается, что предположение о злоупотреблении может возникать в тех случаях, когда ищущее убежище лицо, к примеру, преднамеренно уничтожило или выбросило дорожные или иные документы, с тем чтобы ввести власти в заблуждение. Тем не менее все же необходимо проверить такое предположение в ходе соответствующих процедур, с тем чтобы определить его обоснованность. Если ищущее убежище лицо не располагает надлежащими документами или совершило поездку по подложным документам, этот факт сам по себе автоматически не доказывает, что ходатайство является мошенническим или злоумышленным.

24. Кроме того, в практике ряда государств все чаще происходит смешение таких понятий, как процедуры приемлемости и ускоренные процедуры. Вопросы, которые следовало бы рассматривать по существу после допуска к ускоренной процедуре, ошибочно рассматриваются в рамках решения о приемлемости заявления о предоставлении убежища. Следует четко дифференцировать эти два вида процедур. Целью процедур определения приемлемости является решение о том, будет ли ходатайство рассмотрено по существу в стране, где оно было подано. Целью ускоренных процедур является рассмотрение обоснованного ходатайства в упрощенном порядке и в более краткие сроки. Поэтому решения о том, является ли ходатайство по своему характеру недобросовестным или явно необоснованным, следует принимать на этапе определения приемлемости.

C. Внутреннее переселение

25. В последние годы при рассмотрении ходатайств о статусе беженца возникали особые проблемы, связанные с анализом того, подвергаются ли ходатайствующие лица угрозе преследования на всей территории страны происхождения. В практике ряда стран власти все чаще настаивают на том, что ищущему убежище лицу, прежде чем ходатайствовать об убежище, следовало бы попытаться рассмотреть возможность переселения внутри страны.

Концепция возможности доступа к безопасному проживанию в другой части страны происхождения вызвала к жизни такое понятие, как "альтернативное внутреннее переселение", или более новое понятие "принцип переселения" и все чаще используется как аргумент, препятствующий для приемлемости ходатайств о предоставлении статуса беженца.

26. По мнению УВКБ, использование этого понятия для отказа в доступе к процедуре рассмотрения просьбы о статусе беженца, а не в рамках анализа при определении статуса ходатайствующего лица представляет собой серьезный риск искажения правовых норм о беженцах. Кроме того, даже при рассмотрении в контексте процедур определения статуса по существу ходатайства это понятие часто применяется в качестве фактора, препятствующего предоставлению убежища, без надлежащего учета обстоятельств в районе перемещения и разумности переселения внутри страны. Это особенно верно в случае тех государств, в которых политическая фрагментация уже не позволяет отождествлять государство с составляющими его частями.

IV. ГРУППЫ, НУЖДАЮЩИЕСЯ В ОСОБОЙ ЗАЩИТЕ

27. В бывшей Югославии, Сьерра-Леоне и во многих других районах женщины и дети по-прежнему остаются объектами вопиющих нарушений прав человека. К таким нарушениям относятся массовые выселения, изнасилования, умышленное калечение и другие серьезные случаи физического насилия и сексуальных надругательств.

A. Женщины

28. Осуществляя свою деятельность в области защиты, УВКБ уделяло большое внимание инициативам, направленным на совершенствование мер, требующихся для решения возникающих среди беженцев гендерных проблем. Управление признает, что женщины, особенно одинокие главы семей и девочки-подростки, жертвы сексуального насилия и прочих тяжелых видов надругательства (а также испытывавшие психические/физические травмы), сталкиваются с серьезными проблемами в странах, предоставивших убежище. Среди них преобладает отсутствие личной безопасности независимо от того, проживают ли они в лагерях, коллективных центрах или в приемных семьях.

29. В пяти странах Западной и Восточной Африки было начато осуществление проекта по борьбе с насилием в отношении женщин из числа беженцев, в ходе которого основное внимание уделяется комплексному подходу, основанному на прочных партнерских связях между общиной беженцев, местными полицейскими службами, учреждениями Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями (НПО) и местными и международными сотрудниками. Отделения на местах внимательно следили за случаями ограничения свободы передвижения и задержания, и в ряде случаев УВКБ успешно вмешивалось, добиваясь освобождения необоснованно задержанных женщин. Управление также приняло меры для обеспечения того, чтобы женщины были адекватно представлены в избираемом среди беженцев руководстве в лагерях беженцев и могли активно участвовать в принятии решений, касающихся их безопасности.

