



ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/1038
29 June 1007

RUSSIAN
Original: ENGLISH AND FRENCH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ПРОГРАММЫ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят восьмая сессия
Женева, 1-5 октября 2007 года
Пункт 5 а) предварительной повестки дня
Доклады о работе Постоянного комитета
Международная защита

Записка о международной защите

Доклад Верховного комиссара

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящей записке о международной защите приведен отчет о состоянии дел в области международной защиты за прошедший год вплоть до мая 2007 года. В ней сказано о том, насколько эффективно государства, Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) и партнеры выполняли свои обязательства по защите беженцев, возвращенцев, лиц без гражданства и других подмандатных лиц. В этом году записка вновь строится по той же структуре, что и Программа по вопросу о защите 2002 года, и содержит информацию о прогрессе в достижении поставленных в ней шести целей, а также о развитии событий в отношении безгражданства. По сравнению с предыдущими записками больше внимания уделено в ней вопросу о внутренне перемещенных лицах (ВПЛ).

II. ОБЗОР СОБЫТИЙ

2. За отчетный период УВКБ дополнительно усилило проводимую им деятельность по обеспечению защиты еще большего числа подмандатных лиц. Впервые с 2000 года число

беженцев, согласно статистическим данным УВКБ, возросло с 8,7 млн. человек в конце 2005 года до 9,9 млн. человек в конце 2006 года, что было обусловлено главным образом включением в эти статистические данные 1 220 000 новых иракских беженцев в Иордании, Сирийской Арабской Республике и Ливане. Между тем общее число просителей убежища сократилось к концу 2006 года до 738 000 человек, что на 35 000 человек меньше, чем годом ранее. Продолжало расширяться участие УВКБ в деятельности в интересах ВПЛ, прежде всего в контексте межучрежденческого кластерного подхода, применение которого привело к пересмотру в сторону увеличения числа внутренне перемещенных в результате конфликтов лиц, пользующихся защитой и поддержкой со стороны УВКБ. Кроме того, в отчетный период более активно проводилась деятельность по решению проблемы безгражданства, результатом которой стало, среди прочего, успешное выявление более значительного числа лиц без гражданства¹.

3. С многочисленными трудностями была сопряжена деятельность по обеспечению защиты подмандатных лиц на Ближнем Востоке. В Ираке постоянное отсутствие безопасности в результате нападений повстанцев, межрелигиозной вражды и продолжающихся военных операций спровоцировало массовое перемещение населения. В основе нападений и преследований в Ираке, несомненно, лежали такие факторы, как религия, этническая принадлежность, род занятий, принадлежность к социальной группе и фактические или предполагаемые политические взгляды, что указывает на возможность рассмотрения иракцев, обращающихся с ходатайствами о предоставлении убежища, в качестве беженцев.

4. К началу 2007 года число перемещенных лиц в Ираке превысило 1,9 млн. человек и до двух миллионов человек бежали из страны за рубеж. Для привлечения внимания к гуманитарным аспектам этого кризиса Управление организовало в апреле 2007 года конференцию с участием более 90 государств, которые взяли на себя обязательство по более полному урегулированию гуманитарного кризиса, а само правительство Ирака объявило о выделении на эти цели 25 млн. долл. США. В пределах страны УВКБ продолжало предоставлять защиту и помощь, пользуясь методами "дистанционного управления". В соседних странах, в первую очередь в Иордании, Ливане и Сирийской Арабской Республике, Управление проводило работу с национальными властями по обеспечению как можно более широкого охвата иракских беженцев мерами защиты. Эта деятельность включала в себя содействие применению общерегиональных стандартов защиты на основе использования согласованного на региональном уровне процесса

¹ См. более подробную информацию в докладе УВКБ "2006 Global Refugee Trends", июнь 2007 года.

регистрации для выявления лиц с особыми потребностями, принятия соответствующих мер в их отношении и их переселения.

5. В результате вооруженных столкновений между Израилем и "Хезболлой" в Ливане в середине 2006 года перемещенными в пределах страны оказались 750 000 ливанцев, а около 250 000 человек бежали из нее главным образом в Сирийскую Арабскую Республику. Несмотря на массовое возвращение после окончания военных действий на конец 2006 года в Ливане оставалось до 200 000 ВПЛ, а для их возвращения требовалось проведение восстановительных работ и разминирования, прежде всего в южной части страны.

6. По-прежнему крайне неопределенной оставалась судьба 1,9 млн. внутренне перемещенных лиц в результате насильственных действий в Дарфуре, Судан. Ухудшение условий в плане безопасности ограничивало усилия по защите гражданского населения и стало причиной дальнейшего перемещения населения, в том числе в Чад и Центральноафриканскую Республику. В восточной части Чада доступ к беженцам и ВПЛ оказался ограниченным из-за активизации действий повстанцев. Постоянные столкновения между повстанцами и армией в северной части Центральноафриканской Республики стали причиной внутреннего перемещения и бегства населения в Чад и Камерун. В Дарфуре УВКБ приняло соответствующие меры в ответ на просьбу Координатора Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам и достигло в апреле 2007 года договоренности с правительством Судана относительно "расширения масштабов" своей деятельности на западе Дарфура в стремлении охватить также южную и, в конечном счете, северную части Дарфура.

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ПО ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ

7. В отношении Программы по вопросу о защите следует отметить, что в основу приводимого ниже доклада легли именно те шесть целей, которые в ней поставлены. В соответствии с обязательством по более полному учету половозрастной специфики и многообразия (УПВСМ) связанные с этим вопросы, широко освещенные в рамках цели 6, находят свое отражение по всему тексту².

A. Активизация осуществления Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года

8. Правовая основа деятельности по защите беженцев и других подмандатных лиц, определенная в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протоколе 1967 года к ней и

² См. также UNHRC, "Protection of Older Persons and Persons with Disabilities", EC/58/SC/CRP.14, June 2007.

соответствующих нормам международного права прав человека и гуманитарного права, по-прежнему служит надежной опорой для принятия более прогнозируемых мер по удовлетворению потребностей в международной помощи. После присоединения Черногории к Конвенции и Протоколу в октябре 2006 года участниками одного или двух этих документов являются уже 147 государств.

9. Укреплению правовой базы защиты содействовало и принятие в декабре 2006 года двух новых конвенций по правам человека: Конвенции о правах инвалидов и Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений. В статье 16 последней конвенции вводится новое обязательство относительно недопущения *принудительного возвращения (non-refoulement)*, а статья 5, предусматривающая, что "широко распространенная или систематическая практика насильственных исчезновений" представляет собой "преступление против человечности", может повлиять на оценки правомерности применения изъятий.

10. Соблюдение принципа недопущения принудительного возвращения имеет важнейшую роль для активизации осуществления Конвенции, и государства последовательно продолжали подтверждать свою приверженность этому принципу³. Однако в ряде ситуаций просители убежища и даже признанные беженцы не имели возможности получить доступ к безопасной территории и/или были принудительно возвращены в свои страны. Нарушения были обусловлены различными причинами, включая опасения на тот счет, что среди лиц, стремившихся попасть на территорию государства-убежища, имелись вооруженные элементы или что эти лица иным образом представляли угрозу для национальной безопасности; непроведение различия между просителями убежища и незаконными иммигрантами; отказ в предоставлении просителям убежища из отдельных стран права на въезд в страну убежища или на доступ к процедурам предоставления убежища; и наличие законодательства или практики, допускающих высылку или экстрадицию просителей убежища или беженцев, подозреваемых в поддержке террористической деятельности, в их страны происхождения в порядке, не согласующемся с основными и процедурными нормами международного права.

11. Сталкиваясь с угрозами принудительного возвращения, УВКБ и другие участники предпринимали ответные и порой успешные действия, как, например, в случае достаточно многочисленной группы признанных беженцев в стране, не являющейся участником

³ См. UNHCR, "Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol", January 2007.

Конвенции 1951 года. Иногда соответствующее правительство признавало недостаточность национальной правовой базы и брало на себя обязательство по исправлению положения. В других ситуациях УВКБ содействовало применению процедур по выявлению вооруженных элементов среди гражданских лиц, спасающихся от конфликтов, с тем чтобы этим лицам не было отказано в разрешении на въезд. Управление нередко проводило работу с сотрудниками пограничной, полицейской и иммиграционных служб, стремясь обеспечить более глубокое понимание ими своей ответственности за положение просителей убежища и выявление лиц, нуждающихся в международной помощи. При необходимости УВКБ также оказывало поддержку в облегчении доступа переводчиков в пограничные районы и распространяло листовки и плакаты о процедурах получения убежища на соответствующих языках. На основе проведения информационно-пропагандистской деятельности и поддержания диалога Управление по-прежнему обеспечивало мониторинг практики, касающейся возвращения в третьи страны, отнесенные к категории "безопасных", при которой возрастает опасность принудительного возвращения, и при необходимости выносило рекомендации относительно проведения реформ. В Латинской Америке УВКБ работало над осуществлением программы "Границы солидарности", являющейся одним из элементов Плана действий, принятого в 2004 году в Мехико⁴, в том числе на основе проведения инициатив по обеспечению надлежащей идентификации просителей убежища на пунктах въезда, в рамках процедур доступа к территории и определения статуса и укрепления потенциала для мониторинга на границах.