30. Во многих странах убежища были предприняты специальные усилия для повышения осведомленности в отношении гендерных проблем беженцев путем реализации учебных программ и организации семинаров по вопросам сексуального насилия и гендерным проблемам, в частности для сотрудников полиции, судей, сотрудников иммиграционных служб, журналистов и НПО. На правовом уровне УВКБ активно стремилось обеспечить более широкое признание концепций, состоящих в том, что преследование может осуществляться путем сексуального насилия, а также в том, что ищущие убежище женщины, которые подвергаются грубому или бесчеловечному обращению в силу того, что они нарушили нравственные нормы общества, могут рассматриваться в качестве "особой социальной группы" по смыслу статьи 1 Конвенции 1951 года. Одним из примечательных примеров в этой связи стало принятое ранее в этом году британской Палатой лордов решение, в котором была признана правомерность в соответствии с Конвенцией 1951 года ходатайства, касающегося преследования по гендерному признаку.

31. Помимо этого, УВКБ проводило обзоры национального законодательства, в частности, в Северной и Южной Америке и в Центральной и Восточной Европе, с тем чтобы проанализировать пробелы, поощрять изменения, способствовать учету в законодательстве гендерного фактора и распространять информацию о международных стандартах в области гендерной проблематики. В результате в Беларуси и Российской Федерации было принято новое законодательство, в котором за женщинами, ищущими убежища, были закреплены конкретные права, связанные с процедурами рассмотрения их ходатайств. Отделения на местах также участвовали в межучрежденческих кампаниях, направленных на более полный учет прав женщин на национальном уровне. В тех регионах, где продолжают бытовать давние традиции, УВКБ ставило перед собой задачу повысить осведомленность и создать более благоприятную обстановку посредством эффективного партнерства с региональными и местными НПО и ассоциациями женщин, с тем чтобы способствовать более глубокому пониманию политики и руководящих принципов УВКБ в отношении женщин из числа беженцев. В настоящее время в некоторых латиноамериканских странах женщинам из числа беженцев выдают документы, согласно которым они уже не входят в категорию иждивенцев, что позволяет им искать оплачиваемую работу.

32. Что касается возвращения, то женщины и дети особенно подвергаются опасности подорваться на противопехотных минах во время таких обычных занятий, как сбор хвороста, обеспечение хозяйства водой или выпас скота. УВКБ финансировало программы повышения осведомленности женщин и конкретных возрастных групп в отношении минной опасности в районах проживания беженцев и возвращенцев. Эта деятельность велась в рамках пропаганды Управлением разминирования в качества долговременной меры по защите беженцев и возвращенцев.

33. В Руанде УВКБ активно участвовало в инициативе руандийских женщин, направленной на поощрение прав женщин и их участия в политических, законодательных и судебных сферах деятельности и учреждениях, а также равноправное участие в экономических и социально-культурных делах, а также на борьбу с насилием и другими видами практики, пагубной для женщин и девочек.

В. Равенство полов

34. В этот период УВКБ продолжало свою деятельность по поощрению принципа равенства между мужчинами и женщинами, сформулированного в 1997 году Экономическим и Социальным Советом 8/. Эта деятельность осуществлялась посредством поощрения более полного признания гендерного равенства в области защиты, программах, долгосрочных решениях, общественной информации и управлении кадрами. Отделения на местах также последовательно прилагали усилия для обеспечения учета гендерных вопросов, с тем чтобы способствовать повышению осведомленности и более глубокому пониманию гендерной проблематики. В настоящее время в периодических докладах приводятся статистические данные в разбивке по полу и возрасту, а мероприятия, связанные с решением гендерных проблем, включаются в перспективное планирование.

С. Дети

35. В результате изменения характера вооруженных конфликтов и перемещения населения в эпоху после окончания "холодной войны" дети из числа беженцев уже не просто являются случайными жертвами конфликтов и такого перемещения, а все чаще подвергаются эксплуатации, призываются в вооруженные силы и используются в политических целях. Для обеспечения удовлетворения особых потребностей детей в деятельности УВКБ на всех этапах операций УВКБ в сложных чрезвычайных ситуациях ставятся задачи практического соблюдения прав ребенка, при этом основное требование состоит в том, чтобы девочки и мальчики в равной степени получали помощь в рамках всех программ. На уровне стран были разработаны планы действий, главное внимание в которых уделяется мерам защиты и помощи в ключевых сферах; сексуальной эксплуатации и насилию; привлечению к военной службе в допризывном возрасте; образованию; проблеме несопровождаемых несовершеннолетних и подростков; при этом все такие планы имеют чрезвычайно важное значение для более эффективного удовлетворения потребностей девочек. Помимо этого, предусматривается, что учебная программа УВКБ/Международного альянса "Спасите детей" расширит возможности УВКБ, правительств и сотрудников НПО на местах в деле защиты и попечения детей и подростков в ситуациях, когда они становятся беженцами, с конкретным учетом возрастных и гендерных особенностей.

36. Потребности детей в защите стали особенно очевидными в ходе кризиса в Косово. В этой связи УВКБ издало руководящие принципы в области защиты с уделением особого внимания следующим важнейшим вопросам, касающимся детей:

8/ А/52/3, глава IV, А, согласованные выводы 1997/2.

а) разлученные с семьей несовершеннолетние: выявление разлученных с семьей несовершеннолетних в процессе регистрации; надлежащее осуществление политики УВКБ в отношении обеспечения временного ухода за разлученными с семьей детьми; связь с Международным комитетом Красного Креста (МККК); и регистрация с целью воссоединения семей;

б) регистрация рождений: регистрация новорожденных, предпочтительно местными властями, в том числе выдача родителям свидетельств о рождении;

с) дети-солдаты: детей и подростков следует содержать как можно ближе к их семьям и попечителям; осуществление стратегии по предупреждению таких случаев с учетом того факта, что привлечение к военной службе в допризывном возрасте касается как мальчиков, так и девочек; планирование программ по реабилитации детей-солдат, которое надлежит осуществлять совместно с другими учреждениями.

Д. Престарелые беженцы

37. По опыту многих операций УВКБ престарелые лица являются той группой населения, которая особенно подвержена влиянию трех крайне негативных факторов: распада общественных отношений, негативного социального отбора и хронического иждивенчества. Мучительные трудности, с которыми столкнулись покинутые или разлученные с семьями престарелые беженцы из Косово, стали недавним трагическим напоминанием этого обстоятельства. Стремясь отреагировать на эти проблемы, УВКБ проводило более целенаправленную стратегию для учета престарелых лиц во всех аспектах планирования и осуществления программ с упором на конкретные проекты оказания услуг в общинах и более полной защиты их интересов. Цель состоит в том, чтобы престарелые жертвы принудительной миграции могли упорядочить свой статус в странах убежища и получать доступ ко всем возможным благам, пособиям и правам.

Е. ВИЧ/СПИД

38. В пересмотренном варианте документа УВКБ о политике в отношении беженцев в связи с ВИЧ/СПИДом, выпущенном в декабре 1998 года, вновь подчеркивается обязательство защищать пострадавших беженцев и оказывать им помощь, а также содержится призыв к более решительной борьбе с пандемией СПИДа. Цель этой политики состоит в оказании помощи отделениям на местах в деле планирования и осуществления эффективных программ предупреждения и ухода в общине беженцев и совместно с ней. УВКБ и ЮНЭЙДС подписали рамочное соглашение о сотрудничестве, с тем чтобы формализовать и структурировать уже осуществляемые совместные действия по борьбе с ВИЧ/СПИДом.

У. ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ, ОКАЗАВШИХСЯ В СИТУАЦИЯХ КОНФЛИКТА

39. В некоторых регионах УВКБ столкнулось с огромными трудностями при обеспечении защиты в тех случаях, когда массовое перемещение населения усугублялось ситуациями

конфликта, а убежище и защиту приходилось обеспечивать в условиях отсутствия правопорядка или в крайне нестабильной для защиты обстановке. Совершенно очевидно, что в таких обстоятельствах поощрение и применение принципов международной защиты было особенно непростым делом. Это особенно наглядно проявилось в случаях перемещения населения в южной части Балкан и в Западной и Центральной Африке.