12. Эти усилия еще раз подчеркивали важность того утверждения, что предоставление убежища является не политическим, а мирным и гуманитарным актом. Они заостряли внимание на необходимости того, чтобы решения о разрешении на въезд, предоставлении убежища или экстрадиции основывались на международно-правовых обязательствах, в том числе и в ситуациях, когда требуется предоставление дипломатических гарантий⁵. Аналогичным образом признание отдельных лиц незаконными мигрантами не освобождает государство от обязанности не допускать возвращения беженцев, включая просителей убежища, в условия, где они будут подвергаться гонениям или пыткам, вне зависимости от того, является ли это государство участником Конвенции 1951 года.

13. УВКБ продолжало оказывать помощь странам, принимающим беженцев, в регистрации просителей убежища и беженцев и выдаче им удостоверений личности.

⁴ A/AC.96/1008, 4 июля 2005 года, пункт 8.

⁵ См. "UNHCR Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection", August 2006.

В феврале 2007 года была завершена крупномасштабная кампания по регистрации афганских беженцев, проживавших в Пакистане. Из 2,15 млн. зарегистрированных афганцев лица в возрасте до 18 лет составляли 55%, а женщины - 47%. Все беженцы в возрасте старше пяти лет получили "регистрационные удостоверения" со сроком действия до декабря 2009 года, в которых они признаны афганскими гражданами, проживающими в Пакистане. Цель кампании заключалась в сохранении возможностей защиты, придании более предсказуемого характера дальнейшей судьбе афганцев и оказании помощи правительствам обеих стран в разработке дифференцированной политики по вопросам перемещения населения.

14. Цель мероприятий по регистрации и проверке заключалась в совершенствовании деятельности по планированию и предоставлению защиты, помощи и долгосрочных решений в иных ситуациях, а также в укреплении национального потенциала. Помимо кампаний, проведенных на Ближнем Востоке в отношении просителей убежища из Ирака, аналогичная деятельность была также предпринята в Бангладеш, Джибути, Зимбабве и Камеруне. Разработанная УВКБ электронная система регистрации "proGres" используется в настоящее время в 51 стране и содержит регистрационные данные о примерно 2,5 млн. подмандатных лиц. Целью оказания помощи в выявлении и недопущении многократных регистраций в рамках пяти страновых операций УВКБ стал применяться модуль системы "proGres" для биометрического распознавания цифровых отпечатков пальцев, а базы данных о ревизиях, имеющиеся в этой системе, все активнее используются при расследовании случаев мошенничества. С учетом включения в рамки общей деятельности мероприятий по регистрации, начатых по проекту "Профиль", УВКБ в настоящее время необходимо обеспечить устойчивость функционирования и дальнейшее развитие системы "proGres".

15. Хотя многие просители убежища и беженцы пользовались свободой передвижения, в некоторых лагерях ряда стран передвижение беженцев было ограничено. В некоторых странах просители убежища сталкивались с арестами, заключением под стражу и депортацией в контексте мер контроля за миграцией. Все чаще отмечались случаи заключения под стражу просителей убежища, ходатайства которых предположительно должны были быть отвергнуты на основании наличия у них возможностей перемещения в безопасные третьи страны. Напротив, в других странах условия приема просителей убежища улучшились, как, например, в Чешской Республике и Словацкой Республике, где были открыты центры приема для несопровождаемых детей из числа просителей убежища. В случае Словацкой Республики УВКБ приветствовало в качестве удачной государственной практики принятие нового законодательства, запрещающего заключение под стражу несопровождаемых детей. В других ситуациях Управление принимало меры по обеспечению освобождения незаконно задержанных просителей убежища и

организовывало посещения мест заключения для контроля за обращением и выносило рекомендации относительно улучшения положения задержанных.

16. Прием несопровождаемых и разлученных детей и обращение с ними в период прохождения процедуры рассмотрения вопроса о предоставлении убежища вызывали беспокойство. Если в одних странах было принято новое законодательство, вводящее дополнительные гарантии для детей и уязвимых групп, то в других законодательство по вопросам защиты, включая назначение опекунов для таких детей, либо отсутствовало, либо не применялось на практике. В нескольких государствах различия в сферах ответственности национальных органов в отношении этих детей приводили к многочисленным случаям исчезновений в течение самой процедуры. Оценка возраста просителей убежища, утверждающих, что они являются детьми, также была сопряжена с трудностями в тех случаях, когда возраст определялся главным образом по внешнему виду. В этой связи УВКБ осуществляло деятельность по повышению уровня осведомленности о культурных факторах и положении в странах происхождения, которые могли отразиться на возрастном профиле молодых просителей убежища, и проводило работу с соответствующими органами власти для решения конкретных вопросов в области защиты, поднимаемых несопровождаемыми и разлученными детьми. В целом же УВКБ содействовало также использованию процедур предоставления убежища с учетом особого положения детей, а также применению определения понятия "беженец" исходя из интересов детей.

17. К числу положительных сдвигов в плане принятия и совершенствования законодательства по вопросам применения процедур предоставления убежища и защиты беженцев относятся вступление в силу в Кении первого в ее истории законодательства, в котором прописаны основные обязательства по международному и региональному праву по вопросам беженцев, принятие аналогичного законодательства в Сьерра-Леоне и принятие на себя правительством Казахстана обязательства начать разработки законодательства по вопросам предоставления убежища. В Бенине был учрежден независимый орган по рассмотрению жалоб, а силами УВКБ и местной НПО была создана бесплатная справочная служба по правовым вопросам, которая будет оказывать консультативные услуги просителям убежища. В целом ряде стран было отмечено сокращение количества ходатайств, ожидающих рассмотрения. В Колумбии и Грузии решения об отклонении впервые стали приниматься с указанием соответствующих на то оснований.

18. УВКБ по-прежнему обращалось с настоятельными призывами к правительствам, которые еще не сделали этого, взять на себя всю полноту ответственности за определение статуса беженца (ОСБ), но в отсутствие соответствующих решений продолжало

проводить ОСБ в рамках своего мандата примерно в 80 странах. Для оказания поддержки в укреплении потенциала и предоставлении технической помощи в чрезвычайных ситуациях полевым отделениям УВКБ и правительствам в 12 странах в 2006 году туда было направлено 25 выездных групп специалистов по ОСБ. Для повышения качества и последовательности решений, принимаемых УВКБ и правительствами на региональном уровне, были созданы три должности региональных сотрудников по ОСБ. Заключение в 2006 году соглашений о партнерстве с Советом по делам иммигрантов и беженцев (Канада) и Управлением по вопросам защиты беженцев и апатридов (Франция) позволило направить экспертов по ОСБ из этих органов в четыре полевых отделения УВКБ для обмена экспертными знаниями и/или оказания помощи в рассмотрении ходатайств. УВКБ также оказывало поддержку Международной ассоциации судей по беженскому праву в создании африканского отделения в целях укрепления потенциала судебных органов в африканских странах.

19. Что касается более согласованного толкования Конвенции 1951 года, то в 2006 году еще большее число европейских государств признали возможность включения в определение понятия "беженец" признака преследования со стороны негосударственных субъектов, который уже является общепризнанным. Это имело положительный эффект в плане признания жалоб, касающихся преследования по гендерным мотивам. Например, в Германии в 2006 году вступившее в силу годом ранее законодательство, в котором такая возможность признается, нашло свое отражение в значительно возросшем числе случаев, когда девочки и женщины, опасавшиеся насилия со стороны негосударственных субъектов или страдавшие от него, включая преследования, связанные с калечащими операциями на половых органах женщин, бытовым насилием или вступлением в брак по принуждению, были признаны беженцами. В Эквадоре и Панаме статусными комиссиями в качестве беженцев были признаны искавшие убежища представители групп коренного населения из соседних стран.