А. Беженцы в ситуациях вооруженного конфликта

40. Присутствие вооруженных комбатантов среди беженцев и небезопасное расположение лагерей беженцев, находившихся слишком близко к границам, были препятствиями, чрезвычайно затрудняющими защиту беженцев в ряде ситуаций. В своей недавней резолюции Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций подчеркнула ответственность государств "обеспечивать гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев, в частности посредством осуществления эффективных мер по предотвращению проникновения вооруженных элементов, выявлению любых таких вооруженных элементов и их обособлению от беженцев..." и по "расселению беженцев в безопасных местах..." 9/.

41. Однако, несмотря на более высокую осведомленность в отношении этой проблемы, многие беженцы вновь подвергались нападениям из сопредельных стран, принудительной мобилизации в воюющие вооруженные формирования и содержанию в отдаленных, изолированных и опасно расположенных лагерях. В одном случае в 1998 году многие беженцы получили ранения, в том числе смертельные, или лишились крова в результате нападений, артиллерийских обстрелов и наземных атак на три лагеря беженцев. В некоторых ситуациях сами беженцы в силу традиционной культурной и этнической общности с населением пограничных районов отказывались от предложений о переносе их лагерей. Зачастую непросто обеспечить баланс между настоятельными потребностями обеспечения международной защиты, законными интересами безопасности принимающих стран и пожеланиями беженцев. Когда государства подходят к этой проблеме с точки зрения государственной безопасности, а не гуманитарной защиты, они рискуют упустить из вида свое обязательство обеспечивать защиту лицам, которые заслуживают этого.

42. В своем Заключении о международной защите от 1998 года 10/ Исполнительный комитет выразил глубокую озабоченность в связи со все более частым применением боевых действий и насилия в качестве средства проведения политики преследования групп лиц, избранных по одному из признаков, оговоренных в определении Конвенции 1951 года. В этих случаях жертвы явно должны считаться беженцами в соответствии с Конвенцией.

9/ Резолюция Генеральной Ассамблеи, принятая 9 декабря 1998 года (A/RES/53/125).

10/ Заключение № 85 (XLIX) от 1998 года.

УВКБ испытывает беспокойство в связи с тем, что, когда эти ищущие убежища лица прибывают в принимающую страну не в массовом порядке, процедуры в некоторых странах убежища не предусматривают их индивидуальную защиту, поскольку они рассматриваются как лица, перемещенные в результате войны, а не подвергающиеся индивидуальным преследованиям.

В. Временная защита

43. В отчетный период имело место такое связанное с вышеизложенным и тревожное явление, как укрепление тенденции распространения государствами режимов временной защиты на ищущих убежища лиц, прибывающих не в контексте массового перемещения. УВКБ по-прежнему считает, что временная защита является практическим механизмом, позволяющим государствам принципиально реагировать на внезапное прибытие большого числа ищущих убежища лиц, перемещенных в результате военных ситуаций и повсеместного насилия. В тех случаях, когда определение статуса на индивидуальной основе становится слишком громоздкой, а пожалуй, и невозможной процедурой, защита, тем не менее, обеспечивается посредством предоставления временной защиты, хотя и на основе временного пребывания большинства беженцев в стране убежища. По мнению УВКБ, по окончании временной защиты лицам, которые по-прежнему испытывают потребность в защите, необходимо предоставлять доступ к надлежащим индивидуальным процедурам в целях определения этих потребностей в соответствии с требованиями Конвенции, касающимися статуса беженца. В случаях, когда массовый приток отсутствует, лицам следует предоставлять доступ к индивидуальной процедуре для определения их статуса согласно Конвенции 1951 года.