20. Вместе с тем сохранялась обеспокоенность в связи с продолжавшимся ограничительным толкованием определения понятия "беженец" во многих странах наряду с широким толкованием и использованием "оговорок об изъятии", особенно с учетом того внимания, которое многие правительства уделяли своей национальной безопасности. К числу других проблем относились многочисленные случаи признания ходатайств неприемлемыми на основании их очевидной необоснованности в целом ряде стран; использование ускоренных процедур в некоторых странах при отсутствии эффективного права на обжалование; наблюдавшаяся в некоторых регионах тенденция к увязыванию ОСБ с политическими интересами; и нежелание правительств некоторых латиноамериканских стран применять более широкое определение понятия "беженец", данное в Картахенской декларации, даже в тех случаях, когда оно уже являлось частью

национальной нормативно-правовой базы. В Европейском союзе (ЕС), несмотря на усилия по унификации процесса принятия решений на основе применения согласованных минимальных стандартов, сохранялись значительные различия, например, в отношении показателей предоставления убежища лицам из определенных стран происхождения; стандартов приема; использования содержания под стражей; предоставления доступа к юридической помощи; и процедур в отношении женщин и детей. УВКБ было также обеспокоено тенденцией к ограничительной интеграции минимальных стандартов ЕС в национальное законодательство.

21. В плане принятия ответных мер УВКБ проводило с правительствами работу, направленную на создание институционального потенциала по вопросам убежища и обеспечение принятия законодательства, согласующегося с международными стандартами, с тем чтобы государства могли нести полную ответственность за ОСБ и повышать качество и последовательность принимаемых решений. УВКБ оказывало консультативные услуги, связанные с толкованием международного беженского права, участвуя в рассмотрении в национальных и региональных судах прецедентообразующих дел.

22. Деятельность по активизации осуществления Конвенции 1951 года включала в себя и расширение доступа к правосудию для беженцев. В этом отношении принятая Комитетом по ликвидации расовой дискриминации Общая рекомендация XXXI о предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования системы уголовного правосудия конкретно предусматривает такие меры, как организацию передвижных судов для перемещенных лиц, создавая тем самым полезное средство лоббирования. В Таиланде одна из инициатив включала в себя проведение работы с общинами в лагерях беженцев, включая комитеты женщин, для повышения уровня их осведомленности о своих правах и возможностях; заключение соглашения между государственными должностными лицами и руководителями общин беженцев относительно основы для отправления правосудия; и оказание помощи властям в приведении традиционных систем правосудия в соответствие с международными нормами. Она была нацелена прежде всего на оказание поддержки жертвам сексуального и гендерного насилия (СГН) и на привлечение виновных в нем лиц к судебной ответственности, в том числе на основе согласования и применения стандартных оперативных процедур по предотвращению СГН, создания центров правовой помощи и укрепления комитетов по защите детей в лагерях.

23. Обеспечение доступа к программам материальной помощи, включая жилищное обеспечение, медико-санитарное обслуживание, социальную защищенность и государственную помощь, во многих странах было сопряжено с трудностями. УВКБ и

другим организациям нередко приходилось оказывать поддержку государствам ввиду ограниченности их возможностей. Вместе с тем меры строгой экономии, введенные УВКБ в 2006 году, отрицательно сказались на предоставлении базовых услуг, которые в некоторых случаях оказались уже ниже минимальных стандартов. Перераспределение ресурсов в рамках УВКБ помогло разрядить наиболее острые ситуации, но медико-санитарное обслуживание, продовольственное обеспечение, просвещение, водоснабжение и санитария были сопряжены с наиболее серьезными проблемами в ряде регионов, что в свою очередь привело к ухудшению условий в плане обеспечения защиты.

24. К числу мер, принятых для преодоления некоторых из этих трудностей, относились проведение оценок состояния питания вместе со Всемирной продовольственной программой (ВПП), результатом чего явилась разработка совместной стратегии; укрепление программ по организации дополнительного питания в Чаде, Эфиопии и в восточной части Судана; предоставление витаминизированных продуктов питания в Кении; и выделение дополнительных ресурсов для соблюдения международных минимальных стандартов питания и здравоохранения в рамках различных операций. В Исламской Республике Иран в октябре 2006 года правительством страны было подписано соглашение, предусматривающее оказание более значительной экономической и социальной поддержки уязвимым семьям афганских беженцев. В Казахстане в октябре 2006 года был принят указ, предоставивший иностранцам и лицам без гражданства, проживающим в стране, доступ к бесплатным услугам общественного здравоохранения наравне с гражданами страны. В Австрии Управление добилось успеха в том, что по крайней мере некоторые лица, пользующиеся льготной (дополнительной) защитой, вновь будут иметь право на получение пособия по уходу за детьми и семейного пособия.

25. Если говорить об усилиях по борьбе с ВИЧ и СПИДом, то здесь проблема заключается в недостаточном финансировании программ для беженцев. Однако к началу 2007 году семь стран южной части Африки включили беженцев в сферу охвата своих национальных программ антиретровирусной терапии (АРТ). Кроме того, в других странах просители убежища и беженцы были включены в национальные стратегические планы по борьбе с ВИЧ и СПИДом. В принятой УВКБ в январе 2007 года стратегии распространения антиретровирусных препаратов для беженцев была подчеркнута необходимость в осуществлении на справедливой основе программ по предотвращению передачи ВИЧ от матери к ребенку и проведению посттравматической профилактики после изнасилования и лечебной АРТ.

26. Доступ к занятости в некоторых странах по-прежнему оставался недостаточным, в том числе из-за ограничений на свободу передвижения, нехватки языковых или других навыков или непризнания дипломов. Просители убежища сталкивались с наибольшими

трудностями в плане получения права на работу, и для того, чтобы выжить, им, как и беженцам, нередко приходилось действовать на неформальном рынке труда, подвергая себя эксплуатации, включая детский труд, или прибегать к другим негативным стратегиям материального обеспечения, таким, как занятие проституцией и вступление в брак до достижения совершеннолетия. Поэтому в рамках многих операций УВКБ проводило работу по содействию профессиональному обучению и осуществлению инициатив по достижению самообеспеченности. В Эквадоре Управлению удалось договориться об освобождении беженцев от платы за выдачу разрешения на работу, которая в иных случаях является обязательной для иностранцев. В ряде стран Латинской Америки, в том числе совсем недавно в Аргентине, было разрешено работать просителям убежища.

27. Активизация осуществления Конвенции также требует расширения доступа к образованию. Введенные в 2006 году меры строгой экономии серьезным образом затронули деятельность по предоставлению образовательных услуг для детей из числа беженцев. Показатели количества учащихся на одного преподавателя увеличились, а качество обучения в целом снизилось. В результате сокращения объема поддержки для получения беженцами среднего образования и прохождения профессионального обучения во многих странах подростки оказались более подверженными злоупотреблениям и эксплуатации. Тем не менее были достигнуты и положительные сдвиги. Например, в Малайзии ачехцам с временными разрешениями был предоставлен доступ к общественному образованию, а также была оказана поддержка в организации школьного обучения на общинном уровне. В Центральной Азии УВКБ удалось обеспечить прием большинства детей из числа беженцев в местные школы, а также организовать для них ряд внеклассных курсов для изучения родного языка и истории страны происхождения. В Южной Америке сеть "Группа Монтевидео", объединяющая "университеты солидарности", сотрудничала в расширении доступа беженцев к получению высшего образования. Около тысячи студентов из числа беженцев продолжали получать университетские стипендии по линии Немецкого академического фонда Альберта Эйнштейна для оказания помощи студентам-беженцам (ДАФИ).

28. Повышение уровня терпимости и уважения к просителям убежища и беженцам в зачастую неблагоприятном политическом климате и настрое со стороны СМИ стало неотъемлемой частью инициатив по обеспечению их защиты. К таким инициативам относится начатая в Канаде в мае 2007 года активная информационно-пропагандистская кампания с использованием наглядной агитации и средств радио- и телевидения, в рамках которой для повышения уровня информированности о деятельности УВКБ и более глубокого осознания проблем беженцев и оказания им поддержки применяются методы "шокового" воздействия. Кроме того, широкое признание получила размещенная в Интернете интерактивная игра, позволяющая повысить осведомленность подростков о

положении беженцев⁶. В Объединенной Республике Танзании УВКБ совместно с местной НПО и одной из радиостанций проводило работу по формированию позитивного отношения к беженцам.

В. Защита беженцев в рамках более широких миграционных процессов

29. Просители убежища и беженцы по-прежнему оказывались вовлечены в крупномасштабные нерегулярные перемещения населения, зачастую рискуя своими жизнями и подвергаясь опасности со стороны контрабандистов и торговцев людьми. Порой драматические обстоятельства морской миграции, прежде всего в Средиземном море, восточной части Атлантики, Аденском заливе и Тихом океане, привлекла внимание средств массовой информации, но миграция по суше также была сопряжена для мигрантов со значительной опасностью.

30. Сталкиваясь со все большим числом прибывающих нерегулярных мигрантов, некоторые государства взяли на вооружение тактику неизбирательного перехвата, результатом которой являлось принудительное возвращение мигрантов на родину. Многие промышленно развитые страны стали все шире применять меры пограничного контроля за пределами своих государственных границ, в том числе путем перехвата в территориальных водах или на территории третьих государств с их разрешения и/или при их участии. В некоторых регионах политику по вопросам убежища стали все чаще сводить к мерам контроля и рассматривать в качестве составной части миграционной политики.

31. Сталкиваясь со все более сложными схемами мобильности населения в последние годы, УВКБ стало заниматься на международном, региональном и национальном уровнях более широкими проблемами миграции, имеющими непосредственное отношение к его мандату⁷. Управление активно участвует в работе Глобальной группы по миграции, которая служит консультативным форумом для глав десяти межправительственных организаций, проявляющих интерес к вопросам, связанным с миграцией, и участвующих в их решении. Кроме того, Управление приняло участие в первом Диалоге высокого уровня по вопросам миграции и развития на Генеральной Ассамблее в сентябре 2006 года и внесло свой вклад в подготовку Глобального форума по миграции и развитию, запланированного на июль 2007 года. В рамках этих консультаций Управление стремилось подчеркнуть связь между вынужденной миграцией и развитием и

⁶ См. www.LastExitFlucht.org (на немецком, норвежском и шведском языках).

⁷ UNHCR, "Refugee Protection and International Migration", rev. 1, January 2007.

необходимость обсуждения возможности инкорпорирования перспектив защиты и прав человека, а также обеспечить, чтобы инициативы по борьбе с нерегулярной миграцией не ставили под угрозу право на поиск и получение убежища.

32. Признавая трудности, связанные с обеспечением защиты и регулированием миграции, УВКБ представило План действий по вопросам защиты мигрантов и смешанной миграции, включающей в себя 10 пунктов, на Евро-африканской конференции министров в Рабате, Марокко, в июле 2006 года. В этом Плане определены ключевые области, в которых требуется принятие комплексных мер для решения на согласованной и практической основе проблем в области защиты, возникающих в контексте смешанных перемещений в странах происхождения, транзита и назначения. Хотя его осуществление и началось в регионе Средиземноморья, он не ориентирован на какой-то конкретный регион⁸.

33. План действий основан на примерах успешной государственной практики, включая сотрудничество между УВКБ, правительством Италии, Международной организацией по миграции (МОМ) и одной из местных НПО в деятельности по профилированию лиц, незаконно въехавших в страну, выявлению просителей убежища и лиц с особыми потребностями и обеспечению их охвата соответствующими процедурами. В Венгрии между УВКБ, пограничной службой и одной из НПО был заключен трехсторонний меморандум о договоренности (МОД) по вопросу о пограничном контроле, в котором были определены применимые международные рамки деятельности и обязанности государства и пограничной службы в области защиты и предусмотрена система мониторинга.

34. В Африке в ответ на все усиливающееся миграционное давление, которое испытывают на себе североафриканские государства, УВКБ проводило работу по укреплению местного потенциала в области защиты, расширило свое присутствие и стремилось обеспечить более активное участие правительств в ОСБ и выработке долгосрочных решений. В Мавритании и Марокко рамки Плана действий из 10 пунктов служат Управлению подспорьем в его деятельности по внедрению всеобъемлющего подхода с участием всех субъектов деятельности. Когда в ноябре 2006 года в северо-восточной части Сомали ("Пунтленд") были применены жесткие меры борьбы с контрабандистами, результатом которых стали аресты, заключения под стражу и депортации, УВКБ вместе с другими партнерами из числа страновых групп Организации Объединенных Наций провели на основе подготовленного вопросника анкетирование тех,

⁸ UNHCR, "UNHCR'S Activities in Relation to the Asylum-Migration Nexus", EC/58/SC/CRP.12, June 2007.

кому угрожала депортация, с целью выявления лиц, нуждающихся в международной защите, и групп с особыми потребностями и включения их в сферу охвата соответствующих механизмов реагирования.

35. В Северной и Южной Америке делегаты на состоявшемся в ноябре 2006 года совещании Региональной консультативной группы по вопросам миграции Региональной конференции по миграции, известной как "Пуэблский процесс", и участники Иbero-американской встречи на высшем уровне в Монтевидео, Уругвай, согласовали ключевые гарантии в отношении выявления просителей убежища и беженцев в смешанных миграционных потоках. В Мексике УВКБ проводило работу с соответствующими властями по поощрению использования на пограничных переходах надлежащих механизмов приема, выявления и обращения, причем в 2006 году основное внимание было уделено потребностям в защите несопровождаемых и разлученных детей в рамках смешанных миграционных потоков.

36. Вопрос о спасании на море сохранял свою актуальность и был предметом обсуждения на Конференции представителей средиземноморских государств, состоявшейся в Мадриде, Испания, в мае 2006 года. УВКБ и Международная морская организация выпустили в сентябре 2006 года небольшую брошюру с указаниями для капитанов судов и других лиц в отношении принципов и практики, применяемых к лицам, спасенным на море. Управление по-прежнему стремилось к упрощению процедур допуска спасенных на берег и рассмотрения дел на индивидуальной основе, но пока еще эта задача не решена.

37. Если говорить о международных усилиях по борьбе с торговлей людьми, то УВКБ по-прежнему сотрудничало с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, другими организациями и партнерскими НПО на уровне разработки глобальной политики и в деятельности на местах. Цель заключалась в том, чтобы обеспечить комплексный характер этих усилий и включение в их рамки гарантий, дающих возможность лицам, оказавшимся объектом торговли, воспользоваться при необходимости международной защитой. К числу выявленных в этом отношении многочисленных пробелов относилось недостаточное признание связанных с предоставлением защиты рисков, с которыми жертвы торговли людьми могут столкнуться при возвращении домой, в частности в случае детей, проданных торговцам своими же родителями. Нередко отмечалась нехватка системных механизмов для определения того, что в наибольшей степени отвечает интересам детей, ставших жертвами торговли людьми, выявления таких жертв, включая детей, прибывающих в смешанных потоках, и принятия соответствующих мер в их отношениях.

38. К числу мер, направленных на преодоление этих трудностей, относились предпринятые в Боснии и Герцеговине шаги по расширению сферы охвата имеющегося механизма для профилирования и направления лиц, нуждающихся в международной защите, с тем чтобы она распространялась также и на жертв торговли людьми. В рамках Пуэблского процесса УВКБ вносило свой вклад в подготовку Региональных руководящих принципов обеспечения специальной защиты в случаях репатриации детей, ставших жертвами торговли людьми. Эти принципы, утвержденные в апреле 2007 года, закрепили гарантии предоставления защиты жертвам торговли людьми, включая право на поиск убежища.

C. Более справедливое распределение бремени ответственности и укрепление потенциала в области приема и защиты беженцев

39. В условиях растущей взаимозависимости мира, когда конфликты и перемещение населения в одних районах способны создать угрозу миру и стабильности в других, обоснованность более справедливого распределения бремени и ответственности и укрепления потенциала должна быть очевидна. Однако, как представлялось, цель той ограничительной политики по вопросам предоставления убежища и миграции, которую проводили многие государства, заключалась, пожалуй, в том, чтобы отвести от себя потоки просителей убежища и беженцев.

40. Тем не менее в течение отчетного периода были выявлены некоторые положительные примеры совместного несения бремени и ответственности, включая региональную стратегию принятия мер по регистрации и обеспечению защиты, осуществление которой, как уже упоминалось выше, было начато УВКБ в соседних с Ираком странах. В этой деятельности принимали участие соответствующие правительственные учреждения и гражданское общество стран региона; другие страны, предоставившие финансовые средства, услуги специалистов и места для переселения; и УВКБ, оказавшее существенную финансовую поддержку и создавшее в регионе более 120 новых должностей сотрудников по вопросам защиты. Еще одним примером является спасение испанским траулером в международных водах Средиземного моря 51 человека, которые были доставлены на Мальту в июле 2006 года, благодаря готовности правительства Испании и других европейских стран взять на себя ответственность за судьбу большинства из них.