С. Лица, перемещенные внутри страны

44. Наблюдаемый повсюду в мире рост числа лиц, перемещенных внутри страны, вызывал глубокую озабоченность. Этот рост отражает тот факт, что во многих местах гражданское население все чаще преднамеренно подвергалось нападениям в ходе вооруженного конфликта или действий военизированных формирований. Несмотря на то, что УВКБ в рамках своих полномочий обычно не занимается лицами, перемещенными внутри страны, оно при определенных условиях может участвовать в мероприятиях, проводимых в интересах отдельных групп лиц. Руководствуясь решениями как Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, так и Исполнительного комитета, Управление разработало критерии такого участия, которые включают следующее: конкретная просьба со стороны Генеральной Ассамблеи, Генерального секретаря или иного компетентного руководящего органа Организации Объединенных Наций; согласие заинтересованного государства или иного соответствующего субъекта; наличие у УВКБ соответствующего экспертного потенциала и опыта для помощи, защиты и поиска решений в интересах лиц, перемещенных внутри страны, в каждой конкретной ситуации; и выделение Управлению достаточных ресурсов для осуществления упомянутых мероприятий.

45. Одним из интересных с точки зрения защиты примеров участия УВКБ в улучшении положения лиц, перемещенных внутри страны, является его деятельность в Колумбии.

В соответствии с соглашением, заключенным между правительством Колумбии и УВКБ в январе 1999 года, эксперты Управления будут предоставлять консультации по укреплению правовых, политических и институциональных основ для лиц, перемещенных внутри этой страны. В основу этой программы положено осуществление "Руководящих принципов, касающихся перемещения лиц внутри страны", которые были подготовлены в 1998 году Специальным представителем Генерального секретаря. По истечении трехлетнего периода, который начинается в июле 1999 года, будет произведена оценка выполнения целей программы по ряду разработанных показателей в области защиты. Учитывая ограниченные масштабы деятельности УВКБ в Колумбии, признается, что поддержка УВКБ будет эффективной только в том случае, если она будет увязана с более широкими усилиями по укреплению международного гуманитарного права и повышению уважения к правам человека в контексте единого подхода, применяемого в сотрудничестве с другими партнерами системы Организации Объединенных Наций.

46. Важность сотрудничества с соответствующими органами Организации Объединенных Наций и другими партнерами является также важным уроком, который следует извлечь в связи с кризисом в Косово. Даже в тех случаях, когда выполнение поставленной задачи входит в компетенцию УВКБ в связи с его мандатом, такие ширококомасштабные и сложные чрезвычайные ситуации требуют от ключевых учреждений и партнеров согласованного подхода, позволяющего преодолеть огромные трудности и проблемы, связанные с защитой и оказанием помощи. В настоящее время перед всеми партнерами стоит трудная задача, действуя согласованно, попытаться определить все более расплывчатые контуры и границы гуманитарной деятельности, причем в обстановке, которая диктуется политическими и военными императивами, не входящими в сферу их компетенции.

VI. ПОИСК РЕШЕНИЙ

47. В сложной для обеспечения защиты обстановке поиск долгосрочных решений стал еще более трудным делом. УВКБ обратилось ко всем государствам с призывом по мере возможности продолжать поиск и, в соответствующих случаях осуществление всех долгосрочных решений в ситуациях, связанных с беженцами, а именно: содействовать интеграции в стране убежища, переселению в третью страну или добровольной репатриации в страну происхождения. Хотя добровольная репатриация – там и когда она практически осуществима – по-прежнему является предпочтительным решением в большинстве ситуаций, связанных с беженцами, тем не менее в ряде случаев более оптимальной альтернативой будет интеграция или переселение. Зачастую долгосрочное урегулирование положения беженцев будет достигаться за счет комбинации решений, каждое из которых конкретно соответствует особым обстоятельствам и потребностям различных групп беженцев, принадлежащих к однородной категории населения, и осуществляется в интересах самих беженцев и соответствующих государств.

A. Добровольная репатриация

48. В рассматриваемый период в разных странах мира наблюдалась добровольная репатриация значительного числа беженцев. Управление продолжало содействовать

репатриации афганских беженцев из Пакистана, которая продолжается устойчивыми темпами. Благодаря реализации схемы групповой репатриации и началу деятельности по наблюдению за обеспечением защиты в Афганистане за отчетный период было репатрировано в общей сложности почти 100 000 беженцев. В апреле текущего года в районы Афганистана, контролируемые талибанами, добровольно возвратилось из Пакистана примерно 250 афганских семей. УВКБ надеется, что к концу 1999 года Управление, при условии соответствующего финансирования, окажет помощь в возвращении 12 000–15 000 беженцев.