41. В рамках проекта УВКБ по укреплению потенциала в области защиты (ПУПЗ) продолжалась деятельность по развитию и расширению возможностей в плане предоставления защиты на местах. С начала реализации этого проекта в 2004 году данная методология нашла свое применение в Бенине, Буркина-Фасо, Замбии, Кении, Таиланде и

Танзании. Проектами, разработанными совместно с правительствами, национальными и международными партнерами и беженцами, были охвачены различные направления деятельности, включая укрепление законодательного и административного потенциала; усиление механизмов защиты, включая предотвращение СГН и принятие ответных мер; расширение возможностей для самостоятельного удовлетворения потребностей; и подготовка к возвращению.

42. В деятельности по укреплению потенциала по-прежнему важнейшую роль играли партнерские связи на региональном и национальном уровнях. Например, в июле 2006 года Европейский союз и УВКБ приступили к осуществлению совместных мероприятий по укреплению систем предоставления убежища в четырех центральноазиатских странах. На проведенных в Кито, Эквадор, четвертых региональных курсах по международному беженскому праву, в которых участвовали 28 человек из 14 латиноамериканских стран, основное внимание было уделено вопросам укрепления национальных статусных комиссий. На национальном уровне Управление содействовало вовлечению национальных комиссий по правам человека, омбудсменов, НПО, представителей академических кругов и других членов гражданского общества в деятельность по повышению уровня осведомленности о вопросах защиты беженцев на основе создания сетей защиты. Одна из ключевых инициатив предусматривала укрепление партнерских связей с муниципалитетами и НПО в рамках программы "Города солидарности", включенной в План действий, принятый в Мехико, и поощрение их участия в реализации этого плана. Рамочные соглашения, подписанные с крупными и малыми городами от Аргентины и Чили до Венесуэлы, позволили расширить сети защиты, укрепить потенциал для приема просителей убежища и беженцев и упростить доступ к услугам и деятельности по достижению самообеспеченности.

43. Инициативы по достижению самообеспеченности являлись неотъемлемой частью усилий по наделению общин необходимыми возможностями для удовлетворения своих потребностей в защите и снижению уровня их уязвимости перед эксплуатацией и злоупотреблениями. Например, УВКБ и его партнеры проводили работу с беженцами в Мозамбике, Замбии и Свазиленде по совершенствованию их трудовых навыков и повышению урожайности культур на отведенных им сельхозземлях, с тем чтобы они могли расширить свой рацион питания и в большей степени опираться на свои собственные силы. В Анголе УВКБ и Международная организация труда (МОТ) проводили работу с возвращенцами по созданию центров общинного развития и расширению возможностей женщин, оказывая тем самым помощь в возрождении экономической жизни и содействуя более устойчивому характеру процесса возвращения. В Беларуси и Грузии УВКБ и партнеры оказывали поддержку созданным беженцами общинным предприятиям, на которых трудятся как беженцы, так и представители

местного населения. В Непале введение тайного голосования на выборах в лагерные комитеты привело к более активному участию женщин в управлении жизнью лагерей и распределении помощи.

44. В целях укрепления собственного потенциала УВКБ в области защиты Управление по-прежнему стремилось обеспечить более качественный подбор персонала для деятельности в области защиты и использовало схемы развертывания выездных групп, находящихся в ведении НПО. Например, в соответствии со схемой развертывания, предусмотренной Планом оперативного укрепления потенциала в области защиты, в 31 полевое отделение было командировано 54 сотрудника. Переброска на места специалистов по вопросам переселения из соответствующего реестра и сотрудников по вопросам общинных услуг и защиты детей также сыграла неоценимую роль в укреплении потенциала УВКБ. Кроме того, в рамки профессиональной подготовки с упором на оперативную деятельность была включена обязательная программа введения в вопросы защиты, которая стала применяться в середине 2006 года в качестве доступного интерактивного средства ознакомления с тематикой международной защиты. К маю 2007 года эту программу прошли примерно 5 800 человек.

D. Более эффективное решение вопросов, связанных с обеспечением безопасности

45. Уменьшение безопасности и рост насилия в местах, где вынуждены жить люди, спасающиеся от конфликтов и нарушений прав человека, нередко создают угрозу для самого их существования. В течение отчетного периода обеспечение защиты в обстановке отсутствия безопасности было сопряжено с серьезными трудностями, препятствовавшими гуманитарному доступу и серьезно ограничивавшими деятельность по мониторингу и предоставлению защиты и помощи.

46. Например, в результате продолжавшихся столкновений на востоке Чада в весьма опасном положении оказались до 120 000 ВПЛ и 230 000 суданских беженцев. В соседнем Дарфуре ухудшение ситуации в плане безопасности серьезным образом отразилось на усилиях по защите гражданских лиц и привело к дальнейшему перемещению населения. Среди 50 000 беженцев в Ираке наиболее уязвимыми перед нападениями и серьезными нарушениями прав являлись палестинцы, число которых, по оценкам, составляло 15 000 человек. Глубокую обеспокоенность вызывали сообщения о принудительной вербовке в вооруженные формирования беженцев и ВПЛ, включая детей, например, в Чаде и Шри-Ланке. Мины и неразорвавшиеся боеприпасы представляли серьезную угрозу для ВПЛ и возвращенцев, в частности, в Колумбии, Ливане, Мьянме, Сомали и Шри-Ланке.

47. В ответ на это УВКБ выступило с резкими заявлениями в отношении положения в Чаде, указывая на необходимость принятия Организацией Объединенных Наций надлежащих мер по недопущению дальнейшего ухудшения положения в области защиты гражданского населения. В течение отчетного периода Департамент операций по поддержанию мира направил в Чад три миссии для оценки возможностей развертывания сил гражданской полиции и военного контингента. В ожидании такого развертывания УВКБ расширило рамки имеющегося МОД с правительством Чада с целью усилить безопасность в самих лагерях и вокруг них и не допустить их милитаризации. Проведенные просветительские кампании во всех лагерях в Чаде позволили повысить уровень осведомленности об опасностях вербовки в вооруженные формирования, в том числе среди детей. В Непале Управление стремилось привлечь подростков в семи лагерях беженцев к более продуктивным видам деятельности, в том числе на основе создания в течение 2006 года центров по работе с молодежью, с тем чтобы молодые люди не были предоставлены сами себе и соответственно не оказались более уязвимыми к влиянию радикально настроенных элементов, и проводило работу по обеспечению гарантий невмешательства со стороны таких элементов. За порядком в лагерях следили главным образом общинные группы по поддержанию порядка в составе добровольцев из числа беженцев, причем 27% среди них составляли женщины. После почти трехлетнего отсутствия в лагеря смогли вернуться непальские полицейские, и их присутствие стало важнейшим элементом в формировании обстановки безопасности, необходимой, среди прочего, для того, чтобы беженцы имели возможность свободно выбрать для себя то или иное долгосрочное решение.

48. Кроме того, основываясь на принятом Исполнительным комитетом в 2002 году Заключении № 94 (LIII), УВКБ выпустило в сентябре 2006 года Оперативное руководство по сохранению гражданского и гуманитарного характера убежища. В отношении вопроса о противопехотных минах и кассетных боеприпасах УВКБ активизировало сотрудничество с такими партнерами, как Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Основное внимание в рамках информационно-пропагандистских усилий уделялось выдвинутой Норвегией в феврале 2007 года инициативе по разработке международного документа о введении запрета на кассетные боеприпасы, причиняющие неприемлемый ущерб гражданским лицам. УВКБ и Международный комитет Красного Креста (МККК) активизировали свое сотрудничество путем организации в течение года совещаний на высоком уровне, давших возможность провести более детальные консультации по оперативным вопросам и подготовить "дорожную карту" для развития взаимодействия по вопросам политики, представляющим взаимный интерес.

49. Если говорить о проблеме сексуального и гендерного насилия, то в опубликованном в 2006 году исследовании Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей подчеркивалось, что дети из числа перемещенных лиц наиболее уязвимы по отношению к насилию, и сообщалось, что "в случаях принудительного переселения прежде всего женщины и девочки могут столкнуться с проблемами защиты по причине их половой принадлежности, вследствие гендерных аспектов, в том числе их культурного и социально-экономического положения и их правового статуса, т.е. по сравнению с мужчинами и мальчиками они имеют меньше возможностей осуществлять свои права"⁹.

50. В целях усиления деятельности по недопущению СГН и принятию ответных мер в июле 2006 года УВКБ направило во все страновые отделения инструкции по внедрению стандартных оперативных процедур в отношении СГН, если они еще не были приняты. К числу специальных инициатив относился осуществлявшийся в Гвинее, Кот-д'Ивуаре и Сьерра-Леоне региональный проект по обучению грамоте подростков из числа либерийских беженцев, предоставлению им профессиональной подготовки и повышению их осведомленности о проблеме ВИЧ/СПИДа. В Гане УВКБ оказывало помощь в создании комитета по деятельности в отношении беженцев и сети коллективных консультаций для принятия профилактических мер и оказания психосоциальной поддержки. В Танзании после получения сообщений о крайне жестоком обращении полиции с одной из женщин из числа беженцев УВКБ возобновило переговоры и подписало в апреле 2007 года новый МОД с правительством этой страны в соответствии с которым танзанийское правительство взяло на себя обязательство обеспечить надлежащий профессиональный уровень полицейских, развернутых в лагерях, в том числе на основе введения мер по обеспечению соответствующей подготовки и кодекса поведения сотрудников полиции, а также принятия мер дисциплинарного воздействия в отношении нарушителей.

51. К числу других инициатив относились использование женщин-полицейских для патрулирования поселений беженцев в Уганде и Замбии; усиление полицейского патрулирования и распределение топливной древесины в кенийских лагерях беженцев; использование выездных судов в Замбии; проведение активных информационно-пропагандистских кампаний и введение более эффективной системы направлений для получения помощи в Чаде; и осуществление в Венесуэле программы микрокредитования для женщин, подверженных риску СГН, в целях стимулирования приносящих доход видов деятельности для уменьшения степени уязвимости по отношению к СГМ. В общинах перемещенных лиц и беженцев УВКБ выявляло ключевых членов общин,

⁹ А/61/299, 29 августа 2006 года, пункт 78.

включая мужчин, для прохождения подготовки и проведения деятельности по повышению уровня информированности. На институциональном уровне основное внимание уделялось учебной подготовке и совместному планированию деятельности с государственными учреждениями и центрами медико-санитарного обслуживания в целях создания систем полного охвата.

52. Участие УВКБ и других гуманитарных учреждений в урегулировании все более опасных ситуаций привело к возросшему рisku для безопасности гуманитарного персонала. Была признана важность соблюдения Минимальных норм безопасности оперативной деятельности, но это повлекло за собой серьезные финансовые затраты. По причине обстрелов, похищений и насильственных захватов транспортных средств многие учреждения неоднократно эвакуировали свой персонал из восточной части Чада. В Сомали из-за неблагоприятной с точки зрения безопасности обстановки и открытых угроз в адрес Организация Объединенных Наций пришлось пойти на передислокацию персонала, проведенную в сентябре 2006 года. В мае 2007 года в Кандагаре, Афганистан, был застрелен один из водителей УВКБ. В местах проведения операций от Дарфура до Шри-Ланки отмечалось увеличение числа нападений на гуманитарных сотрудников и их убийств.

Е. Активизация процесса поиска долгосрочных решений

53. Создание условий для достижения устойчивых долгосрочных решений требовало выдвижения инициатив на всех уровнях. Эта деятельность включала в себя тесную координацию усилий с партнерами Организации Объединенных Наций, включая недавно созданную Комиссию по миростроительству; разработку всеобъемлющих решений совместно с правительствами; и активизацию сотрудничества со странами-донорами и странами переселения для формирования поддержки всеобъемлющих решений.

54. Признавая, что для достижения беженцами и ВПЛ долгосрочных решений существенно важное значение имеет успешное осуществление перехода от конфликта к миру и развитию, УВКБ поддержало создание Комиссии по миростроительству, откомандировав одного из своих сотрудников старшего звена в Управление по поддержке миростроительства секретариата Организации Объединенных Наций. Отделения УВКБ в Бурунди и Сьерра-Леоне - двух странах, на которых Комиссия решила сосредоточить свое внимание, - также активно участвовали в разработке национальных стратегий миростроительства, проводя деятельность по обеспечению того, чтобы в стратегиях, направленных на возврат к рациональному управлению, восстановление верховенства права, разрешение земельных и имущественных споров и создания условий для удовлетворения имеющихся потребностей собственными силами, было учтено влияние

значительного числа возвращенцев. УВКБ также приветствовало вновь подчеркнутые Советом Безопасности "важность равноправного и всестороннего участия [женщин] во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности и необходимость усиления их роли в процессе принятия решений в отношении предотвращения и урегулирования конфликтов"¹⁰.

55. Что касается затяжных ситуаций перемещения, то миллионы людей по-прежнему годами вынуждены были жить в условиях, в которых нередко нарушались их права, а возможности для урегулирования политических проблем и обстановки отсутствия безопасности, из-за которых они и покинули свои дома, в лучшем случае являлись ограниченными. Тем не менее некоторые положительные сдвиги в плане поиска всеобъемлющих решений для таких ситуаций все же были отмечены.

56. Например, в Азии благодаря поддержке "основной группы" стран-доноров, действующих в Непале, был придан импульс совместному проведению в 2007 году силами правительства и УВКБ переписи примерно 108 000 беженцев, которые 16 лет назад покинули Бутан; впервые были найдены возможности для переселения небольших групп из числа лиц, находящихся в уязвимом положении; и большинству этих лиц были предоставлены возможности для группового переселения. В Таиланде после визита Верховного комиссара в августе 2006 года было улучшено положение 132 000 беженцев из Мьянмы, живущих в лагерях, причем в некоторых случаях в течение более 20 лет. Правительство не только приступило к выдаче удостоверений личности беженцам в лагерях, обеспечив эти документы к маю 2007 года 88 000 человек в возрасте старше 12 лет, но и согласилось на осуществление в лагерях проектов по организации приносящих доход видов деятельности силами УВКБ и МОТ. Благодаря реализации многосторонней программы по групповому переселению к концу 2006 года Таиланд покинули 4 700 беженцев, преимущественно из Мьянмы.

57. В течение 2006 года на добровольной основе было репатриировано 745 000 беженцев против 1,1 млн. беженцев в 2005 году, причем главным образом в Афганистан (388 000 человек), Либерию (109 000 человек), Судан (54 000 человек), Бурунди (48 000 человек), Анголу (47 000 человек) и Демократическую Республику Конго (41 000 человек). Согласно оценкам, 1,9 млн. ВПЛ, подмандатных УВКБ, вернулись в 2006 году в свои страны, в частности в Ливан (550 000 человек), ДРК (490 000 человек), Уганду (300 000 человек) или Либерию (238 000 человек).

¹⁰ S/PRST/2007/5, 7 марта 2007 года, подтверждение приверженности резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности.

58. За период с 2002 года было репатриировано более 4,8 млн. афганских беженцев, хотя в 2006 году было отмечено уменьшение числа возвращенцев по сравнению с предыдущими годами. Не в последнюю очередь это было обусловлено ухудшением обстановки в плане безопасности и сложными экономическими и социальными условиями в Афганистане, и на данный момент в Пакистане и Исламской Республике Иран по-прежнему проживают еще 3,2 млн. афганцев. Включение в 2006 году в международную стратегию по Афганистану ("Соглашение по Афганистану, 2006-2010 годы") положений, касающихся возвращения и реинтеграции и управления крупномасштабными перемещениями населения, включая временную трудовую миграцию, явилось признанием созданного потенциала для выработки более гибких решений, отражающих сложный характер функционирования региональных рынков труда, трудностей реинтеграции и тот факт, что значительную долю возвращенцев составляют афганцы, родившиеся в изгнании.

59. Если говорить об Африке, то в 2006 году число возвращенцев в Либерию составило 109 000 человек, причем примерно половине из них была оказана помощь по линии УВКБ, а кроме того, в свои родные места после почти 15-летней гражданской войны вернулись также примерно 238 000 ВПЛ. Поскольку операции по репатриации намечено завершить в июне 2007 года, УВКБ совместно с партнерами из числа страновых групп проводило работу по обеспечению успешного перехода от этапа оказания помощи к этапу развития на основе совместного плана действий в целях восстановления на общинном уровне и возобновления функционирования социальных служб. В число намеченных целей входили обеспечение устойчивого возрождения микроэкономической деятельности; восстановление базового обслуживания, обеспечения защиты, соблюдения прав человека и верховенства права; оказание поддержки в обеспечении общин необходимыми возможностями; укрепление руководящих функций и потенциала органов власти на всех уровнях; и налаживание связей с программами среднесрочного и долгосрочного развития.