49. С начала операции УВКБ в конце 1997 года и по конец апреля 1999 года Управление организовало также возвращение в общей сложности 102 000 либерийцев. За тот же период из изгнания самостоятельно вернулось примерно 160 000 либерийцев. В Азии к концу марта 1999 года из Таиланда вернулось 47 000 камбоджийских беженцев.

50. УВКБ продолжало участвовать в усилиях по налаживанию конструктивного диалога между странами убежища и странами происхождения в целях улучшения перспектив добровольной репатриации в ряде существующих ситуаций. В некоторых случаях УВКБ обнаружило позитивные признаки того, что давно прекращенные дискуссии относительно возвращения некоторых соответствующих групп беженцев могут вскоре возобновиться.

51. Даже в тех ситуациях, когда перспективы возвращения могут быть не столь близки, например, как это представляется на время подготовки настоящего документа в отношении возвращения беженцев в Косово, УВКБ предпринимает шаги по подготовке возвращения в ближайшее возможное время в сотрудничестве с соответствующими органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, а также другими гуманитарными организациями. Планирование возвращения в Косово затруднялось тем фактом, что гуманитарная трагедия все еще продолжается. Хотя готовность УВКБ и гуманитарного сообщества совместно с беженцами планировать их возвращение имеет важное значение, вместе с тем необходимо обеспечивать гарантии для добровольной и безопасной репатриации. В число условий, которые УВКБ считает существенно важными для репатриации и возвращения в Косово, входит следующее: 1) обеспечение эффективных гарантий безопасности для возвращенцев и сотрудников международных гуманитарных организаций; 2) вывод военных частей и военизированных формирований, которые подозреваются в совершении зверств и принудительном перемещении гражданского населения; и 3) развертывание мощного контингента международных военных сил для обеспечения безопасности гражданского населения и гуманитарной операции в Косово.

52. За отчетный период были предприняты значительные усилия для укрепления потенциала УВКБ по контролю обстановки во время и после этапа возвращения. Издавая конкретные руководящие принципы по контролю за обстановкой и проводя целенаправленную подготовку сотрудников, обеспечивающих защиту, Управление стремится повысить уверенность беженцев в возможность возвращения, организованного при содействии УВКБ, а также обеспечить возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства личности.

В. Переселение и интеграция

53. УВКБ также продолжало получать от государств поддержку в деле поощрения переселения в качестве инструмента защиты и в качестве долгосрочного решения. Осуществление переселения преследует такую всеобъемлющую цель, как расширение перспектив обеспечения убежища и защиты для всех беженцев. Осуществляя мероприятия по переселению и тем самым обеспечивая индивидуальную защиту, УВКБ стремится укрепить институт убежища в принимающих странах и способствовать поиску долгосрочных решений в интересах всех беженцев. С этой точки зрения переселение стало важнейшим элементом всеобъемлющей стратегии защиты беженцев и обеспечения долгосрочных решений.

54. Помимо выполнения задач, состоящих в обеспечении долгосрочных решений для беженцев и в обеспечении их безопасности, переселение может также использоваться для облегчения бремени принимающих стран. Государства признали необходимость сотрудничества, в частности для обеспечения того, чтобы трансграничные передвижения населения не создавали излишние или несоразмерные трудности для принимающих государств.

55. Следует проводить различие между конкретными мерами, разрабатываемыми в контексте такой острой чрезвычайной ситуации, как гуманитарная эвакуация беженцев-косоваров из бывшей югославской Республики Македонии, и обычными мероприятиями по переселению. В отличие от переселения гуманитарная эвакуация не предполагает большого внимания к вопросам удовлетворения индивидуальных потребностей в защите; она скорее планировалась как согласованный в контексте распределения бремени механизм по обеспечению различных возможностей в плане предоставления убежища всей группе в целом. Цель такой эвакуации состояла в укреплении убежища путем облегчения бремени принимающей страны в связи с прибытием новых беженцев. Поэтому УВКБ напомнило государствам, что их великодушные предложения в рамках программы гуманитарной эвакуации должны дополнять установленные квоты на переселение. Квоты имеют чрезвычайное важное значение для осуществления полномочий УВКБ в области защиты и для его потенциала в плане урегулирования серьезных проблем, связанных с защитой беженцев во многих других опасных ситуациях в разных частях мира.