60. В регионе Великих Озер своего пика во второй половине 2006 года достигла добровольная репатриация в Бурунди после того, как УВКБ перенесло акцент в своей деятельности с создания благоприятных условий для возвращения на стимулирование этого процесса, но в начале 2007 года темпы репатриации замедлились из-за проблем, обусловленных недостаточностью интеграционных возможностей и нехваткой продовольствия в районах возвращения. Скромные масштабы репатриации в Демократическую Республику Конго являлись отражением неопределенности относительно итогов проходивших выборов в этой стране и дальнейшего обострения обстановки в области безопасности на востоке Демократической Республики Конго. После выявления ряда случаев, когда приемные дети из числа беженцев, находившихся в Объединенной Республике Танзании, оказывались брошенными их приемными

родителями после репатриации в Демократическую Республику Конго, УВКБ и его партнеры приступили к применению в 2006 году процедур определения мер, в наибольшей степени отвечающих интересам детей, в отношении всех приемных детей в лагерях на северо-западе Танзании, семьи которых возвращались на родину, и проводили кампании по обеспечению эффективного ухода за детьми, принятыми на воспитание. В Демократической Республике Конго Международному комитету Красного Креста удалось обеспечить воссоединение покинутых детей с их семьями. Кроме того, УВКБ оказало помощь в репатриации 27 000 беженцев в южную часть Судана в 2006 году, несмотря на значительные трудности, касавшиеся безопасности, материально-технического обеспечения и проведения оперативной деятельности. Организованные репатриации в Анголу были официально завершены в марте 2007 года.

61. В принятом в 2005 году Заключении № 104 (LVI) по вопросу о местной интеграции Исполнительный комитет вновь подтвердил, что в рамках стратегий разработки всеобъемлющих решений соответствующее место должно отводиться вопросам местной интеграции. Прогресс в этом отношении был достигнут, например, в Туркменистане, где к концу 2006 года гражданство этой страны получили более 10 000 таджикских беженцев, а также в Кыргызстане, предоставившем свое гражданство примерно 8 700 беженцев из Таджикистана. В Украине гражданами этой страны в 2006 году стали 92 беженца, хотя они по-прежнему сталкивались с трудностями в плане социально-экономической интеграции. В Африке активизация деятельности в области местной интеграции была отмечена в Либерии, Сьерра-Леоне, Гвинее, Кот-д'Ивуар, Гане и Нигерии. В большинстве этих стран правительства твердо поддерживали это решение, в том числе для достижения альтернативного юридического статуса в рамках либо внутреннего, либо регионального законодательства и для потенциального использования протоколов о свободном перемещении Экономического сообщества западноафриканских государств.

62. В течение отчетного периода расширились возможности для переселения в Румынию, Парагвай и Уругвай, принявшие решение стать странами переселения, причем Парагвай и Уругвай взяли на себя обязательства по присоединению к инициативе "Солидарность в вопросах переселения", осуществляемой в рамках принятого в Мехико Плана действий. Переселение использовалось в качестве стратегического средства обеспечения защиты в Бенине, Гане, Индии, Кыргызстане и Таджикистане и в качестве средства совместного несения бремени и ответственности в отношении большинства афганцев, остающихся в Индии, Узбекистане и Казахстане. Для усиления защиты от принудительной репатриации лиц, ожидающих переселения, УВКБ продолжало разрабатывать концепцию эвакуационного транзитного пункта и прилагало усилия к тому, чтобы два таких пункта уже функционировали к концу 2008 года.

63. В 2006 году во всем мире число беженцев, направленных на переселение, возросло на 13%, увеличившись до более чем 54 200 человек, хотя из-за соображений национальной безопасности и по результатам соответствующей проверки службами безопасности, это число сократилось на 24%, составив примерно 29 600 беженцев, отправленных в страны переселения. УВКБ приветствовало заявления правительства Соединенных Штатов Америки о том, что при рассмотрении определенных случаев оно, по своему усмотрению, будет исходить не из широкого понятия "материальной обеспеченности", а из отсутствия связей с "террористическими организациями". Это решение должно будет иметь положительные последствия для некоторых конкретных групп беженцев, нуждающихся в переселении. Вместе с тем некоторые страны переселения по-прежнему чрезмерно ссылались на интеграционный потенциал этих лиц. Хотя забота государства об обеспечении надлежащих результатов переселения для переселенных беженцев представляется понятной, переселение должно оставаться средством гуманитарной защиты, а не программой регулирования миграции.

F. Удовлетворение потребностей в защите женщин и детей из числа беженцев

64. Как указывалось выше, инициативы по усилению защиты женщин и детей из числа беженцев освещены в предыдущих разделах записки. Тем не менее некоторые вопросы заслуживают упоминания в этом разделе.

65. В принятом Исполнительным комитетом в 2006 году Заключении № 105 (LVI) были определены широкие рамки деятельности по выявлению женщин и девочек в ситуациях риска и принятию мер реагирования. Миссия в лагерь беженцев в Бангладеш в марте 2007 года позволила УВКБ и двум австралийским партнерам внедрить на экспериментальной основе механизм для выявления женщин и девочек в условиях риска, адаптировав и расширив сферу его охвата для выявления - на основе учета половозрастной специфики и многообразия - лиц, подверженных более значительному риску, и предложить индивидуальные и более широкие меры реагирования.

66. Еще одним важным инструментом обеспечения прав подмандатных детей являлись определение и оценки их наилучших интересов. УВКБ сосредоточило усилия на обеспечении применения опубликованных им в мае 2006 года Руководящих принципов по формальному определению наилучших интересов ребенка, оказывая техническую поддержку операциям и предоставляя руководящие указания по их проведению.

67. В 2006 году к реализации стратегии УПВСМ присоединилась еще 41 страна, и теперь эта стратегия осуществляется в общей сложности в 97 странах. Для укрепления подотчетности представителей и сотрудников старшего руководящего звена по вопросам

УПВСМ в середине 2006 года был введен в действие механизм подотчетности. В проведенной в начале 2007 года оценке осуществления экспериментального проекта в отделениях на местах и в штаб-квартире была сформулирована рекомендация относительно применения этого механизма после - внесения в него необходимых изменений - в рамках всего УВКБ.

IV. БЕЗГРАЖДАНСТВО

68. В течение отчетного периода УВКБ, действуя в соответствии со своим мандатом, активизировало усилия по решению проблемы безгражданства. Возросшую заинтересованность в урегулировании этой проблемы демонстрировали правительства, проявляя все большую готовность финансировать программы УВКБ, оказывать дипломатическую поддержку в урегулировании затяжных ситуаций и присоединиться к конвенциям о безгражданстве 1954 года и 1961 года¹¹. Тем не менее, согласно оценкам, в мире насчитывалось 15 млн. человек, все еще не имеющих гражданства, из которых многие находились в затяжных ситуациях безгражданства¹².

69. В принятом Исполнительным комитетом в 2006 году заключении № 106 (LVI) по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов был предусмотрен проект плана действий УВКБ, государств и других субъектов. В числе положительных изменений следует упомянуть о внесении поправок в национальное законодательство ряда стран, включая Бахрейн, Индонезию, Исламскую Республику Иран, Марокко и Непал. В Непале благодаря временной Конституции и новому Закону о гражданстве удалось решить вопрос о гражданстве примерно 2,6 млн. апатридов в рамках кампании по предоставлению гражданства на исключительной основе, которая была проведена в начале 2007 года, но эти изменения позволили лишь частично решить проблему безгражданства, связанную с отсутствием у женщин возможности передавать гражданство своим детям.

¹¹ За отчетный период к Конвенции о статусе апатридов 1954 года присоединились Белиз, Руанда и Черногория, а к Конвенции о сокращения безгражданства 1961 года - Новая Зеландия и Руанда, и теперь участниками этих конвенций являются соответственно 62 государства и 33 государства.

¹² Надежные данные имелись только по ограниченному числу стран, а оценочные данные по другим странам значительно варьировались и поэтому не могли быть указаны в статистических таблицах. Тем не менее УВКБ отметило значительное увеличение числа лиц без гражданства до 5,8 млн. человек в своих официальных статистических данных на конец 2006 года и продолжало прилагать усилия по выявлению других групп лиц без гражданства и уточнению данных по ним.

70. В числе практических мер по сокращению безгражданства следует упомянуть о натурализации значительного числа лиц в Кувейте, Латвии, Украине и Эстонии, хотя в этих странах еще многие не имеют гражданства. В Бангладеш УВКБ содействовало принятию мер по всестороннему включению бихарцев в жизнь общества на том основании, что они являются гражданами в соответствии с бангладешским законодательством в толковании национальных судов. Во Вьетнаме власти страны дали принципиальное согласие на проведение переписи тысяч лиц без гражданства, проживающих во Вьетнаме в течение более 30 лет, в качестве первого шага к натурализации.