56. Кроме того, в отчетный период некоторые правительства показали позитивные примеры в деле облегчения ассимиляции и интеграции беженцев. Так, например, в Латинской Америке интеграция беженцев в местные общины достигалась за счет таких примечательных методов, как объявление амнистий, позволяющих упорядочить статус нелегальных иностранцев, или натурализация значительного числа беженцев.

С. Безгражданство

57. Проблема безгражданства вызывала растущую озабоченность УВКБ, поскольку наблюдается увеличение числа апатридов, взаимосвязанное с перемещением населения. В ряде нынешних ситуаций, связанных с принудительным перемещением, группы апатридов

продолжали жить в изгнании в трудных условиях и при отсутствии какой-либо возможности обретения гражданства в стране их проживания. Многие "неграждане", проживающие в стране убежища, по-прежнему не имеют четко определенного статуса; в частности, это относится к лицам, многие годы живущим в лагерях и поселениях беженцев. Неопределенность правового статуса таких лиц часто приводит к дальнейшим осложнениям, которые чрезвычайно осложняют поиск долгосрочных решений для этих групп лиц.

58. В некоторых случаях апатриды и лица, не имеющие определенного гражданства, содержатся под стражей в течение многих лет, поскольку они не имеют официального правового статуса ни в одной стране. Иногда для детей беженцев существует угроза стать апатридами из-за трудностей, связанных с регистрацией новорожденных в лагерях беженцев.

59. Поиск решений в случаях безгражданства становится особенно затруднительным в ситуациях, когда проблема не решается в течение нескольких поколений. УВКБ занималось целым рядом групп лиц, которые после депортации из районов своего происхождения были рассеяны по различным странам. В странах их нынешнего проживания они повседневно сталкиваются с серьезными трудностями, поскольку не могут легализовать свой статус и получить гражданство. Вместе с тем их возвращение и реинтеграция в собственной стране и местах происхождения серьезно затрудняются препятствиями, сопряженными с возобновлением своего бывшего гражданства.

60. В отчетный период между двумя странами вспыхнул вооруженный конфликт, сопровождавшийся произвольным изгнанием граждан или обычных резидентов по этническому признаку. Безгражданство стало весьма реальной перспективой для значительного числа лиц, поскольку принимающие страны, несмотря на какие-либо этнические связи, не предоставляют право на гражданство автоматически. В контексте кризиса в Косово, где изгнание беженцев сопровождалось широкомасштабным уничтожением документов, удостоверяющих личность, задача УВКБ состоит в том, чтобы в период возвращения их гражданство не ставилось под сомнение. С этой целью УВКБ проводит широкие мероприятия по регистрации в странах убежища.

61. В последние годы УВКБ проводило многочисленные мероприятия и осуществляло программы, направленные на сокращение безгражданства. В их число входили техническое консультирование государств в отношении разработки, осуществления и принятия законов о гражданстве, интенсивное сотрудничество и консультации с органами Организации Объединенных Наций и такими региональными органами, как Совет Европы и ОБСЕ, а также публикация материалов в помощь государствам и полевым сотрудникам УВКБ в деле решения проблем безгражданства. В представленном в этом году докладе о ходе работы Постоянного комитета по вопросам УВКБ и деятельности в связи с

безгражданством 11/ широко освещаются эти усилия, которые во многих случаях уже привели к успешному сокращению как числа случаев безгражданства, так и угрозы безгражданства.

VII. К ГЛОБАЛЬНОМУ ПАРТНЕРСТВУ В ИНТЕРЕСАХ ЗАЩИТЫ

62. Для придания нового импульса защите беженцев в глобальных масштабах предстоит еще многое сделать. Защита жертв преследований и нарушений прав человека должна рассматриваться не только как правовой и моральный долг, но и как задача, выполнение которой в конечном счете принесет пользу всем участвующим государствам.