71. В нескольких странах либо не было отмечено прогресса в решении проблемы безгражданства, либо этот прогресс был весьма незначительным. Например, в Зимбабве для значительного числа зимбабвийцев существовала угроза стать апатридами в результате лишения их гражданства этой страны. В Словении по-прежнему не могли получить словенское гражданство те ее жители, которые были исключены из списка постоянных жителей Словении в момент обретения ею независимости (так называемые "исключенные" лица). В Кот-д'Ивуаре был отмечен незначительный прогресс, несмотря на подтверждение правительством своей готовности организовать передвижные судебные слушания для выдачи документов почти 4 млн. человек с неустановленным гражданством. В Сирии по-прежнему не был решен вопрос о статусе примерно 300 000 курдов, не имевших гражданства.

V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УВКБ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАЩИТЫ В ИНТЕРЕСАХ ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

72. УВКБ продолжало усиливать взаимодействие и налаживать партнерские связи в контексте межучрежденческого кластерного подхода, принятого в 2005 году, проводя работу с другими учреждениями, государствами и партнерскими НПО по содействию более предсказуемому, подотчетному и эффективному реагированию на гуманитарные потребности¹³.

¹³ См. в отношении роли УВКБ в поддержке более активного гуманитарного реагирования на ситуации внутреннего перемещения: "Update on UNHCR's Leadership Role within the Cluster Approach and IDP Operational Workplans", Informal Consultative Meeting of the Standing Committee, 25 May 2007; and "Policy Framework and Implementation Strategy", EC/58/SC/CRP.18, June 2007. См. также доклад назначенной Генеральным секретарем Группы высокого уровня "Единство действий" в документе A/61/583, ноябрь 2006 года, в котором было признано, что система "кустовых ведущих учреждений" помогла определить те организации, которые будут играть руководящую роль в различных сферах в деятельности по оказанию гуманитарной помощи.

73. На глобальном уровне это деятельность включала в себя председательство в Рабочей группе по комплексной защите Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), а на страновом уровне - выполнение ведущей роли в деятельности кластера по вопросам защиты в интересах ВПЛ и затрагиваемых групп населения в сложных чрезвычайных ситуациях. В отношении других кластеров Управление обеспечивало на международном уровне совместное руководство работой кластеров по координации/управлению деятельностью в лагерях и по обеспечению подмандатных лиц жильем в чрезвычайных ситуациях применительно к затрагиваемым конфликтами ВПЛ и активно содействовало усилиям в рамках других кластеров¹⁴ для обеспечения учета в них вопросов защиты. Исключительно ценным по-прежнему зарекомендовало себя тесное сотрудничество УВКБ с Представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, подтверждением чего явилось подписание в июле 2006 года меморандума о договоренности.

74. На региональном уровне Управление проводило работу с Африканским союзом, оказывая консультативную помощь в разработке конвенции о предоставлении защиты и помощи ВПЛ в Африке.

75. Значительные сдвиги были достигнуты в укреплении потенциала по оказанию поддержки деятельности в области защиты в ходе проведения операций, в частности в рамках межучрежденческого проекта по формированию резервного потенциала в сфере защиты (ПРОКАП) и уже упоминавшего проекта наращивания потенциала защиты, которые стали использоваться в ситуациях внутреннего перемещения. Кроме того, УВКБ и партнеры работали над подготовкой руководства по вопросам защиты и материалов по профессиональной подготовке для проведения операций в ситуациях внутреннего перемещения, а также над укреплением межучрежденческого потенциала реагирования применительно к вопросу о профилировании ВПЛ.

76. На страновом уровне к маю 2007 года УВКБ участвовало в проведении 24 операций, связанных с ВПЛ. При осуществлении все большего числа таких операций использовался кластерный подход в соответствии с решением, принятым руководством МПК в декабре 2006 года. К маю 2007 года УВКБ руководило или участвовало в руководстве кластером по обеспечению защиты на страновом уровне в Демократической Республике Конго, Колумбии, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Сомали, Уганде и Эфиопии. Оно возглавляло работу кластера по обеспечению жильем в чрезвычайных ситуациях в Сомали, кластера по

¹⁴ Сельскохозяйственная деятельность, восстановление на начальном этапе, образование, связь в чрезвычайных ситуациях, медико-санитарное обслуживание, материально-техническое обеспечение, питание, водоснабжение/санитария/гигиена.

координации/управлению деятельностью в лагерях в Уганде и Либерии и совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций руководило работой кластера по восстановлению на начальном этапе в Демократической Республике Конго¹⁵.

В настоящее время Управление проводит оценку опыта, накопленного УВКБ в применении кластерного подхода в Демократической Республике Конго, Либерии, Сомали, Уганде и Чаде.

77. Например, в Сомали положение в области безопасности в южной и центральной частях страны серьезным образом ограничило гуманитарный доступ и предоставление чрезвычайной помощи, особенно после вооруженных столкновений в конце 2006 года. В качестве одного из компонентов своей деятельности в рамках кластера по обеспечению защиты УВКБ нашло возможность для дальнейшего мониторинга перемещений с помощью сети национальных партнеров. В некоторых областях Управлению удалось также провести основанные на принципах широкого участия оценки, выявившие серьезные проблемы в плане защиты женщин, детей и представителей групп меньшинств, включая эксплуатацию и злоупотребления со стороны землевладельцев, бандитских формирований и полиции, а также широко распространенное использование детского труда для оплаты аренды. В таких сложных условиях деятельность на основе применения кластерного подхода позволяла с большей долей вероятности обеспечить совместное межучрежденческое присутствие, создающее больше возможностей для усиления защиты подмандатных лиц.

78. В качестве еще одного примера следует упомянуть о том, что в Уганде УВКБ проводило работу с членами кластера по обеспечению защиты, продолжая отстаивать принцип свободы перемещения за пределами лагерей ВПЛ и развивать системы мониторинга защиты в лагерях. В Демократической Республике Конго в процессе применения кластерного подхода возникли серьезные проблемы, в том числе в результате продолжавшегося принудительного перемещения и нехватки инфраструктуры в отдаленных районах. Семь рабочих групп по вопросам защиты, созданные в основных районах перемещения, и одна национальная рабочая группа по вопросам защиты оказывали помощь в повышении уровня координации как между участниками гуманитарной деятельности, так и с Миссией наблюдателей Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МНООНДРК) и в усилении мер по обеспечению защиты и оказанию помощи. Развертывание мобильных групп миротворцев помогло повысить уровень безопасности в районах размещения ВПЛ на востоке Демократической Республики Конго.

¹⁵ Кластерный подход стал применяться также в Ливане в период возникшей там в 2006 году чрезвычайной ситуации и в Пакистане после землетрясения 2005 года в Южной Азии.

79. С конца 2006 года элементы кластерного подхода стали применяться в рамках связанных с ВПЛ операций в Колумбии. На основе создания трех "рабочих групп", включая группу по вопросам защиты, деятельностью которой руководило УВКБ, учреждения стремились повысить уровень координации и обеспечить принятие согласованных и стратегических ответных мер по улучшению положения ВПЛ, число которых в этой стране составляло, по оценкам, 3 млн. человек. В отношении этого контингента отмечались заметно более высокие, чем в среднем по стране, процентные доли представителей коренных народов, лиц африканского происхождения, домохозяйств, возглавляемых женщинами, и беременных подросткового возраста, а также число абортотворений, изнасилований и случаев бытового насилия. Уровень доступа к жилью, медико-санитарному обслуживанию и образованию был значительно ниже.

80. К операциям в отношении ВПЛ, при проведении которых еще не использовался кластерный подход, относились операции в Шри-Ланке, где УВКБ по-прежнему играло ведущую роль в реагировании на гуманитарные потребности на коллективной основе. В Непале после заключения мирного соглашения в ноябре 2006 года УВКБ проводило на совместной основе работу по оказанию поддержки в возвращении ВПЛ при согласии всех заинтересованных сторон, а в феврале 2007 года в стране была принята национальная политика по вопросу о ВПЛ. В Грузии в феврале 2007 года также была принята национальная стратегия в отношении более чем 220 000 ВПЛ. Разработанная правительством в консультации с УВКБ, местными субъектами и ВПЛ эта стратегия направлена на улучшение жилищных условий ВПЛ и содействие их интеграции и подтверждает их право на возвращение в свои родные дома.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

81. В Программе по вопросу о защите были определены четкие рамки для деятельности УВКБ и государств по решению проблем в области международной защиты. За прошедшие пять лет был достигнут прогресс в ее осуществлении. В то же время активизация деятельности УВКБ в отношении ВПЛ, включая прежде всего использование кластерного подхода, ставит новые сложные задачи перед организацией, международным сообществом и государствами. Увеличение финансовых и политических инвестиций со стороны международного сообщества на основе проведения совместных инициатив с государствами и партнерами помогло бы в достижении более согласованного и предсказуемого гуманитарного реагирования на ситуации принудительного перемещения.