63. Принципы института убежища и защиты отражают в течение многих веков соблюдаемое и широко признаваемое правило, согласно которому безопасность и достоинство человека находятся в шкале ценностей на первом месте. И это правило не терпит никаких отступлений, если нет иного реального выбора. Вместе с тем необходимо признать, что защита беженцев путем предоставления и обеспечения убежища на согласованной международно-правовой основе сопряжена с издержками того или иного рода. Именно этим не в последнюю очередь объясняется то, что государства годами оставляют за собой широкую свободу действий и суверенное право по собственному усмотрению решать вопросы, связанные с предоставлением такой защиты. Однако такая свобода действий не безгранична. Она очерчена всей совокупностью прав человека и свободно принятыми обязательствами соблюдать правовые нормы, касающиеся беженцев. При сопоставлении интересов государств с этими стандартами существенно важно четко определить, от каких обязательств не допустимы отступления, невзирая на финансовые и политические издержки, сопряженные с обеспечением защиты.

64. Из этого вовсе не следует, что можно игнорировать интересы; по сути, международное сообщество обязано за счет международной солидарности и распределения бремени помочь государствам изыскивать решения, не ущемляющие их насущные интересы. Исходя из этого, в отчетный период УВКБ организовало ряд региональных семинаров с участием различных привлекаемых к его деятельности партнеров, цель которых состояла в рассмотрении дилеммы интересов и обязательств, а также изыскании возможных путей их увязки. В ходе этих семинаров был выдвинут целый ряд предложений в отношении практической деятельности. Все участники согласились с тем, что крайне важно совершенствовать системы института убежища и стремиться к снижению связанных с ними издержек. Государствам следует предпринять все усилия для сокращения сроков, требуемых для процедур предоставления убежища, и упорядочения возвращения лиц, ходатайства которых отклоняются, поскольку они не нуждаются в международной защите.

11/ EC/49/SC/CRP.15.

65. Другие предложения сводились к тому, чтобы сделать распределение бремени регулярным и более оперативным; укреплять взаимодействие и сотрудничество между правительствами, деловыми кругами и гражданским обществом; уделять больше внимания человеческому измерению проблем беженцев, а также мобилизовать общественное мнение в поддержку института убежища; ускорять интеграцию беженцев в странах убежища, например посредством организации языковых курсов и профессионального обучения; повышать осведомленность общественности посредством более совершенного применения средств массовой информации и творческих образовательных технологий, включая распространение информации по компьютерным сетям; и совершенствовать анализ и более полно освещать вопросы, связанные с предоставлением убежища, в целях сокращения числа недостаточно обоснованных или неоправданных ходатайств. На семинарах также подчеркивалась важность повышения внимания к характеру и содержанию диалога между странами, принимающими беженцев, и странами, из которых они прибывают.

66. На обсуждениях в ходе этих семинаров постоянно всплывала тема необходимости динамичного развития старых и созидания новых партнерских отношений в поддержку международной системы защиты беженцев. Памятуя об этом, УВКБ энергично продолжало свои усилия по развитию сотрудничества в области защиты беженцев посредством консультативного процесса "наведения мостов". Этот процесс, начатый в январе 1998 года, в прошлом году значительно расширился за счет присоединения многих негосударственных заинтересованных сторон – включая крупные правозащитные и гуманитарные НПО, братские учреждения Организации Объединенных Наций и деловые круги – к целому ряду диалогов на такие темы, как: каковы характер и аспекты актуальных задач в области защиты; в чем состоят главные проблемы; а также что могли бы предпринять государства и организации совместно с УВКБ, с тем чтобы обеспечить более совершенную и устойчивую поддержку принципов защиты. Расширенные консультации проводятся в прямой связи с рядом стратегических инициатив, осуществляемых или планируемых в Управлении, и должны облегчить их реализацию, в частности в деле рассмотрения процесса ПАРИНАК и проведения торжественных мероприятий в связи с 30-й годовщиной Конвенции ОАЕ и 50-й годовщиной Управления, которые начнутся в декабре 2000 года.

67. УВКБ питает надежду на то, что в конце этого столетия глобальное партнерство в деле защиты беженцев вновь станет реальностью, и не в последнюю очередь благодаря таким усилиям, как процесс "наведения мостов". Сторонники такого обновленного режима защиты едины в своем убеждении – международное сотрудничество в области защиты беженцев является не только этическим и правовым императивом, но и благоразумной политикой, позволяющей застраховаться от неожиданностей в будущем.
